

PRAWO O POSTĘPOWANIU PRZED SĄDAMI ADMINISTRACYJNYMI

Komentarz

redakcja naukowa Joanna Wegner

Joanna Wegner, Tomasz Kolanowski

KOMENTARZE

PRAWO O POSTĘPOWANIU PRZED SĄDAMI ADMINISTRACYJNYMI

Komentarz

redakcja naukowa Joanna Wegner

Joanna Wegner, Tomasz Kolanowski

KOMENTARZE

Stan prawny na 11 lutego 2026 r.

Joanna Wegner, nr ORCID: 0000-0003-2773-6651

Tomasz Kolanowski, nr ORCID: 0000-0002-0439-4241

Recenzent

Dr hab. Martyna Wilbrandt-Gotowicz, prof. UKSW

Wydawca

Izabella Małecka

Redaktor prowadzący

Joanna Tchorek

Opracowanie redakcyjne

Violet Design Wioletta Kowalska

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne rozdziały komentarza napisali:

Joanna Wegner – dział I rozdz. 1 (z wyjątkiem art. 12a–12b), 2, 4;

dział II rozdz. 1–3; dział III rozdz. 2–3a, 5, 6, 8–11,

dział IV rozdz. 1 (z wyjątkiem art. 187), 2; dział V rozdz. 1, 3; dział VII–XI

Tomasz Kolanowski – dział I rozdz. 1 art. 12a–12b; dział III rozdz. 1, 4, 7;

dział IV rozdz. 1 art. 187; dział V rozdz. 2, dział VI

Joanna Wegner, Tomasz Kolanowski – dział I rozdz. 3, 5

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujmy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2026

ISBN 978-83-8438-087-1

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Zarządzania Prawami Autorskimi i Treściami

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. +48 692 477 076

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluger.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	15
Wstęp	21

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

Dział I. Przepisy wstępne	25
Rozdział 1. Przepisy ogólne	27
Art. 1. [Zakres obowiązywania]	27
Art. 2. [Droga sądowa]	32
Art. 3. [Zakres właściwości sądów administracyjnych]	34
Art. 4. [Zakres właściwości sądów administracyjnych]	64
Art. 5. [Wyłączenia spod właściwości sądów administracyjnych]	66
Art. 6. [Zasada udzielania stronom niezbędnych pouczeń]	72
Art. 7. [Zasada szybkości postępowania]	75
Art. 8. [Udział w postępowaniu prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka oraz Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców]	79
Art. 9. [Udział organizacji społecznej]	85
Art. 10. [Zasada jawności postępowania]	87
Art. 11. [Związanie prawomocnym wyrokiem skazującym]	92
Art. 12. [Pozycja procesowa uczestnika postępowania]	95
Art. 12a. [Dostęp do akt sprawy]	95
Art. 12b. [Zachowanie warunku formy pisemnej w przypadku dokumentu elektronicznego; wnoszenie dokumentów elektronicznych]	99
Rozdział 2. Właściwość wojewódzkich sądów administracyjnych	113
Art. 13. [Zasada właściwości wojewódzkich sądów administracyjnych]	114
Art. 14. [Zasada ciągłości właściwości]	116
Art. 14a. [Przeszkoda w rozpoznaniu sprawy. Właściwość delegacyjna]	117
Rozdział 3. Właściwość Naczelnego Sądu Administracyjnego	117
Art. 15. [Właściwość NSA]	119
Rozdział 4. Skład sądu	122
Art. 16. [Skład sądu]	123
Art. 17. [Wyznaczenie i zmiana składu sądu]	127
Rozdział 5. Wyłączenie sędziego	128
Art. 18. [Przesłanki wyłączenia sędziego z mocy ustawy]	129
Art. 19. [Wyłączenie sędziego na wniosek]	135

Art. 20.	[Termin i forma wniosku o wyłączenie sędziego]	139
Art. 21.	[Obowiązki sędziego]	141
Art. 22.	[Właściwość i skład sądu]	142
Art. 23.	(uchylony)	143
Art. 24.	[Odpowiednie stosowanie przepisów do wyłączenia protokolanta, referendarza sądowego, asesora sądowego oraz prokuratora]	143
Dział II. Strony		145
Rozdział 1. Zdolność sądowa i procesowa		147
Art. 25.	[Zdolność sądowa]	148
Art. 26.	[Zdolność procesowa]	154
Art. 27.	[Przedstawiciel ustawowy]	158
Art. 28.	[Działanie osób prawnych]	159
Art. 29.	[Obowiązek udokumentowania umocowania]	163
Art. 30.	[Sądowe ustanowienie kuratora]	166
Art. 31.	[Skutki braku zdolności sądowej lub procesowej]	169
Rozdział 2. Strony i uczestnicy postępowania		172
Art. 32.	[Strony postępowania]	172
Art. 33.	[Uczestnicy postępowania na prawach strony]	173
Rozdział 3. Pełnomocnicy		182
Art. 34.	[Sposób działania przed sądem]	183
Art. 35.	[Osoby mogące być pełnomocnikami]	186
Art. 36.	[Rodzaje pełnomocnictw]	193
Art. 37.	[Forma udzielenia pełnomocnictwa]	195
Art. 37a.	[Pełnomocnictwo udzielone w formie dokumentu elektronicznego]	197
Art. 38.	[Podpis zastępczy]	197
Art. 39.	[Zakres pełnomocnictwa]	198
Art. 40.	[Wykładnia pełnomocnictwa]	201
Art. 41.	[Modyfikacja oświadczeń pełnomocnika]	202
Art. 42.	[Skutki prawne wypowiedzenia pełnomocnictwa]	203
Art. 43.	[Wygaśnięcie pełnomocnictwa]	205
Art. 44.	[Działanie bez umocowania]	207
Dział III. Postępowanie przed wojewódzkim sądem administracyjnym		210
Rozdział 1. Pisma w postępowaniu sądowym		215
Art. 45.	[Definicja]	216
Art. 46.	[Elementy składowe pisma strony]	217
Art. 47.	[Obowiązek załączenia odpisów pisma]	221
Art. 48.	[Obowiązek złożenia oryginału dokumentu. Uwierzytelnienie kopii]	223
Art. 49.	[Braki formalne pisma]	224
Art. 49a.	[Potwierdzenie wniesienia pisma w formie dokumentu elektronicznego]	227
Art. 49b.	[Określenie wzorów dokumentów elektronicznych]	229
Rozdział 2. Skarga		230
Art. 50.	[Legitymacja do wniesienia skargi]	232
Art. 51.	[Współuczestnictwo]	238
Art. 52.	[Obowiązek wyczerpania środków zaskarżenia]	240
Art. 53.	[Termin do wniesienia skargi]	245
Art. 54.	[Pośredni tryb wniesienia skargi. Uprawnienia autokontrolne organu administracji]	250

Art. 54a.	[Ponowne rozpatrzenie sprawy przez organ]	256
Art. 55.	[Wymierzenie grzywny organowi administracji. Rozpoznanie sprawy]	257
Art. 56.	[Zakaz dwutorowości postępowania]	259
Art. 57.	[Elementy składowe skargi]	261
Art. 57a.	[Skarga na interpretację przepisów prawa podatkowego, opinię w sprawie opodatkowania wyrównawczego, opinię zabezpieczającą oraz na odmowę wydania opinii]	264
Art. 58.	[Przesłanki odrzucenia skargi]	266
Art. 59.	[Obowiązek przekazania skargi według właściwości]	275
Art. 60.	[Dopuszczalność cofnięcia skargi]	276
Art. 61.	[Dopuszczalność wstrzymania zaskarżonego aktu lub czynności]	280
Art. 62.	[Obowiązki przewodniczącego wydziału]	292
Rozdział 3. Wniosek o wszczęcie postępowania		294
Art. 63.	[Wszczęcie postępowania na wniosek]	295
Art. 64.	[Tryb wniesienia oraz elementy składowe wniosku]	296
Rozdział 3a. Sprzeciw od decyzji i postanowienia		297
Art. 64a.	[Sprzeciw od decyzji]	298
Art. 64b.	[Stosowanie przepisów o skardze. Wymagania formalne]	299
Art. 64c.	[Termin wniesienia sprzeciwu. Uprawnienia autokontrolne organu]	300
Art. 64d.	[Rozpoznanie sprzeciwu]	302
Art. 64e.	[Przesłanki oceniane przy rozpoznawaniu sprzeciwu]	303
Art. 64f.	[Sprzeciw od postanowienia]	304
Rozdział 4. Doręczenia		305
Art. 65.	[Zasada oficjalności doręczeń]	306
Art. 66.	[Doręczanie pism procesowych w toku sprawy]	309
Art. 67.	[Odbiorcy pism]	312
Art. 68.	[Doręczenie w dni wolne od pracy oraz w nocy]	316
Art. 69.	[Miejsce doręczenia]	317
Art. 70.	[Obowiązek zawiadomienia o zmianie adresu]	319
Art. 71.	[Szczególne przypadki doręczeń]	320
Art. 72.	[Doręczenie zastępcze]	322
Art. 73.	[Terminy odbioru pisma. Fikcja doręczenia]	328
Art. 74.	[Odmowa przyjęcia pisma]	332
Art. 74a.	[Doręczenie pism przez sąd za pomocą środków komunikacji elektronicznej]	332
Art. 75.	[Zasada doręczania pism w odpisach; doręczanie pism w formie elektronicznej]	337
Art. 76.	[Doręczenie pełnomocnikowi]	338
Art. 77.	[Potwierdzenie odbioru pisma]	339
Art. 78.	[Kurator do doręczeń]	341
Art. 79.	[Obowiązek ustanowienia kuratora]	343
Art. 80.	[Odesłanie]	344
Art. 81.	[Skutki niezasadnionego ustanowienia kuratora lub wywieszenia pisma]	344
Rozdział 5. Terminy		345
Art. 82.	[Bieg terminu sądowego]	347
Art. 83.	[Sposób obliczania terminów]	347
Art. 84.	[Przedłużenie lub skrócenie terminu sądowego]	353

Rozdział 6. Uchybienie i przywrócenie terminu	353
Art. 85. [Skutek uchybienia terminowi]	354
Art. 86. [Przywrócenie terminu]	355
Art. 87. [Wniosek o przywrócenie terminu]	359
Art. 88. [Odrzucenie wniosku]	364
Art. 89. [Dopuszczalność wstrzymania postępowania]	364
Rozdział 7. Posiedzenia sądowe	365
Art. 90. [Zasada jawności posiedzeń sądowych]	366
Art. 91. [Wyznaczenie terminu posiedzenia. Zawiadomienie stron]	369
Art. 92. [Udział w postępowaniu prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka]	374
Art. 93. [Elementy składowe zawiadomienia]	375
Art. 94. [Miejsce posiedzenia; przeprowadzenie posiedzenia jawnego na odległość]	376
Art. 95. [Prawo uczestnictwa w posiedzeniu]	377
Art. 96. [Przesłanki odbycia posiedzenia przy drzwiach zamkniętych]	378
Art. 97. [Prawo uczestnictwa w posiedzeniu przy drzwiach zamkniętych]	380
Art. 98. [Prowadzenie posiedzenia]	382
Art. 99. [Odroczenie posiedzenia]	385
Art. 100. [Sporządzenie protokołu oraz notatki urzędowej]	385
Art. 101. [Elementy składowe protokołu]	386
Art. 102. [Utrwalenie czynności za pomocą aparatury dźwiękowej]	389
Art. 103. [Korekta protokołu]	389
Art. 104. [Załączniki do protokołu]	391
Art. 105. [Uchybienia proceduralne. Zastrzeżenie do protokołu]	392
Art. 106. [Przebieg rozprawy]	393
Art. 107. [Nieobecność stron]	402
Art. 108. [Przebieg rozprawy w razie nieobecności stron]	402
Art. 109. [Obowiązek odroczenia rozprawy]	403
Art. 110. [Obowiązek odroczenia rozprawy]	404
Art. 111. [Przesłanki połączenia spraw]	405
Art. 112. [Wymierzenie grzywny organowi]	410
Art. 113. [Zamknięcie rozprawy]	411
Art. 114. [Odwołanie od zarządzeń przewodniczącego]	412
Rozdział 8. Postępowanie mediacyjne i uproszczone	413
Art. 115. [Cel postępowania mediacyjnego]	415
Art. 116. [Mediator]	416
Art. 116a. [Obowiązek zachowania bezstronności]	418
Art. 116b. [Zapoznanie się mediatora z aktami sprawy]	419
Art. 116c. [Wyłączenie jawności mediacji]	419
Art. 116d. [Koszty mediacji]	421
Art. 116e. [Protokół z przebiegu mediacji]	422
Art. 117. [Skutki ustaleń dokonanych w postępowaniu mediacyjnym]	423
Art. 118. [Skarga do sądu]	424
Art. 119. [Przesłanki rozpoznania sprawy w trybie uproszczonym]	425
Art. 120. [Rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym. Skład sądu]	427
Art. 121. [Przesłanka rozpoznania sprawy w trybie uproszczonym]	428
Art. 122. [Przekazanie sprawy na rozprawę]	429

Rozdział 9. Zawieszenie i podjęcie postępowania	429
Art. 123. [Zawieszenie postępowania z mocy prawa]	431
Art. 124. [Zawieszenie postępowania z urzędu]	433
Art. 125. [Przesłanki fakultatywnego zawieszenia postępowania z urzędu]	443
Art. 126. [Zawieszenie postępowania na zgodny wniosek stron]	450
Art. 127. [Skutki zawieszenia postępowania]	451
Art. 128. [Podjęcie postępowania z urzędu]	453
Art. 129. [Podjęcie postępowania na wniosek]	459
Art. 130. [Umorzenie postępowania]	462
Art. 131. [Orzekanie o zawieszeniu lub umorzeniu]	463
Rozdział 10. Orzeczenia sądowe	464
Art. 132. [Wydanie wyroku]	465
Art. 133. [Podstawy wyrokowania]	467
Art. 134. [Granice orzekania sądu]	472
Art. 135. [Zakres uwzględnienia skargi w granicach sprawy]	484
Art. 136. [Zasada niezmienności składu]	489
Art. 137. [Narada. Głosowanie. Zdanie odrębne]	490
Art. 138. [Elementy składowe sentencji]	493
Art. 139. [Ogłoszenie wyroku]	494
Art. 140. [Pouczenie strony działającej bez zawodowego pełnomocnika]	497
Art. 141. [Uzasadnienie wyroku]	499
Art. 142. [Doręczenie odpisu wyroku z uzasadnieniem]	508
Art. 143. [Podpisanie uzasadnienia]	509
Art. 144. [Związanie sądu wydanym wyrokiem]	510
Art. 145. [Uwzględnienie skargi na decyzję lub postanowienie]	512
Art. 145a. [Zobowiązanie organu do wydania decyzji lub postanowienia. Wymierzenie organowi grzywny]	531
Art. 146. [Uwzględnienie skargi na inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej]	534
Art. 147. [Uwzględnienie skargi na akty prawa miejscowego lub inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków oraz akty terenowych organów administracji rządowej]	537
Art. 148. [Uwzględnienie skargi na akt nadzoru]	540
Art. 149. [Uwzględnienie skargi na beczynność bądź przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy administracji publicznej]	542
Art. 150. [Uwzględnienie skargi na pozostałe akty lub czynności]	549
Art. 151. [Oddalenie skargi]	551
Art. 151a. [Rozpoznanie sprzeciwu od decyzji kasacyjnej]	553
Art. 152. [Rozstrzygnięcie w przedmiocie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności]	556
Art. 153. [Związanie oceną prawną i wskazaniem co do dalszego postępowania]	559
Art. 154. [Skutki niewykonania wyroku]	567
Art. 155. [Sygnalizacja]	572
Art. 156. [Sprostowanie]	575
Art. 157. [Wniosek o uzupełnienie wyroku]	579
Art. 158. [Wykładnia wyroku]	581
Art. 159. [Bieg terminu do wniesienia środka zaskarżenia]	582
Art. 160. [Wydanie postanowienia]	583
Art. 161. [Umorzenie postępowania]	585
Art. 162. [Postanowienia niekończące postępowania w sprawie]	591
Art. 163. [Obowiązek uzasadnienia i doręczenia postanowień]	593
Art. 164. [Związanie sądu postanowieniem]	593

Art. 165.	[Wzruszanie postanowień]	595
Art. 166.	[Stosowanie przepisów o wyrokach]	596
Art. 167.	[Zarządzenia]	597
Art. 167a.	[Zarządzenia i postanowienia referendarza sądowego. Wniesienie sprzeciwu]	598
Rozdział 11. Prawomocność orzeczeń		600
Art. 168.	[Przesłanki prawomocności]	601
Art. 169.	[Stwierdzenie prawomocności]	603
Art. 170.	[Związanie prawomocnym orzeczeniem sądu administracyjnego]	604
Art. 171.	[Powaga rzeczy osądzonej]	609
Art. 172.	[Unieważnienie prawomocnego orzeczenia]	611
Dział IV. Środki odwoławcze		613
Rozdział 1. Skarga kasacyjna		617
Art. 173.	[Przedmiot skargi kasacyjnej]	619
Art. 174.	[Podstawy skargi kasacyjnej]	622
Art. 175.	[Przymus adwokacko-radcowski]	629
Art. 176.	[Elementy konstrukcyjne skargi kasacyjnej]	633
Art. 177.	[Wniesienie skargi kasacyjnej]	634
Art. 177a.	[Wezwanie do usunięcia braków skargi kasacyjnej]	638
Art. 178.	[Odrzucenie skargi kasacyjnej przez WSA]	639
Art. 178a.	[Umorzenie postępowania kasacyjnego]	640
Art. 179.	[Odpowiedź na skargę kasacyjną]	641
Art. 179a.	[Uchylenie wyroku przez wojewódzki sąd administracyjny]	642
Art. 180.	[Odrzucenie skargi kasacyjnej przez NSA]	643
Art. 181.	[Skład sądu]	645
Art. 182.	[Rozpoznanie skargi kasacyjnej na posiedzeniu niejawnym]	648
Art. 182a.	[Termin rozpatrzenia skargi kasacyjnej od wyroku oddalającego sprzeciw od decyzji]	649
Art. 183.	[Zakres rozpoznania skargi. Nieważność postępowania]	649
Art. 184.	[Oddalenie skargi kasacyjnej]	664
Art. 185.	[Uwzględnienie skargi kasacyjnej]	666
Art. 186.	[Uchylenie wyroku w części niezaskarżonej]	668
Art. 187.	[Pytanie prawne]	668
Art. 188.	[Wyrok reformatoryjny]	677
Art. 189.	[Odrzucenie skargi. Umorzenie postępowania]	678
Art. 190.	[Związanie wykładnią]	680
Art. 191.	[Zakres rozpoznania niezaskarżalnych postanowień]	682
Art. 192.	[Zawieszenie postępowania przed NSA]	683
Art. 193.	[Odesłanie]	684
Rozdział 2. Zażalenie		686
Art. 194.	[Przesłanki. Treść. Termin. Elementy składowe]	686
Art. 195.	[Obowiązki wojewódzkiego sądu administracyjnego. Autokontrola]	690
Art. 196.	[Wstrzymanie wykonania postanowienia]	692
Art. 197.	[Rozpoznanie zażalenia]	693
Art. 198.	[Zażalenie na zarządzenie przewodniczącego]	694
Dział V. Koszty postępowania		695
Rozdział 1. Zwrot kosztów postępowania między stronami		696
Art. 199.	[Koszty postępowania]	697
Art. 200.	[Zwrot kosztów postępowania pierwszoinstancyjnego]	698

Art. 201.	[Zwrot kosztów w przypadku uwzględnienia skargi w trybie autokontroli lub umorzenia postępowania w wyniku mediacji]	701
Art. 202.	[Zwrot kosztów kilku skarżącym]	702
Art. 203.	[Zwrot kosztów postępowania kasacyjnego w razie uwzględnienia skargi kasacyjnej]	703
Art. 204.	[Zwrot kosztów postępowania kasacyjnego w razie oddalenia skargi kasacyjnej]	706
Art. 205.	[Zwrot kosztów niezbędnych]	707
Art. 206.	[Stosunkowe rozdzielenie kosztów postępowania]	710
Art. 207.	[Odesłanie]	712
Art. 208.	[Zasada zawinienia]	713
Art. 209.	[Obowiązek orzekania o kosztach]	715
Art. 210.	[Obowiązek zgłoszenia żądania zwrotu kosztów]	715
Rozdział 2. Koszty sądowe		716
Oddział 1. Przepisy ogólne		717
Art. 211.	[Definicja legalna]	717
Art. 212.	[Opłaty sądowe]	718
Art. 213.	[Wydatki]	719
Art. 214.	[Obowiązek uiszczenia kosztów]	720
Art. 215.	[Obowiązek podania wartości przedmiotu zaskarżenia]	720
Art. 216.	[Należność pieniężna jako wartość przedmiotu zaskarżenia]	721
Art. 217.	[Obliczanie wartości przedmiotu zaskarżenia]	724
Art. 218.	[Dopuszczalność sprawdzenia wartości przedmiotu zaskarżenia]	725
Art. 219.	[Obowiązek wniesienia opłaty sądowej]	726
Art. 220.	[Skutki nieuiszczenia opłaty]	726
Art. 221.	(uchylony)	728
Art. 222.	[Odstąpienie od żądania opłaty]	729
Art. 223.	[Odesłanie]	729
Art. 224.	[Postanowienie w przedmiocie kosztów]	730
Art. 225.	[Zwrot opłaty]	730
Art. 226.	[Przedawnienie]	731
Art. 227.	[Zażalenie]	731
Art. 228.	[Egzekucja nałożonych grzywien]	732
Art. 229.	[Umorzenie, odroczenie i rozłożenie na raty należności. Delegacja ustawowa]	733
Oddział 2. Wpis		735
Art. 230.	[Zakres poboru wpisu]	735
Art. 231.	[Wpis stosunkowy i stały]	736
Art. 232.	[Zwrot uiszczanego wpisu]	736
Art. 233.	[Delegacja ustawowa]	737
Oddział 3. Opłata kancelaryjna		738
Art. 234.	[Zakres poboru opłaty kancelaryjnej]	738
Art. 235.	[Rozszerzenie zakresu poboru opłaty kancelaryjnej]	739
Art. 235a.	[Opłata kancelaryjna za pisma wniesione w formie dokumentu elektronicznego]	739
Art. 236.	[Delegacja ustawowa]	740
Oddział 4. Wydatki		741
Art. 237.	[Obowiązek poniesienia wydatków]	741
Art. 238.	[Skutki niewpłacenia zaliczki]	742

Rozdział 3. Zwolnienie od kosztów sądowych	742
Oddział 1. Przepisy ogólne	744
Art. 239. [Zwolnienie z mocy ustawy]	744
Art. 240. [Delegacja ustawowa]	749
Art. 241. [Domniemanie całkowitego zwolnienia]	749
Art. 242. [Skutki zwolnienia]	749
Oddział 2. Prawo pomocy	750
Art. 243. [Wniosek o przyznanie prawa pomocy]	750
Art. 244. [Zakres prawa pomocy]	753
Art. 245. [Zakres całkowity i częściowy]	754
Art. 246. [Przesłanki przyznania prawa pomocy]	755
Art. 247. [Wyłączenie prawa pomocy]	760
Art. 248. [Zwrot kosztów postępowania]	761
Art. 249. [Cofnięcie prawa pomocy]	762
Art. 249a. [Umorzenie postępowania w sprawie przyznania prawa pomocy]	762
Art. 250. [Wynagrodzenie pełnomocnika]	763
Art. 251. [Wygaśnięcie prawa pomocy]	768
Art. 252. [Treść wniosku]	768
Art. 253. [Wyznaczenie pełnomocnika]	770
Art. 254. [Właściwość sądu]	772
Art. 255. [Uzupełnienie wniosku]	773
Art. 256. [Delegacja ustawowa]	774
Art. 257. [Pozostawienie wniosku bez rozpoznania]	775
Art. 258. [Czynności referendarzy sądowych]	776
Art. 259. [Wniesienie sprzeciwu]	777
Art. 260. [Skutki wniesienia sprzeciwu]	779
Art. 261. [Brak opłat]	780
Art. 262. [Odpowiednie zastosowanie]	780
Art. 263. (uchylony)	780
Dział VI. Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego	781
Art. 264. [Skład sądu. Wnioskodawcy]	782
Art. 265. [Udział prokuratora]	785
Art. 266. [Kworum. Głosowanie]	787
Art. 267. [Odmowa podjęcia uchwały]	788
Art. 268. [Obowiązek uzasadnienia wniosku oraz uchwały]	789
Art. 269. [Odstąpienie od stanowiska wyrażonego w uchwale]	790
Dział VII. Wznowienie postępowania	794
Art. 270. [Dopuszczalność]	795
Art. 271. [Przesłanki nieważności]	797
Art. 272. [Niezgoda z Konstytucją, ustawą lub prawem międzynarodowym; wznowienie ze względu na rozstrzygnięcie organu międzynarodowego lub orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej]	800
Art. 273. [Przesłanki restytucyjne]	809
Art. 274. [Ograniczenie dopuszczalności wznowienia]	813
Art. 275. [Właściwość sądu]	814
Art. 276. [Odesłanie]	814
Art. 277. [Termin wniesienia skargi]	815
Art. 278. [Negatywna przesłanka wznowienia]	816
Art. 279. [Elementy składowe skargi]	817

Art. 280.	[Badanie wstępne]	817
Art. 281.	[Rozstrzygnięcie o dopuszczalności wznowienia]	818
Art. 282.	[Rozpoznanie sprawy]	819
Art. 283.	[Wyłączenie sędziego]	820
Art. 284.	[Dopuszczalność wstrzymania wykonania]	821
Art. 285.	[Zakaz dalszego wznowienia]	822
Dział VIIA.	Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia	824
Art. 285a.	[Dopuszczalność]	826
Art. 285b.	[Wniesienie skargi przez Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich]	833
Art. 285c.	[Ograniczenie dopuszczalności skargi]	834
Art. 285d.	[Podstawy skargi]	834
Art. 285e.	[Elementy składowe skargi]	835
Art. 285f.	[Termin]	837
Art. 285g.	[Przedstawienie akt sprawy NSA]	838
Art. 285h.	[Odrzucenie skargi]	839
Art. 285i.	[Skład sądu. Wyłączenie sędziego]	840
Art. 285j.	[Rozpoznanie skargi]	840
Art. 285k.	[Oddalenie skargi]	841
Art. 285l.	[Odesłanie]	843
Dział VIII.	Wykonywanie orzeczeń sądowych	845
Art. 286.	[Zwrot akt. Termin załatwienia sprawy]	845
Art. 287.	(uchylony)	846
Dział IX.	Postępowanie w razie zaginięcia lub zniszczenia akt	847
Art. 288.	[Zakres odtworzenia]	847
Art. 289.	[Wszczęcie postępowania]	849
Art. 290.	[Właściwość sądu]	849
Art. 291.	[Elementy składowe wniosku]	850
Art. 292.	[Czynności sądu]	850
Art. 293.	[Grzywna]	851
Art. 294.	[Dołączenie odpisów do akt]	852
Art. 295.	[Oświadczenia stron]	852
Art. 296.	[Dochodzenie]	853
Art. 297.	[Postanowienie w sprawie odtworzenia akt]	854
Art. 298.	[Skutki odtworzenia akt]	854
Dział X.	Przepisy z zakresu postępowania w obrocie zagranicznym	855
Art. 299.	[Obowiązek ustanowienia pełnomocnika do doręczeń]	856
Art. 300.	[Odesłanie]	860
Dział XI.	Przepis końcowy	862
Art. 301.	[Wejście w życie ustawy]	862
Bibliografia		863

Wykaz skrótów

Akty prawne

- dyrektywa 2011/92/UE – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z 13.12.2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (tekst jednolity) (Dz.Urz. UE L 26, s. 1, ze zm.)
- dyrektywa 2014/59/UE – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z 15.05.2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/EU oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012 (Dz.Urz. UE L 173, s. 190, ze zm.)
- EKPC – Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)
- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2025 r. poz. 1071 ze zm.)
- k.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2025 r. poz. 383 ze zm.)
- k.p. – ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2025 r. poz. 277 ze zm.)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2025 r. poz. 1691)
- k.p.c. – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 1568 ze zm.)
- k.p.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2025 r. poz. 46 ze zm.)
- k.r.o. – ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2026 r. poz. 236)
- k.s.h. – ustawa z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 18 ze zm.)
- k.wyb. – ustawa z 5.01.2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2025 r. poz. 365 ze zm.)
- KDPA – decyzja w sprawie Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej (Dz.Urz. UE z 2011 r. C 285, s. 3), przyjęta na podstawie rezolucji Parlamentu Europejskiego z 6.09.2001 r. zatwierdzającej Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- konwencja z Aarhus – Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus 25.06.1998 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706 ze zm.)

- KPP – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389)
- MPPOiP – Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19.12.1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167)
- nowelizacja k.p.a. z 1990 r. – ustawa z 24.05.1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 34, poz. 201)
- nowelizacja k.p.a. z 2017 r. – ustawa z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935)
- nowelizacja k.p.c. z 2019 r. – ustawa z 4.07.2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1469)
- nowelizacja z 2010 r. – ustawa z 12.02.2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 36, poz. 196)
- nowelizacja z 2015 r. – ustawa z 9.04.2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. poz. 658)
- nowelizacja z 2025 r. – ustawa z 12.09.2025 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. poz. 1427)
- o.p. – ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2025 r. poz. 111 ze zm.)
- p.p.s.a. – ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.)
- p.u.s.a. – ustawa z 5.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1267)
- p.u.s.p. – ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 334 ze zm.)
- p.w.p. – ustawa z 30.06.2000 r. – Prawo własności przemysłowej (Dz.U. z 2023 r. poz. 1170)
- pr. adw. – ustawa z 26.05.1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz.U. z 2024 r. poz. 1564)
- pr. bank. – ustawa z 29.08.1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. z 2024 r. poz. 1646 ze zm.)
- pr. bud. – ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2025 r. poz. 418 ze zm.)
- pr. not. – ustawa z 14.02.1991 r. – Prawo o notariacie (Dz.U. z 2024 r. poz. 1001 ze zm.)
- pr. pocz. – ustawa z 23.11.2012 r. – Prawo pocztowe (Dz.U. z 2025 r. poz. 366 ze zm.)
- pr. pras. – ustawa z 26.01.1984 r. – Prawo prasowe (Dz.U. z 2018 r. poz. 1914)
- pr. prok. – ustawa z 28.01.2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2024 r. poz. 390 ze zm.)
- pr. przed. – ustawa z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2025 r. poz. 1480 ze zm.)
- pr. stow. – ustawa z 7.04.1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2020 r. poz. 2261 ze zm.)
- pr. upad. – ustawa z 28.02.2003 r. – Prawo upadłościowe (Dz.U. z 2025 r. poz. 614 ze zm.)
- reg. NSA – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 4.07.2020 r. Regulamin Naczelnego Sądu Administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 805)
- reg. prok. – rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 7.04.2016 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz.U. z 2025 r. poz. 753)
- reg. WSA – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 5.08.2015 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 779)
- rozporządzenie eIDAS 1.0 – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z 23.07.2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylającego dyrektywę 1999/93/WE (Dz.Urz. UE L 257, s. 73, ze zm.)

- rozporządzenie eIDAS 2.0 – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1183 z 11.04.2024 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) nr 910/2014 w odniesieniu do ustanowienia europejskich ram tożsamości cyfrowej (Dz.Urz. UE L 2024/1183)
- rozporządzenie o NTA z 1932 r. – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 27.10.1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. Nr 94, poz. 806 ze zm.)
- rozporządzenie ws. akt – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 27.05.2019 r. w sprawie sposobu postępowania z aktami spraw sądownoadministracyjnych w wojewódzkich sądach administracyjnych i Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. poz. 1004)
- rozporządzenie ws. dokumentów elektronicznych – rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 30.10.2006 r. w sprawie niezbędnych elementów struktury dokumentów elektronicznych (Dz.U. Nr 206, poz. 1517)
- rozporządzenie ws. doręczania – rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 6.05.2020 r. w sprawie szczególnego trybu i sposobu doręczania pism sądowych w postępowaniu cywilnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 19 ze zm.)
- rozporządzenie ws. wpisów – rozporządzenie Rady Ministrów z 16.12.2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2021 r. poz. 535)
- TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana 2016) (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)
- TUE – Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana 2016) (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13)
- u.d.e. – ustawa z 18.11.2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz.U. z 2026 r. poz. 3)
- u.d.i.p. – ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902 ze zm.)
- u.d.p. – ustawa z 5.07.1996 r. o doradztwie podatkowym (Dz.U. z 2021 r. poz. 2117 ze zm.)
- u.d.p.p.w. – ustawa z 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2025 r. poz. 1338)
- u.f. – ustawa z 6.04.1984 r. o fundacjach (Dz.U. z 2023 r. poz. 166)
- u.f.p. – ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm.)
- u.f.z.o. – ustawa z 27.10.2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. z 2025 r. poz. 439)
- u.i.d.p.p. – ustawa z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2025 r. poz. 1703)
- u.k.s.c. – ustawa z 28.07.2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz.U. z 2025 r. poz. 1228)
- u.p.e.a. – ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2025 r. poz. 132 ze zm.)
- u.r.p. – ustawa z 6.07.1982 r. o radcach prawnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 499 ze zm.)
- u.rz.pat. – ustawa z 11.04.2001 r. o rzecznikach patentowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 749 ze zm.)
- u.s.g. – ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.)
- u.s.p. – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2025 r. poz. 1684 ze zm.)
- u.s.w. – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2025 r. poz. 581 ze zm.)
- u.u.i.s. – ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2024 r. poz. 1112 ze zm.)
- u.w.a.r.w. – ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2025 r. poz. 428)

- u.z.r.p. – ustawa z 11.07.2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz.U. z 2020 r. poz. 818)
- u.z.r.z. – ustawa z 28.04.2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027 (Dz.U. z 2025 r. poz. 1733 ze zm.)
- ustawa COVID-19 – ustawa z 2.03.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2025 r. poz. 764 ze zm.)
- ustawa o BFG – ustawa z 10.06.2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz.U. z 2025 r. poz. 643 ze zm.)
- ustawa o KAS – ustawa z 16.11.2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2025 r. poz. 1131 ze zm.)
- ustawa o KRS – ustawa z 20.08.1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz.U. z 2025 r. poz. 869 ze zm.)
- ustawa o NSA z 1980 r. – ustawa z 31.01.1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 4, poz. 8 ze zm.) – akt uchylony
- ustawa o NSA z 1995 r. – ustawa z 11.05.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) – akt uchylony
- ustawa o NTA z 1922 r. – ustawa z 3.08.1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. z 1926 r. Nr 68, poz. 400) – akt uchylony
- ustawa o PGRP – ustawa z 15.12.2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1192 ze zm.)
- ustawa o RPD – ustawa z 6.01.2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz.U. z 2023 r. poz. 292)
- ustawa o RPO – ustawa z 15.07.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2024 r. poz. 1264)
- ustawa o VAT – ustawa z 11.03.2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2025 r. poz. 775 ze zm.)
- zarz. biur. – zarządzenie nr 14 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6.08.2015 r. w sprawie ustalenia zasad biurowości w sądach administracyjnych, <https://bip.warszawa.wsa.gov.pl/272/zasady-biurowosci-w-sadach-administracyjnych.html>
- ZTP – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283 ze zm.)

Periodyki

- Biul. SN – Biuletyn Sądu Najwyższego
- CBOSA – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
- EPS – Europejski Przegląd Sądowy
- GAP – Gospodarka – Administracja Państwowa
- GSP – Gdańskie Studia Prawnicze
- MoPod – Monitor Podatkowy
- NP – Nowe Prawo
- NZS – Nowe Zeszyty Samorządowe
- OMT – Organizacja – Metody – Technika
- OTK – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
- OTK-A – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria A
- OTK ZU – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy
- Pal. – Palestra
- PiP – Państwo i Prawo

- PiZS – Praca i Zabezpieczenie Społeczne
- PiŻ – Prawo i Życie
- POP – Przegląd Orzecznictwa Podatkowego
- PPiA – Przegląd Prawa i Administracji
- PP – Przegląd Podatkowy
- PPC – Polski Proces Cywilny
- PPPubl. – Przegląd Prawa Publicznego
- Prok. i Pr. – Prokuratura i Prawo
- PS – Przegląd Sądowy
- PSejm. – Przegląd Sejmowy
- RPEiS – Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
- ST – Samorząd Terytorialny
- SPE – Studia Prawno-Ekonomiczne
- ZNSA – Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego
- ZNUJ – Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego
- ZOTSIS – Zbiór Orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości i Sądu

Zbiory orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego

- ONSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
- ONSAiWSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
- OSN – Zbiór orzeczeń Sądu Najwyższego (od 1945 do 1962 r.)
- OSNAP – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy (do początku 2003 r., potem OSNP)
- OSNAPIUS – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (od 1994 do 2003 r.)
- OSNC – Zbiór orzeczeń Sądu Najwyższego. Izba Cywilna (od 1995 r.)
- OSNCK – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna i Karna
- OSNCP – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna i Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (od 1963 do 1994 r.)
- OSNC-ZD – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna – Zbiór dodatkowy
- OSNKN – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych
- OSNKW – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Izba Wojskowa
- OSNP – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy (od 1994 r. do początku 2003 r.)
- OSNwSK – Orzecznictwo Sądu Najwyższego w Sprawach Karnych
- OSP – Orzecznictwo Sądów Polskich (od 1991 r.)
- OSPiKA – Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych (do 1990 r.)

Dzienniki urzędowe

- Dz.Urz. MS – Dziennik Urzędowy Ministra Sprawiedliwości
- Dz.Urz. UE – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej

Instytucje, urzędy, organizacje

- EEA – Europejski Obszar Gospodarczy (European Economic Area)
- EFTA – Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu (European Free Trade Association)
- ETPC – Europejski Trybunał Praw Człowieka
- KAS – Krajowa Administracja Skarbowa

- KIS – Krajowa Informacja Skarbowa
- NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
- NTA – Najwyższy Trybunał Administracyjny
- SA – sąd apelacyjny
- SN – Sąd Najwyższy
- SO – sąd okręgowy
- TK – Trybunał Konstytucyjny
- TSUE – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
- WSA – wojewódzki sąd administracyjny
- ZUS – Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Inne

- ADR – alternatywne rozwiązywanie sporów (alternative dispute resolution)
- ESP – elektroniczna skrzynka podawcza
- ePUAP – elektroniczna platforma usług administracji publicznej
- LEX – System Informacji Prawnej Wydawnictwa Wolters Kluwer
- PUH – publiczna usługa hybrydowa
- PURDE – publiczna usługa rejestrowanego doręczenia elektronicznego
- SRP – System Rejestrów Państwowych
- UPD – urzędowe poświadczenie doręczenia
- UPO – urzędowe poświadczenie odbioru
- UPP – urzędowe poświadczenie przedłożenia

Wstęp

Od wejścia w życie ustaw wykonujących konstytucyjny obowiązek utworzenia dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego upłynęło już ponad dwadzieścia lat. Od tego czasu rodzimy system prawny uległ wielu przeobrażeniom, wynikającym z jednej strony z przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, a z drugiej – z przemian społeczno-gospodarczych, związanych z niespotykanym dotąd tempem życia codziennego i nowymi, nieznanymi wcześniej zadaniami, z którymi przyszło się mierzyć administracji publicznej.

Istotnemu rozszerzeniu podstaw prawnych sądowej kontroli o rozbudowaną kategorię aktów prawa unijnego oraz prawa międzynarodowego towarzyszyło zróżnicowanie form prawnych działania administracji. Niektóre z nich stały się nawet przedmiotem regulacji kodeksowej, czego przykładem jest milczące załatwienie sprawy. Wraz ze stałym zwiększeniem obowiązków administracji publicznej nastąpił rozwój funkcji, którą określa się jako świadcząca. Zmianom uległa też struktura podmiotów postępowania, wśród których znalazły się nie tylko nowe kategorie uczestników (np. przewidziane w aktach prawa unijnego i międzynarodowego społeczeństwo w sprawach dotyczących ochrony środowiska), ale w obrębie instytucji skarżącego. Ekspansja wielkich, międzynarodowych korporacji dotknęła przecież również rodzimy rynek, skłaniając do postawienia pytania o rolę sądu administracyjnego we współczesnym świecie. Obok tradycyjnie pojmowanej ochrony skarżącego przed nadużyciem władzy pojawia się zatem zagadnienie ochrony interesu publicznego, przejawiającego się w różnych aspektach życia społecznego, od finansów publicznych po ochronę zdrowia czy środowiska naturalnego.

Wskazane, zaledwie zasygnalizowane zjawiska prowokują pytanie o aktualność regulacji procesowej, z jednej strony wzorowanej jeszcze na rozwiązaniach przedwojennych, gdy chodzi np. o kasacyjną formułę orzekania czy instytucję ochrony tymczasowej, a z drugiej strony posługującej się co prawda współczesnymi, ale coraz mniej adekwatnymi instytucjami postępowania cywilnego. Niektóre z nich, jak choćby podstawy kasacyjne, poddawane były poważnej krytyce już od samego początku obowiązywania ustawy. Konsekwencją niewielkiej elastyczności unormowań jest postępujące zjawisko dekodyfikacji Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Mnogość i zróżnicowanie przepisów odrębnych skłania do postawienia pytania o to, czy nie należałoby podjąć trud opracowania nowej ustawy procesowej, uwzględniającej wspomniane przemiany społeczne oraz zawierającej zestaw nowoczesnych instytucji, skonstruowanych w celu sprostania współczesnym wyzwaniom sądowej kontroli administracji. Pewnym paradoksem jest to, że doświadczenia pandemii, wymuszając prowadzenie rozpraw w formie zdalnej, ujawniły nowe możliwości prowadzenia postępowania, które jednak – na skutek utraty podstawy prawnej po ustaniu stanu epidemii i zagrożenia epidemicznego – wymagają raz jeszcze uregulowania. Uważamy, że rozpoczęcie dyskusji na ten temat jest konieczne.

W komentarzu, który oddajemy do rąk Czytelników, prezentujemy własne spojrzenie na obowiązującą regulację procesową, która pomimo niejednej ułomności, od wielu już lat służy przeprowadzeniu kontroli legalności działalności administracji w wielu, coraz bardziej skomplikowanych sprawach.

Warszawa, 11.02.2026 r.

*Joanna Wegner
Tomasz Kolanowski*

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r.
**Prawo o postępowaniu
przed sądami administracyjnymi**

(tekst jedn. Dz.U. z 2026 r. poz. 143)

Dział I. Przepisy wstępne

Tomasz Kolanowski, Joanna Wegner

Literatura: B. Adamiak, *Glosa do postanowienia WSA w Gliwicach z 20.01.2005 r., IV SAB/GI 23/04*, OSP 2006/7–8, poz. 84; B. Adamiak, *Glosa do wyroku NSA z 14.06.1985 r. SA/Wr 307/85*, OSPiKA 1986/7–8, poz. 136; B. Adamiak, *Przesłanki klasyfikacji postanowień do postanowień rozstrzygających sprawę co do istoty. Dopuszczalność drogi sądownoadministracyjnej – glosa do wyroku NSA z 27.10.2021 r., II OSK 3330/18*, OSP 2023/1, poz. 8; 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-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005; R. Alexy, *Theorie der Grundrechte*, Frankfurt am Main 1996; J.B. Auby, *General Report* [w:] *Codification of Administrative Procedure*, ed. J.B. Auby, Bruxelles 2014; A. Bado, *Foreword* [w:] A. Bado, *Fair Trial and Judicial Independence. Hungarian Perspectives*, London 2014; A.J. Belohlávek, *Arbitration Law of Czech Republic: Practice and Procedure*, New York 2013; W. Binder, *Ustawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (z dnia 3 sierpnia 1922) z uwzględnieniem zmian wprowadzonych nowelą z dnia 25 marca 1926 i pokrewne ustawy*, Warszawa 1926; M. Bogusz, *Podstawy zaskarżenia i wzruszenia uchwały organu gminy w trybie art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym*, PiP 1994/12; J. Borkowski, *Glosa do wyroku NSA z 20.07.1981 r., SA 1163/81*, OSPiKA 1982/169, poz. 352; W. Chróścielewski, *Glosa do uchwały NSA z 11.06.2013 r., I OSP 1/13*, OSP 2013/12; W. Chróścielewski, *Legitymacja skargowa w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, ZNSA 2010/5–6; W. Chróścielewski, *Sądowa kontrola rozstrzygnięć nadzorczych dotyczących samorządu terytorialnego*, ST 1994/10; T. von Danwitz, K. Ritgen, *Europäisches Verwaltungsrecht*, Berlin–Heidelberg 2008; B. Dauter, *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2018; B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgodka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2024; W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962; W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1972, 1980; W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989; D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz–Kraków 2004; K. Defecińska, *Spory o własność*, ST 2000/7–8; J. Derlatka, *Wylączenie sędziego w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2016; *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, red. B. Kwiatek, Warszawa 2023; *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, red. M. Wilbrandt-Gotowicz, Warszawa 2025; R. Dworkin, *Biorąc prawa poważnie*, Warszawa 1998; K. Flaga-Gieruszyńska, A. Zieliński, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2019; L. Florek, *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2017; L. Garlicki, *Trybunał Konstytucyjny a rola sędziów w ochronie konstytucyjności prawa*, PiP 1986/2; A. Gomułowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego: Niepokojąca hybryda rządu*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 20.07.2016 r.; A. Górski, *Prawo o ustroju sądów powszechnych*, Warszawa 2013; T. Grzegorzczak, J. Tylman, *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 2011; J. Gudowski, *Wylączenie sądu jako organu wymiaru sprawiedliwości – nowa instytucja w prawie procesowym cywilnym i karnym*, PS 2021/6; M. Haczkowska, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2017; P. Hamburger, *Law and Judicial Duty*, Cambridge–London 2008; R.M. Hauser, *Wpływ orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego na tworzenie projektów ustaw*, „Przegląd Legislacyjny” 2006/1; E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970; W. Jakimowicz, *O definicjach i domniemaniach prawnych w prawie administracyjnym – studium przypadku*, PPPubl. 2020/7–8; A. Jakubowski, *Test decyzji administracyjnej i dopuszczalność modyfikacji trybu jej wydawania aktem podustawowym – glosa do wyroku NSA z 19.03.2019 r., I OSK 1222/17*, GSP 2020/2; Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa–Poznań 1982; W. Jasiński, *Jawnosć zewnętrzna posiedzeń sądowych w polskim procesie karnym*, PiP 2009/9; T. Jasudowicz, *Orzecznictwo Strasburskie. Zbiór orzeczeń*

Europejskiego Trybunału Praw Człowieka 1990–1997, Toruń 1998; R. Jastrzębski, *Czynnik obywatelski w sądownictwie II Rzeczypospolitej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2001/1; M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016; G. Jędrejek, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2019; M. Kamiński, *O istocie pojęcia sprawy sądowniczoadministracyjnej*, PPPubl. 2009/10; A. Kiełtyka, W. Kotowski, A. Ważny, *Prawo o prokuraturze. Komentarz*, Warszawa 2017; Z. Kmiecik, J. Wegner, M. Wojtuń, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023; Z. Kmiecik, M. Stahl, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, ST 2001/1–2; Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010; Z. Kmiecik, *Przewlekłość postępowania administracyjnego*, PiP 2011/6; Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014; *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, red. J. Giezek, Warszawa 2021; *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2019; *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. J. Borkowski, Warszawa 1985; *Kodeks postępowania cywilnego*, t. 1, *Komentarz do artykułów 1–505¹⁴*, red. K. Piasecki, Warszawa 2006; *Kodeks postępowania cywilnego*, t. 1, *Komentarz. Art. 1–505³⁰*, red. T. Szancio, Warszawa 2019; *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 1, *Postępowanie rozpoznawcze*, red. T. Ereciński, Warszawa 2012, 2016; *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. J. Skorupka, Warszawa 2015; *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. D. Świecik, Warszawa 2024; *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2015; *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. M. Frasz, M. Habdas, Warszawa 2023; C. Koenig, *Vorlesung allgemeines Verwaltungsrecht einschließlich Verwaltungsprozessrecht*, <https://www.jura.uni-bonn.de/lehrstuhl-prof-dr-koenig/lehrveranstaltungen/wintersemester-2025/26/allgemeines-verwaltungsrecht>; T. Kolanowski, J. Wegner, *Drugi do zawodu sędziego administracyjnego w świetle standardów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności* [w:] *75 lat ustanowienia Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, red. J. Chlebny, Warszawa 2025; *Konstytucja RP*, t. 2, *Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016; *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023; *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016; J. Kopec-Jachimiec, *Działalność uchwałodawcza sądów w Polsce i w Niemczech*, Łódź 2019; M. Kordela, *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2012; T. Kuczyński, M. Masternak-Kubiak, *Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz*, Warszawa 2009; D. Malec, *Asesor sądowy – udana reaktywacja historycznej instytucji czy nietrafna nowelizacja Prawa o ustroju sądów powszechnych?* [w:] *Nil nisi veritas. Księga dedykowana Profesorowi Jackowi Matuszewskiemu*, red. D. Wiśniewska-Jóźwiak, M. Głuszak, Łódź 2016; A. Mączyński, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez sądy*, PiP 2005/5; P. Mijał, *Cechy charakterystyczne aktów prawa miejscowego na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, ZNSA 2007/5–6; W. Miszewski, *Jawność w procesie cywilnym w związku z przepisami kodeksu postępowania cywilnego*, „Polski Proces Cywilny” 1933/1; *Nauka administracji*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2012; K. Opalek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969; *Organy ochrony prawnej*, red. P. Kuczma, Warszawa 2023; P. Pietrasz, *Doręczenia elektroniczne w postępowaniu administracyjnym oraz podatkowym od 10 grudnia 2023 r. a postępowanie sądowniczoadministracyjne*, ZNSA 2023/6; P. Pietrasz, *Informatyka postępowania sądowniczoadministracyjnego (nowe rozwiązania)*, ZNSA 2014/5; R. Piotrowski, *Sędziowie a władza wykonawcza. Wybrane problemy konstytucyjne*, „Studia Iuridica” 2008/48; R. Piotrowski, *W przedmiocie odwołania Rzecznika Praw Dziecka i projektu nowelizacji ustawy o RPD*, PSejm. 2008/6; E. Plesnarowicz-Durska, *Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz*, Warszawa 2013; *Postępowanie sądowniczoadministracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2015; *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010; *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, R. Stankiewicz, Warszawa 2025; *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2016; J. Reichel, *Between Supremacy and Autonomy: Applying the Principle of Good Administration in the Member States* [w:] *General Principles of EC Law in a Process of Development*, eds. U. Bernitz, J. Nergelius, C. Cardner, New York 2008; A. Skoczylas, *Podmioty legitymowane do złożenia wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego lub sporu o właściwość w rozumieniu art. 4 p.p.s.a.*, ZNSA 2007/2; A. Skoczylas, *Rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych i o właściwość przez NSA*, Warszawa 2008; S. Skorupka, H. Auderska, Z. Łempicka, *Mały słownik języka polskiego*, Warszawa 1969; M. Stanowska, *Udostępnianie dziennikarom akt sądowych lub prokuratorskich*, PS 2001/10; E. Schmidt-Assmann, *Verwaltungsrechtliche Dogmatik. Eine Zwischenbilanz zu Entwicklung, Reform und künftigen Aufgaben*, Tübingen 2013; E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014; E.W. Thomas, *The Judicial Process. Realism, Pragmatism and Practical Reasoning*, Cambridge 2005; T. Tridimas, *The General Principles of EU Law*, Oxford 2006; *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022; J. Wegner, *Instytucja milczącego załatwienia sprawy przez administrację publiczną*, Warszawa 2021; J. Wegner, *Konstrukcja subsydiarnego stosowania przepisów*

kodeksu postępowania administracyjnego, PiP 2020/6; J. Wegner, *Sąd administracyjny. Uwarunkowania procesowe* [w:] *System Prawa Sądownictwa Administracyjnego*, t. 2, *Zakres podmiotowy i przedmiotowy postępowania sądownoadministracyjnego*, red. G. Łaszczycza, W. Piątek, Warszawa 2025; J. Wegner, B. Wróblewski, *Kierunki nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego w świetle ustawy z 7 kwietnia 2017 r.*, SPE 2019/110; C. Wolfe, *The Eminent Tribunal. Judicial Supremacy and the Constitution*, Princeton 2004; Z. Wopera, *The General Principles Of Law At The Practise Of The European Court Of Justice*, „Curentul Juridic” 2009/36; T. Woś, „Nowa” regulacja postępowania sądownoadministracyjnego w sprawach z zakresu samorządu terytorialnego, cz. 1, NZS 2008/5; S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974; A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020; J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1972; J. Wróblewski, *Skuteczność prawa i problemy jej badania*, „Studia Prawnicze” 1980/1–2; M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2006; J. Zimmermann, *Elementy procesowe nadzoru i kontroli NSA nad samorządem terytorialnym*, PiP 1991/10; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005; A.M. Żmijewska, *Bieg terminu przedawnienia w czasie pandemii COVID-19 – glosa do uchwały NSA z dnia 27 marca 2023 r.* (sygn. akt I FPS 2/22), „Przełąd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2024/3

Rozdział 1. Przepisy ogólne

Joanna Wegner

Art. 1. [Zakres obowiązywania]

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 sądownoadministracyjne).

- 1. Sprawa sądownoadministracyjna.** Otwierający ustawę art. 1 kojarzyć się może z podobnie – pod względem redakcyjnym – sformułowanym art. 1 k.p.c., definiującym pojęcie sprawy cywilnej w znaczeniu materialnym i formalnym. Komentowany przepis określa sprawę sądownoadministracyjną w znaczeniu materialnym jako sprawę z zakresu kontroli działalności administracji publicznej (zob. M. Kamiński, *O istocie pojęcia sprawy sądownoadministracyjnej*, PPPubl. 2009/10, s. 6–27; B. Dauter, *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2018). Z kolei sprawą sądownoadministracyjną w znaczeniu formalnym jest każda inna sprawa, do której przepisy Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi stosuje się z mocy ustaw szczególnych.

Istotę gwarantowanego przez art. 45 ust. 1 Konstytucji RP prawa jednostki stanowi dostęp do sprawiedliwego, niezależnego, bezstronnego, niezawisłego sądu i rozpoznania przez taki sąd sprawy indywidualnej. O prawie do sądu traktują również art. 14 ust. 1 MPPOiP oraz art. 6 ust. 1 EKPC. Dostęp do sądu pozostaje zdeterminowany charakterem sprawy, która wymaga rozstrzygnięcia. Nie każdy bowiem spór stanowić może przedmiot postępowania sądowego, a jedynie taki, który zakwalifikować można jako spór o prawo. Warunkiem koniecznym uruchomienia postępowania sądowego jest zatem identyfikacja uprawnienia lub obowiązku jednostki na podstawie przepisu prawa. Dopuszczalność drogi sądowej nie zależy zatem w szczególności od tego, w jakiej formie administracja działa, lecz od tego, czy mamy do czynienia ze sprawą indywidualną w sporze o prawo w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Dopiero przesądzenie tej kwestii otwiera pole do rozważań na temat tego, czy ustawodawca zwykł to konstytucyjnie gwarantowane prawo zapewnić, a jeżeli tak, to przed jakim sądem i w jakiego rodzaju procedurze.

Pojęcie sprawy ma wprawdzie – jak przyjął Trybunał Konstytucyjny – na tle poszczególnych procedur znaczenie autonomiczne, jednak do jego elementów konstrukcyjnych należy to, że co

najmniej jedną ze stron sporu jest podmiot prawa prywatnego (zob. wyroki TK: z 9.06.1998 r., K 28/97, OTK 1998/4, poz. 50; z 10.05.2000 r., K 21/99, OTK 2000/4, poz. 109; z 10.07.2000 r., SK 12/99, OTK 2000/5, poz. 143). W orzecznictwie TK akcentuje się to, że pojęcie to odnosić należy przede wszystkim do sporów prawnych wynikających ze stosunków prawa cywilnego, prawa administracyjnego czy karnego, a także wszelkich sporów o „prawa, których istnienie wynika z całokształtu obowiązujących regulacji prawa materialnego” (wyrok TK z 10.07.2000 r., SK 12/99, OTK 2000/5, poz. 143). Spór w sprawie, o której mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, obejmować może także ustalenie tego, czy strony są związane określonym stosunkiem prawnym, czy też nie.

Wbrew temu, co niekiedy wybrzmiewa w pismach kierowanych do sądu administracyjnego, sąd ten nie jest właściwy we wszystkich sporach z administracją publiczną. Nasz system ustrojowy zakłada bowiem niejednorodność sądownictwa i zarazem wyłączność właściwości poszczególnych kategorii sądów w poszczególnych sprawach. Zapewnieniu realizacji prawa do sądu służy przewidziana w art. 177 Konstytucji RP zasada właściwości sądu powszechnego we wszystkich sprawach, o ile ustawa zwykła nie stanowi inaczej. Unormowanie to koresponduje z art. 184 Konstytucji RP regulującym właściwość sądów administracyjnych wyłącznie w zakresie określonym w przepisach ustawy.

2. **Problem tzw. domniemania właściwości sądu administracyjnego.** Na tle wykładni art. 184 Konstytucji wysuwa się niekiedy tezę o „domniemaniu właściwości” sądu administracyjnego, na poparcie której przywołuje się wyrok TK z 14.06.1999 r., K 11/98, OTK 1999/5, poz. 97, zestawiając je z „domniemaniem właściwości” sądu powszechnego, o której miało traktować uzasadnienie wyroku TK z 21.02.2001 r., P 12/00, OTK 2001/3, poz. 47 (pogląd taki zaprezentowano m.in. w wyroku TK z 15.10.2013 r., P 26/11, OTK-A 2013/7, poz. 99). Tymczasem w żadnym z przywołanych przez Trybunał w 2013 r. wcześniejszych wyroków TK nie ma mowy o domniemaniu właściwości (kompetencji) sądu administracyjnego, a nawet sądu powszechnego. W pierwszym z nich opowiedziano się za zasadą kontroli decyzji administracyjnej przez sąd administracyjny, przywołując obszerne orzecznictwo NSA i SN z okresu sprzed wejścia w życie Konstytucji RP (wyroki NSA: z 5.11.1992 r., II SA 207–208/92, ONSA 1994/2, poz. 45; z 6.07.1993 r., II SA 843–844/93, niepubl.; z 19.09.1993 r., II SA 1359/93, ONSA 1995/1, poz. 11; z 28.09.1994 r., III SA 1359/93, OSP 1995/4, poz. 90; wyrok SN z 26.07.1992 r., III ARN 30/92, niepubl.). Trybunał zauważył wówczas, że „O ile w poprzednim porządku konstytucyjnym prawo do sądu wyprowadzane było z ogólnej zasady państwa prawnego (por. orzeczenie TK z 7 stycznia 1992 r., sygn. K. 1/91) – to w świetle obowiązującej konstytucji prawo to jest odrębnie sformułowane oraz wzmocnione szeregiem przepisów konstytucji. Tworzą one zespół gwarancji, zapewniających obywatelom prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia ich spraw przez niezależne, bezstronne i niezawisłe sądy. Z jednej strony gwarancje te dotyczą tego, że droga sądowa nie zostanie nikomu ustawowo zamknięta. Z drugiej strony gwarancje te odnoszą się do budowy i ustroju władzy sądowniczej oraz pozycji sędziów – po to by to prawo do sądu miało realny wymiar (por. orzeczenie z 27 stycznia 1999 r., sygn. K. 1/98)”. Dalej Trybunał zauważył, że „Wśród tej drugiej grupy gwarancji w przedmiotowej sprawie szczególne znaczenie ma art. 184 zdanie pierwsze konstytucji, z którego wypływa zasada, iż kontrolę działalności administracji publicznej sprawują: NSA oraz inne sądy administracyjne. Odesłanie przez Konstytucję do ustawy, jeśli chodzi o zakres owej kontroli nie może prowadzić do zniesienia prawa do sądu. W sprawach z zakresu administracji publicznej prawo do sądu realizowane jest poprzez sądownictwo administracyjne. Skoro art. 184 Konstytucji stwierdza, że Naczelny Sąd Administracyjny sprawuje kontrolę w zakresie określonym w ustawie, to ustawy określające

zakres tej kontroli mają charakter dopełniający treść art. 184 zdanie pierwsze konstytucji, w ten sposób, by zapewnić realizację prawa do sądu – poprzez kognicję sądu administracyjnego”. Również w nowszym orzecznictwie TK, np. wyroku TK z 13.03.2013 r. K 25/10, OTK-A 2013/3, poz. 27, nie ma mowy o domniemaniu właściwości sądu administracyjnego w każdej sprawie z zakresu kontroli administracji, a jedynie w zakresie aktów administracyjnych. Dlatego oparte na tym wyroku stanowisko o domniemaniu właściwości sądu administracyjnego w sprawach działalności administracji publicznej jest nietrafne (tak np. M. Wiącek [w:] *Konstytucja RP*, t. 2, *Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1092, odmiennie zob. B. Naleziński [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, s. 602).

Podzielić zatem należy pogląd, zgodnie z którym art. 184 Konstytucji RP nie stanowi źródła roszczenia o ochronę praw jednostki. Kwestia ta stanowiła przedmiot analizy TK, który postanowieniem z 25.06.2019 r., Ts 49/19, OTK-B 2020/106 TK odmówił nadania biegu skardze konstytucyjnej, w której ubiegano się o zbadanie zgodności z art. 184 Konstytucji art. 1 „rozumianego w ten sposób, że «sprawa bezczynności organu jednostki samorządu terytorialnego w rozstrzygnięciu otwartego konkursu na powierzenie prowadzenia przez organizację pozarządową punktu nieodpłatnej pomocy prawnej nie wchodzi w zakres sądowej kontroli działalności administracji publicznej (nie stanowi sprawy sądownoadministracyjnej)»”. W uzasadnieniu postanowienia TK wyjaśnił, że art. 184 Konstytucji RP ma charakter ustrojowy, jest adresowany do ustawodawcy i nie stanowi źródła konstytucyjnych praw lub wolności jednostki w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji RP.

Z kolei w wyroku z 21.02.2001 r., P 12/00, OTK 2001/3, poz. 47, TK zaakcentował, że „Zasada podziału i równowagi władz oznacza także wzajemną kontrolę działań organów państwa w granicach ich kompetencji oraz realną zdolność wzajemnego hamowania i powściągnięcia się. Skoro więc w art. 177 konstytucji sformułowano generalną kompetencję sądów do sprawowania wymiaru sprawiedliwości, oznacza to tym samym, że wyjątki od tak ujętej generalnej kompetencji nie mogą być interpretowane rozszerzająco”. Z tych przyczyn uważam stanowisko zaprezentowane w wyroku TK z 15.12.2020 r., SK 12/20, OTK-A 2021/2 za nietrafne. Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 3 § 4 pkt 2 „rozumiany w ten sposób, że nie obejmuje rozstrzygnięcia organu władzy publicznej w przedmiocie otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego, rozpisanego w trybie przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2020 r. poz. 1057), jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” oraz że art. 3 § 2 pkt 8 „rozumiany w ten sposób, że nie dotyczy bezczynności organu władzy publicznej odnośnie do rozstrzygnięcia w przedmiocie otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego, rozpisanego w trybie przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji”. W uzasadnieniu tego wyroku TK wskazał, że „dla wykładni art. 184 Konstytucji (zwłaszcza w zestawieniu z art. 45 ust. 1) nie może mieć przesądzającego znaczenia siatka pojęciowa prawa administracyjnego ani ustawowy sposób określenia kompetencji sądów administracyjnych – w szczególności art. 3–5 p.p.s.a., choć przepisy te służą doprecyzowaniu i uszczegółowieniu regulacji konstytucyjnej”. Godzi się zauważyć, że przywołany na poparcie tego poglądu wcześniejszy wyrok TK z 7.02.2001 r., K 27/00, OTK 2001/2, poz. 29, do tej kwestii w ogóle się nie odnosi, zaś wyrok TK z 20.12.2017 r., SK 37/15, OTK-A 2017/90 dotyczył innego zagadnienia – kwestii interpretacji art. 3 § 2 pkt 2.

Analiza wskazanych przepisów Konstytucji RP prowadzi w moim przekonaniu do przeciwnego wniosku. Przypomnieć należy, że ani z art. 184, ani z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP nie wynika obowiązek ustawodawcy objęcia kognicją sądu administracyjnego określonej kategorii

spraw. Problem poruszony w orzeczeniu TK nie miał natury legislacyjnej, lecz dotyczył stanu faktycznego, skoro odnosił się do kwalifikacji danej aktywności administracji do unormowanych w art. 3 § 2 pkt 4 aktów lub czynności wynikających bezpośrednio z przepisu prawa. Negatywna ocena w tym zakresie nie pozbawia strony prawa do ochrony sądowej, bo jeżeli mamy do czynienia ze sporem o prawo, to w grę wchodzi ochrona sądowa realizowana przez sąd powszechny.

Uważam także, że posługiwanie się terminem języka prawniczego „domniemanie” jest w tym przypadku nieuzasadnione, dlatego że nie mamy tu do czynienia ani z domniemaniem faktycznym, ani prawnym. Pojęciem domniemania faktycznego określa się wnioskowanie o istnieniu faktów na podstawie ustalenia innych faktów (zob. np. wyrok SN z 3.12.2010 r., I CSK 123/10, LEX nr 818557 i podane tam orzecznictwo; wyrok SN z 21.09.2023 r., II NSKP 31/23, LEX nr 3606608). Domniemanie faktyczne wymaga rozważenia wszystkich okoliczności sprawy i przeprowadzenia analizy zgodnie z zasadami logiki i doświadczenia życiowego. O domniemaniu faktycznym można mówić wówczas, gdy wniosek przeciwny jest wysoce mało prawdopodobny (zob. T. Ereciński [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 1, *Postępowanie rozpoznawcze*, red. T. Ereciński, Warszawa 2012, s. 1087). Jako przykład domniemania faktycznego wspomniany autor podaje ustalenie faktu zgonu w postępowaniu o stwierdzenie zgonu. Z kolei domniemanie prawne stanowi ustanowiony przez prawo obowiązek przyjęcia za udowodnione określonych faktów, które – z niewielkimi wyjątkami – mogą podlegać obaleniu (zob. W. Jakimowicz, *O definicjach i domniemaniach prawnych w prawie administracyjnym – studium przypadku*, PPPubl. 2020/7–8, s. 47–67 i podana tam literatura).

Kwestię kompetencji sądu administracyjnego trudno rozpatrywać z uwzględnieniem pojęcia domniemania, bo nie o fakty tu chodzi, lecz o prawo jednostki do właściwego sądu. Ta wynikać może z przyjęcia przez ustawodawcę konstytucyjnego pewnej zasady czy, jak nazwał to TK w wyroku generalnej kompetencji – jak w przypadku art. 177 ust. 1 Konstytucji RP – nie zaś opierać się na domniemywaniu faktów. W odniesieniu do sądu administracyjnego art. 184 Konstytucji RP ustanawia jedynie taką zasadę, że sądy administracyjne powołane są do orzekania w sprawach z zakresu kontroli działalności administracji, ale zakres tych spraw musi wynikać z ustawy. W tego rodzaju ustawie wykonującej odesłanie konstytucyjne nie mogą się zatem znaleźć sprawy nienależące do ogólnej, konstytucyjnie umocowanej kompetencji sądu administracyjnego. Dlatego zgodzić się w tym zakresie należy z B. Nalezińskim, który krytycznie ocenił pomysł ustawodawcy, który planował powierzyć NSA rozpoznawanie spraw dyscyplinarnych sędziów sądów powszechnych i wojskowych, na podstawie przepisów ustawy z 13.01.2023 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, która ostatecznie nie weszła w życie (zob. B. Naleziński [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tułaja, Warszawa 2023, s. 602). W trybie kontroli prewencyjnej Prezydent RP skierował tę ustawę do TK, który wyrokiem z 11.12.2023 r., Kp 1/23, OTK-A 2024/52, uznał m.in. zakwestionowane przez Prezydenta przepisy tej ustawy dotyczące poszerzenia właściwości NSA za niezgodne z art. 184 Konstytucji RP. W uzasadnieniu zawarto trafne spostrzeżenie, że „status NSA określa art. 184 Konstytucji, który nie przewiduje możliwości powierzenia sądom administracyjnym innych spraw niż wyraźnie wskazane w tym przepisie”.

- 3. Właściwość sądu administracyjnego a różnorodność form prawnych działania administracji.** Skoro podstawa kontroli legalności administracji sprawowanej przez sąd administracyjny wynikać musi z ustawy, to dla przyjęcia właściwości sądu administracyjnego nie wystarczy, by skarżący pozostawał w sporze z administracją, ani nawet to, by spór ten toczył się o prawo lub obowiązek regulowane przepisami zaliczanymi do kategorii „prawo administracyjne”. Konstruowanie przez ustawodawcę różnorodnych form działania podmiotów funkcjonujących w sferze

prawa publicznego mieści się niewątpliwie w ramach przysługującej ustawodawcy swobody kreowania systemu prawnego. Panująca współcześnie różnorodność prawnych form działania administracji zdecydowanie wykracza poza enumerację zawartą w poszczególnych punktach art. 3 § 2. Wskazany zabieg legislacyjny jest nie tylko dopuszczalny, ale i powszechnie stosowany także w innych państwach demokratycznych, w celu uelastycznienia coraz bardziej obciążonej administracji (zob. np. E. Schmidt-Assmann, *Verwaltungsrechtliche Dogmatik. Eine Zwischenbilanz zu Entwicklung, Reform und künftigen Aufgaben*, Tübingen 2013, s. 87). Przykład stanowi choćby uregulowane w art. 122a i n. k.p.a. milczące załatwienie sprawy czy wykonywanie zawieranych przez administrację umów z jednostkami realizującym określone programy finansowane ze środków publicznych (zob. np. postanowienie NSA z 8.05.2024 r., I GSK 539/24, LEX nr 3723961). W tego rodzaju sytuacjach wchodzi w grę konstytucyjnie ustanowiona zasada właściwości sądu powszechnego, realizowane przede wszystkim w drodze uregulowanego w art. 189 k.p.c. powództwa o ustalenie, chyba że powód jest w stanie skonstruować innego rodzaju żądanie, np. zasądzenia określonej sumy pieniężnej.

4. **Kompetencyjne normy kolizyjne.** Wspomnianej zasadzie wyłączności właściwości poszczególnych kategorii sądów, stanowiącej pochodną zasady spójności systemu prawnego, służą normy kolizyjne, ustanowione zarówno w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego, jak i Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Konstruuje one system zabezpieczeń przeciwko pozostawieniu jakiegokolwiek sporu prawnego poza rozstrzygnięciem przez sąd. Nieprawidłowe nawet prawomocne odrzucenie skargi przez sąd administracyjny aktywuje bowiem przesłankę uregulowaną w art. 199¹ k.p.c. rozpoznania sporu niemającego charakteru sprawy materialnie cywilnej w rozumieniu art. 1 k.p.c. przez sąd powszechny. W analizującym to zagadnienie wyroku SN z 23.10.2019 r., I CSK 421/18, LEX nr 3060571 skonstatowano, że „W wypadku, kiedy osoba występująca o ochronę prawną nie uzyskała jej na drodze sądowniczo-administracyjnej, a żądanie zostało zgłoszone w sprawie w rozumieniu 45 ust. 1 Konstytucji, powinien jej tę ochronę zapewnić sąd powszechny, nawet jeśli nie jest to sprawa cywilna w rozumieniu art. 1 k.p.c., tak by znalazła drogę realizacji i ochrony gwarantowanych w Konstytucji praw podmiotowych nawet w wypadku niedoskonałości niższej rangi przepisów kształtujących system ochrony prawnej. W przepisach Kodeksu postępowania cywilnego ten zamysł realizuje art. 199¹ k.p.c.” Uzupełnia go rozwiązanie przyjęte w art. 464 § 1 k.p.c. zakazującym odrzucenie pozwu w sprawach prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, jeżeli w sprawie właściwy pozostaje inny organ – wówczas sąd obowiązany jest przekazać sprawę temu organowi. Jeżeli jednak organ ten uprzednio uznał się za niewłaściwy, sąd zobligowany jest sprawę rozpoznać.

Konsekwentnie w myśl art. 58 § 4 sąd administracyjny nie może odrzucić skargi z powodu, o którym mowa w § 1 pkt 1, jeżeli w tej sprawie sąd powszechny uznał się za niewłaściwy. W postanowieniu NSA z 22.01.2016 r., II GSK 2746/15, ONSAiWSA 2017/3, poz. 38, klarownie wskazano, że „Będzie to swojego rodzaju właściwość delegacyjna, stanowiąca jedną z podstaw prawnych rozstrzygnięcia tej sprawy (W. Chrościelewski, *Glosa do uchwały NSA z 11.06.2013 r., I OSP 1/13, OSP 2013/12, s. 118*). Ten pogląd pozostaje w pełni aktualny w odniesieniu do art. 58 § 4 P.p.s.a.”

Jak zasygnalizowano, w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dopuszczalność odrzucenia pozwu jest ograniczona i nie może nastąpić, gdy w sprawie właściwy pozostaje inny organ. Trafnie niuans ten uchwyciła B. Adamiak, akcentując, że „postanowienie o przekazaniu sprawy na podstawie art. 464 § 1 K.p.c. tym różni się od postanowienia o odrzuceniu pozwu, że wiąże sąd administracyjny nie tylko w zakresie właściwości (art. 58 § 4 P.p.s.a.), ale także w zakresie obowiązku rozpoznania sprawy niezależnie od wystąpienia

innych przesłanek dopuszczalności skargi. Postępowanie sądowoadministracyjne jest kontynuacją rozpoznania sprawy przekazanej postanowieniem sądu powszechnego” (B. Adamiak, *Glosa do postanowienia WSA w Gliwicach z 20.01.2005 r., IV SAB/GI 23/04, OSP 2006/7–8, poz. 84*). Zarazem – jak zasadnie przyjął NSA w wyroku z 24.05.2024 r., III OSK 225/23, LEX nr 3757807 – „Z punktu widzenia celu procesu cywilnego (którym jest wydanie merytorycznego rozstrzygnięcia) i sposobu jego zakończenia jest to (...) postanowienie równoważne postanowieniu o odrzuceniu pozwu, kończącemu postępowanie w sprawie bez merytorycznego rozstrzygnięcia. Z tej przyczyny do postanowień sądu w przedmiocie przekazania sprawy innemu organowi na podstawie art. 464 § 1 k.p.c. (z powodu niedopuszczalności drogi sądowej) powinny być odpowiednio stosowane przepisy dotyczące postanowień w przedmiocie odrzucenia pozwu (por. Uchwała Sądu Najwyższego 7 sędziów z 9 czerwca 2005 r., sygn. akt II PZP 4/05, opublikowano: OSNP 2005/23/367, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 października 2020 r., sygn. akt II PK 222/18, LEX nr 3229695)”.

5. **Kompetencja sądu administracyjnego wynikająca z przepisów odrębnych.** Odesłanie zamieszczone w końcowej części art. 1 dotyczyć ma spraw formalnie sądowoadministracyjnych, a więc takich, których istota nie polega na sporze o legalność działalności administracji publicznej, lecz o coś innego. Analizując unormowania odrębne, odsyłające zwrotnie do przepisów Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, można dojść do wniosku, że większość jednak dotyczy powierzenia sądowi administracyjnemu kontroli administracji publicznej. Są to zatem przepisy szczególne w rozumieniu art. 3 § 3, nie zaś art. 1.

Można się natomiast zastanawiać, czy w tej kategorii nie mieści się sprawa, o której mowa w art. 4 ust. 4 pr. pras. Przepis ten stanowi podstawę do zaskarżenia do sądu administracyjnego odmowy bądź niezachowania wymagań ustawowych udzielenia przez przedsiębiorcę lub podmiot niezaliczony do sektora finansów publicznych oraz nie działający w celu osiągnięcia zysku informacji prasie o swojej działalności. Wprawdzie zgodnie z art. 4 ust. 4 pr. pras. w postępowaniu przed sądem stosuje się odpowiednio przepisy o zaskarżaniu do sądu decyzji administracyjnych, ale nadal przedmiotem oceny sądu nie jest działalność administracji, lecz podmiotów funkcjonujących w sferze prawa prywatnego (zob. postanowienie NSA z 30.06.2023 r., III OSK 1087/23, LEX nr 3589396). Do spraw formalnie sądowoadministracyjnych zaliczyć także należy te, które sąd obowiązany jest rozpoznać na podstawie art. 58 § 4, o czym mowa już była wcześniej.

Analiza komentowanego przepisu skłania do refleksji nad jego zgodnością z art. 184 Konstytucji RP, dlatego że norma konstytucyjna wyraźnie określa kompetencję sądu administracyjnego jako sądu właściwego w sprawach kontroli administracji publicznej. Jeżeli pogląd wyrażony przez TK w wyroku z 11.12.2023 r., Kp 1/23, OTK-A 2024/52, nie zostanie zmodyfikowany, to można się spodziewać że legalność komentowanego przepisu może zostać zweryfikowana negatywnie. Jak dotąd nie został on jeszcze poddany kontroli konstytucyjności prawa.

Joanna Wegner

Art. 2. [Droga sądowa]

Do rozpoznawania spraw sądowoadministracyjnych powołane są sądy administracyjne.

1. **Obowiązek rozpoznania sprawy sądowoadministracyjnej przez sąd administracyjny.** Komentowany przepis precyzuje, że konsekwencją zakwalifikowania sporu sądowego do kategorii sprawy sądowoadministracyjnej w rozumieniu art. 1 jest obowiązek jego rozpoznania

przez sąd administracyjny. Stale poszerzający się zakres działania administracji może wzbudzać wątpliwości co do dopuszczalności sądowej kontroli w tym zakresie sprawowanej przez sąd administracyjny. Niekiedy usuwa je ustawodawca, czego przykładem jest unormowanie zawarte w art. 47 u.f.z.o., przewidujące że czynności organu dotującego podejmowane w celu ustalenia wysokości lub przekazania dotacji stanowią zaskarżalne do sądu administracyjnego czynności z zakresu administracji publicznej, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 (zob. wyrok NSA z 19.03.2021 r., I GSK 1713/20, ONSAiWSA 2021/5, poz. 79; postanowienie NSA z 22.09.2023 r., I GSK 999/23, LEX nr 3618882). W drugim z tych orzeczeń wyjaśniono, że „Czynności z zakresu administracji publicznej, o których mowa w art. 47 u.f.z.o., to wszelkie czynności podejmowane przez organ dotujący w celu ustalenia wysokości lub przekazania dotacji. Z art. 47 u.f.z.o. nie wynika jakiegokolwiek ograniczenie kategorii czynności, które podlegają tej regulacji. Przepis posługuje się sformułowaniem «czynności podejmowane (...) w celu ustalenia wysokości i przekazania dotacji» i pod tym pojęciem należy rozumieć przede wszystkim obliczenie kwoty dotacji i zlecenie jej przelewu. Na podstawie lektury pozostałych przepisów ustawy nie sposób byłoby wskazać, o jakie inne czynności poprzedzające wypłatę dotacji miałyby chodzić, a pamiętać należy że rezultat wykładni nie może prowadzić do takiego wyniku oznaczającego, że hipoteza przepisu ustawy byłaby pusta. Można zakładać, że ustalenie wysokości dotacji i zlecenie przelewu środków poprzedzone są przez sekwencję operacji myślowych, obliczeń rachunkowych, które jednak pozostają z istoty rzeczy sferą niedostępną dla beneficjenta. Finalizacja i zarazem uzewnętrznienie tych działań odbywa się dopiero z chwilą zlecenia przelewu i pojawienia się środków na rachunku uprawnionego. W ten sposób wykonywany jest przez administrację przewidziany przepisem ustawy obowiązek udzielenia beneficjentowi środków. Sens przewidzianej w art. 47 u.f.z.o. sądowej kontroli sprowadza się przecież do weryfikacji zgodności z prawem realizowania tego obowiązku przez administrację, a zatem tego, czy i jaka kwota dotacji i komu została udzielona. Z tego powodu nie można zgodzić się z oceną (...) odwołującą się do rachunkowo-księgowego charakteru wypłaty dotacji”.

2. **Postępowanie sądownoadministracyjne według unormowań odrębnych.** W pewnych kategoriach spraw przepisy odrębne ustanawiają dla sądu administracyjnego terminy rozpoznania skargi, czego przykładem jest choćby art. 104 ust. 2 i 3 ustawy o BFG czy art. 61 ust. 5 u.z.r.p., czy art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy z 8.07.2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 274). W tych sprawach obowiązują terminy 30 dni od wniesienia skargi. Analogiczne terminy wiążą – w dwóch pierwszych kategoriach spraw – NSA, a w sprawach ze skargi na decyzję o realizacji inwestycji w zakresie budowy powodziowych NSA ustawodawca wyznaczył dwa miesiące.

Modyfikacja pewnych reguł postępowania nie oznacza automatycznie wprowadzenia odrębności w zakresie zaskarżalnych do sądu administracyjnego prawnych form działania administracji. Wobec tego przedmiot skargi musi zostać zakwalifikowany do jednego z punktów art. 3 § 2, co z kolei determinuje sposób jej rozstrzygnięcia. Pojawiająca się niekiedy w orzecznictwie forma „informacja” czy „rozstrzygnięcie” nie jest przewidziana w ustawie, a wobec tego w komparacji orzeczenia nie może być zamieszczana (zob. np. wyrok NSA z 28.02.2018 r., II GSK 4351/17, LEX nr 2478775).

Na tle tych unormowań odrębnych nasuwa się wątpliwość co do tego, czy odstępstwa od przepisów Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, a więc ustawy o szczególnej randze, bo noszącej tytuł „prawo”, są dopuszczalne. Określenia „prawo”, „kodeks”, „ordynacja” zgodnie z § 19 pkt 2 i § 148 ZTP zastrzeżone są bowiem do ustaw regulujących obszernie daną dziedzinę spraw i zarazem zawierających definicję znaczeń danych określeń,

od których odstępianie powinno mieć miejsce wyjątkowo. Na znaczenie regulacji kodeksowej i powinność respektowania jej postanowień przez ustawodawcę zwraca się od jakiegoś czasu w ustawodawstwie obcym (zob. wyroki czeskiego Trybunału Konstytucyjnego z 5.11.1996 r., Pl.ÚS 14/96, 3/1997 Sb., CZ:US:1996:Pl.US.14.96 i z 12.07.2001 r., Pl.ÚS 11/2000, 322/2001 Sb., CZ:US:2001:Pl.US.11.2000, zob. też J. Wegner, *Konstrukcja subsydiarnego stosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 2020/6, s. 85–101). Nazwana klauzulą subsydiarności (Subsidiaritätsklausel) reguła stosowania przepisów kodeksu, o ile te odrębne nie stanowią inaczej, zobowiązuje zarazem do posługiwania się regulacją pozakodeksową wyłącznie wówczas, gdy jest to konieczne dla danej dziedziny i tylko w zakresie nienaruszającym tych zasad, których źródłem są postanowienia konstytucyjne (zob. J.B. Auby, *General Report* [w:] *Codification of Administrative Procedure*, ed. J.B. Auby, Bruxelles 2014, s. 12–13; A.J. Belohlávek, *Arbitration Law of Czech Republic: Practice and Procedure*, New York 2013, s. 1712; C. Koenig, *Vorlesung allgemeines Verwaltungsrecht einschließlich Verwaltungsprozessrecht*, <https://www.jura.uni-bonn.de/lehrstuhl-prof-dr-koenig/lehrveranstaltungen/wintersemester-2025/26/allgemeines-verwaltungsrecht>, s. 11–12).

Joanna Wegner

Art. 3. [Zakres właściwości sądów administracyjnych]

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

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

- 1) decyzje administracyjne;
- 2) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty;
- 3) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które przysługuje zażalenie;
- 4) inne niż określone w pkt 1–3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, z wyłączeniem aktów lub czynności podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691), postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2025 r. poz. 111, z późn. zm.), postępowań, o których mowa w dziale V w rozdziale 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2025 r. poz. 1131, 1423, 1820 i 1863), oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw;
- 4a) pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach, opinie zabezpieczające i odmowy wydania opinii zabezpieczających, opinie w sprawie opodatkowania wyrównawczego, opinie zabezpieczające w sprawie opodatkowania wyrównawczego i odmowy wydania opinii zabezpieczających w sprawie opodatkowania wyrównawczego;
- 4b) opinie, o których mowa w art. 119zł § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, i odmowy wydania tych opinii;
- 5) akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej;
- 6) akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej;
- 7) akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego;
- 8) beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1–4 lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku określonym w pkt 4a;
- 9) beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach dotyczących innych niż określone w pkt 1–3 aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego oraz postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw.

§ 2a. Sądy administracyjne orzekają także w sprawach sprzeciwów od decyzji wydanych na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego oraz w sprawach sprzeciwów od postanowień, do których odpowiednie zastosowanie ma przepis art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego.

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

- 1. Kontrola działalności administracji publicznej.** Artykuł 3 § 1 nawiązuje do treści art. 1, określającego pojęcie sprawy sądowoadministracyjnej i w tym zakresie nie niesie nowej treści normatywnej. Pewne wątpliwości wzbudzać może znaczenie terminu „administracja publiczna”, bowiem w ustawie go nie zdefiniowano. Ma on charakter zbiorczy, odnoszący się do sfery imperium działalności państwa i samorządu terytorialnego (więcej na ten temat zob. *Nauka administracji*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2012, s. 11–19; *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010). Administracja publiczna jako taka nie posiada podmiotowości prawnej ani wyodrębnionych kompetencji. Posiadają je natomiast organy administracji publicznej, których działania bądź zaniechania podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Zgodzić się wobec tego należy z T. Wośm, że termin „administracja publiczna” odnosi się do organów administracji publicznej (T. Woś [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2016, s. 46). Tego pojęcia także w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie sprecyzowano, rezygnując tym samym z koncepcji przyjętej w art. 20 ust. 2 ustawy o NSA z 1995 r. Przepis ten stanowił, że „Organami administracji publicznej w rozumieniu niniejszej ustawy są naczelne i centralne organy administracji państwowej, terenowe organy administracji rządowej, organy jednostek samorządu terytorialnego oraz inne organy w zakresie, w jakim zostały powołane z mocy prawa do załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej”.

Jego treść zbliżona jest do obowiązującego art. 5 pkt 3 k.p.a., definiującego termin „organ administracji publicznej” jako ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespolej), organy jednostek samorządu terytorialnego oraz organy i podmioty wymienione w art. 1 pkt 2 k.p.a., czyli inne organy państwowe i inne podmioty, gdy są powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco.

W nauce postępowania administracyjnego wyróżnia się organy administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym i funkcjonalnym (zob. W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 45). Pierwsza kategoria obejmuje organy składające się na strukturę administracji publicznej i posiadające wyodrębnione w drodze ustawy kompetencje wykonywania władzy publicznej, zaś do organów administracji w znaczeniu funkcjonalnym zalicza się każdy podmiot, który wprawdzie nie należy do struktury administracji publicznej, ale ustawodawca powierza mu wykonywanie pewnych zadań publicznych (M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 33 i n.). To ostatnie rozwiązanie zwane jest prywatyzacją zadań publicznych (zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 143, zob. też Z. Kmiecik [w:] Z. Kmiecik, J. Wegner, M. Wojtuń, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 38).

Z perspektywy przewidzianej w art. 1 i 3 § 1 kompetencji sądu administracyjnego, a zatem dopuszczalności skargi, istotne jest kryterium przedmiotowe, a więc przedmiot skargi polega na wykonywaniu władzy publicznej. Jest to bowiem punkt wyjścia do stwierdzenia właściwości sądu administracyjnego. Charakter organu, to, czy należy on do struktury administracji

publicznej, czy też nie – ma znaczenie drugorzędne, choć zawsze podmiotowość tę sąd musi określić, zidentyfikować. Uznanie, że autorem działania bądź zaniechania jest tak rozumiany organ administracji publicznej, jest jeszcze niewystarczające do tego, by stwierdzić że sąd administracyjny uprawniony jest do przeprowadzenia kontroli legalności. Wymagane jest bowiem spełnienie przesłanki dotyczącej prawnej formy działania administracji. Zgodnie bowiem z art. 3 § 2 weryfikacja zgodności z prawem dotyczyć może jedynie takich działań (zaniechań) administracji publicznej, które mieszczą się w zawartym w tym przepisie katalogu. Zbiór ten może podlegać rozszerzeniu w drodze przepisów odrębnych, do których odsyła przepis art. 3 § 3. Można zatem skonstatować, że w reakcji na zamieszczone w art. 184 Konstytucji RP odeślanie do ustawy zwykłej ustawodawca ustanowił dwa kryteria przesądzające o właściwości sądu administracyjnego. W sprawach sędowoadministracyjnych w ujęciu materialnym jest nim podjęcie jednej spośród wymienionych w art. 3 § 2 lub 3 prawnej formy działania administracji. Z kolei w sprawach sędowoadministracyjnych w znaczeniu formalnym przesłanką uruchomienia postępowania przed sądem administracyjnym jest obowiązywanie przepisu szczególnego precyzującego kompetencje orzecznicze tego sądu. Stanowiąc częściowe wykonanie art. 184 Konstytucji RP – art. 3 § 2 określa właściwość rzeczową sądu administracyjnego poprzez wyliczenie prawnych form administracji, których legalność można poddać kontroli tego sądu. Obowiązujący katalog ma charakter zamknięty i stanowi wyraz rozwoju prawa o postępowaniu sędowoadministracyjnym i ewolucji prawa administracyjnego oraz form, w których administracja działa.

2. **Stosowanie środków przewidzianych w ustawie.** W myśl art. 3 § 1 sąd administracyjny uprawniony jest do stosowania środków określonych w ustawie. Środków tych przepis nie definiuje ani nie wymienia. W przepisach ustawy termin „środek” używany jest w kilku kontekstach i znaczeniach. Mowa jest bowiem o środkach prawnych (np. w art. 285a § 1–3, art. 285h § 1), środkach zaskarżenia (np. w art. 52 § 1 i 2), środkach odwoławczych (np. w art. 15 § 2 pkt 1, art. 272 § 2), środkach dowodowych (art. 273 § 2), środkach w znaczeniu środków finansowych (w art. 246 § 2 pkt 1 i 2), środkach komunikacji elektronicznej (np. w art. 12b § 2–5, art. 299 § 6 pkt 2). Słowo „środek” obudowane jednym z wymienionych przymiotników nie wzbudza większych wątpliwości. Zob. komentarz do powyższych przepisów.

Ustawodawca posłużył się terminem „środek” bezprzymiotnikowo trzykrotnie, w art. 3 § 1, art. 3 § 3 i art. 135. Można zakładać, że znaczenie tego terminu różni się wprawdzie od wszystkich powyższych, ale ma charakter jednolity, bliski trzeciemu w kolejności, słownikowemu wyjaśnieniu. Oznacza ono coś, co ułatwia działanie, umożliwia osiągnięcie czegoś (zob. S. Skorupka, H. Auderska, Z. Łempicka, *Mały słownik języka polskiego*, Warszawa 1969, s. 814). Nie jest zatem – wbrew stanowisku zaprezentowanemu w wyroku NSA z 7.11.2019 r., II OSK 3168/17, LEX nr 2761911 – środkiem wyrok sądu administracyjnego, ale zamieszczona w nim treść wynikająca ze stwierdzenia przez sąd zasadności skargi. Można zatem powiedzieć, że środek to przysługujący sądowi administracyjnemu sposób oddziaływania na administrację publiczną w ramach kompetencji orzeczniczych. Do środków tych zaliczyć należy narzędzia, które przysługują sądowi administracyjnemu w przypadku uwzględnienia skargi, oraz przewidziane w art. 61 § 3 wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji lub postanowienia; określone w art. 145 § 1–3 stwierdzenie nieważności decyzji bądź postanowienia, uchylenie zaskarżonej decyzji (postanowienia), uchylenie zaskarżonego aktu, stwierdzenie bezskuteczności czynności, stwierdzenie wydania decyzji lub postanowienia z naruszeniem prawa; wskazane w art. 145a § 1 zobowiązanie organu do wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia ze wskazaniem sposobu załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcie; przewidziane w art. 147

§ 1 stwierdzenie nieważności uchwały lub aktu w całości lub w części, stwierdzenie, że zostały wydane z naruszeniem prawa; unormowane w art. 148 uchylenie aktu nadzoru na skutek skargi jednostki samorządu terytorialnego; uregulowane w art. 149 § 1 pkt 1–3 zobowiązanie organu do wydania w określonym terminie aktu, interpretacji albo dokonania czynności, zobowiązanie organu do stwierdzenia uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa, stwierdzenia, że organ dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania; określone w art. 149 § 1b stwierdzenia, czy bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ nastąpiły z rażącym naruszeniem prawa; wskazane w art. 149 § 1b orzeczenie o nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku; przewidziane w art. 149 § 2 orzeczenie o wymierzeniu organowi grzywny lub przyznaniu skarżącemu sumy pieniężnej w przypadku stwierdzenia bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania; unormowane w art. 154 orzeczenie o wymierzeniu organowi grzywny lub przyznaniu skarżącemu sumy pieniężnej w przypadku uwzględnienia skargi na niewykonanie wyroku; wynikające z art. 151a uchylenie decyzji kasacyjnej zaskarżonej sprzeciwem oraz orzeczenie o wymierzeniu organowi grzywny oraz określone w art. 155 § 1–3 wydanie postanowienia sygnalizacyjnego i orzeczenie o wymierzeniu organowi grzywny w przypadku nierozpatrzenia lub niepowiadomienia sądu o zajęтым stanowisku w ustawowym terminie.

Przepisy odrębne przewidują także pewne środki szczególne, np. określone w art. 61 ust. 8 pkt 1 lit. a u.z.r.p. – stwierdzenie, że ocena projektu została przeprowadzona w sposób naruszający prawo i naruszenie to miało istotny wpływ na wynik oceny oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez właściwą instytucję lub w art. 105 ust. 2 ustawy o BFG stwierdzenie jej wydania z naruszeniem prawa.

W myśl art. 135 postawione do dyspozycji sądu środki może on w zasadzie stosować z urzędu, bez względu na żądanie skarżącego i to w stosunku do aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach sprawy, której dotyczy skarga. Wyjątki dotyczą jedynie orzeczenia grzywny bądź zasądzenia na rzecz skarżącego sumy pieniężnej, które mogą mieć miejsce jedynie na wniosek skarżącego, chyba że grzywna stanowić ma konsekwencję niewykonania przez organ postanowienia sygnalizacyjnego.

3. **Skargi na decyzje administracyjne.** Jak już zasygnalizowano, przedmiotowy zakres sądowej kontroli administracji obejmował – zgodnie z art. 1 ustawy o NTA z 1922 r. i art. 1 rozporządzenia o NTA z 1932 r. – jedynie wydawane przez administrację orzeczenia i zarządzenia. W znowelizowanym w 1980 r. art. 196 § 1 k.p.a. ustanowiono prawo zaskarżenia decyzji administracyjnej do sądu z powodu jej niezgodności z prawem, przy czym obowiązywała wówczas tzw. enumeracja pozytywna. W art. 196 § 2 zawarto bowiem katalog przedmiotowy spraw, w których wydaną decyzję można było zaskarżyć do sądu. W innych kategoriach spraw prawo do skargi nie przysługiwało. Z zamkniętego katalogu decyzji objętych kontrolą zrezygnowano dopiero w 1990 r. Na podstawie art. 2 pkt 22 nowelizacji k.p.a. z 1990 r. usunięto z ustawy katalog przedmiotowy.

Jednocześnie w § 4 zamieszczono listę wyłączeń, o ile przepisy szczególne nie stanowiły inaczej, od zasady zaskarżalności do sądu decyzji administracyjnej w sprawach: 1) wynikających z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami administracji państwowej, 2) wynikających z podległości służbowej w urzędach organów administracji państwowej oraz w innych państwowych jednostkach organizacyjnych, 3) odmowy powołania lub mianowania na stanowiska kierownicze i do pełnienia funkcji w organach państwowych, chyba że obowiązek powołania lub mianowania wynika z przepisów prawa, 4) dyscyplinarnych, 5) udzielania wiz, przyznawania prawa azylu, uzyskiwania zezwolenia na pobyt stały i wydalania,

chyba że cudzoziemiec przebywa legalnie w Rzeczypospolitej Polskiej, 6) należących do właściwości Urzędu Patentowego i Komisji Odwoławczej przy tym Urzędzie, 7) należących do właściwości innych sądów.

Wprowadzono ponadto – w art. 196 § 3 k.p.a. – prawo zaskarżenia do NSA postanowień, przy czym ograniczono je przedmiotowo do wymienionych w dwóch punktach tego paragrafu spraw: 1) o odmowie dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu, o odmowie przywrócenia terminu do wniesienia odwołania, o zawieszeniu postępowania, o odmowie podjęcia zawieszono postępowania, o zatwierdzeniu i odmowie zatwierdzenia ugody, w sprawie sprostowania i wyjaśnienia decyzji, o stwierdzeniu niedopuszczalności odwołania, o uchybieniu terminu do wniesienia odwołania oraz w sprawie kosztów postępowania oraz 2) o rozstrzygnięciu zarzutów w sprawie prowadzenia postępowania egzekucyjnego lub zabezpieczającego w administracji oraz o umorzeniu lub odmowie umorzenia tych postępowań.

Artykuł 16 ust. 1 ustawy o NSA w pkt 1 zachował klauzulę generalną zaskarżalności do sądu decyzji administracyjnych, z wyłączeniami przedmiotowymi wymienionymi w art. 19 ust. 1 tej ustawy, które obejmowały sprawy: 1) należące do właściwości innych sądów, 2) wynikające z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach pomiędzy organami administracji publicznej oraz wynikających z podległości służbowej pomiędzy przełożonymi i podwładnymi w urzędach tych organów, a także w jednostkach wojskowych, 3) dyscyplinarne, 4) odmowy mianowania na stanowiska lub powołania do pełnienia funkcji w organach administracji publicznej, chyba że obowiązek mianowania lub powołania wynika z przepisów prawa, 5) wiz i zezwoleń na przekroczenie przez cudzoziemca granicy państwa, zezwoleń na pobyt stały i wydalania z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, z wyjątkiem przypadków dotyczących cudzoziemców przebywających legalnie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, 6) należące do właściwości Komisji Odwoławczej przy Urzędzie Patentowym Rzeczypospolitej Polskiej. Z niewielkimi modyfikacjami taki stan prawny obowiązywał aż do 1.01.2004 r.

W art. 16 ust. 1 ustawy o NSA przewidziano także w pkt 2 i 3 prawo do skargi na postanowienia, rezygnując z obowiązującej dotąd enumeracji pozytywnej, ale ograniczając prawo skargi do postanowień wydanych w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także rozstrzygające sprawę co do istoty oraz wydanych w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie. W dalszych punktach (od 4 do 7) rozszerzono dotąd obowiązujący zakres właściwości NSA także o rozpoznawanie skarg na inne niż określone w pkt 1–3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa (pkt 4), uchwały organów gmin stanowiących przepisy gminne oraz akty terenowych organów administracji rządowej stanowiących przepisy prawa miejscowego (pkt 5), uchwały organów gmin i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (pkt 6) i akty nadzoru nad działalnością organów samorządu terytorialnego (pkt 7). W art. 16 ust. 2 zamieszczono odesłanie do przepisów ustaw szczególnych, które mogły przewidywać sądową kontrolę i wówczas sąd obowiązany był stosować środki określone w tych przepisach. Do takich zaliczono w orzecznictwie SN art. 4 ust. 4 pr. pras. (zob. postanowienie SN z 5.03.1998 r., III RN 5/98, OSNP 1992/2, poz. 43), w którym opowiedziano się za dopuszczalnością wniesienia skargi wobec odmowy udzielenia prasie informacji przez Najwyższą Izbę Kontroli.

Decyzyjna forma załatwienia sprawy uchodzi wciąż za dominującą w relacjach pomiędzy administracją publiczną a jednostką. Przepisy prawa nie definiują tego pojęcia, ale jego znaczenie zostało wypracowane w nauce i orzecznictwie NSA na wiele lat przed reformą z 2004 r. Jako decyzję administracyjną W. Dawidowicz opisywał „akt stosowania norm prawa administracyjnego

przez organ administracji państwowej w stosunku do indywidualnie określonego podmiotu i w konkretnie określonej sprawie”, orzeczenie organu „o wiążących konsekwencjach obowiązującej normy prawa administracyjnego dla indywidualnie określonego podmiotu i w konkretnej sprawie” (W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1980, s. 46–47).

Stanowisko jednoinstancyjnego NSA dobrze z kolei ilustrują motywy wyroku z 8.02.1983 r., SA/Wr 559/82, ONSA 1983/1, poz. 3, w którym wskazano, że pojęcie decyzji oznacza „jednostronne rozstrzygnięcie w sprawie indywidualnej podjęte przez organ w sferze stosunków zewnętrznych. Działanie organów administracji, wyrażające się w formie decyzji, powinno wynikać z przepisu prawa materialnego, wskazującego w sposób nie pozostawiający wątpliwości, że rozstrzygnięcie powinno mieć charakter decyzji w rozumieniu przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. We wszystkich przypadkach, w których prawodawca przewidział formę decyzji dla załatwienia określonego typu spraw, formuluje to albo wprost («organ załatwia sprawę przez wydanie decyzji»), albo w inny sposób wskazuje, że chodzi o jednostronne rozstrzygnięcie o prawach lub obowiązkach skonkretyzowanego podmiotu w indywidualnej sprawie («zezwała», «zabrania», «nakazuje», «przyznaje», «stwierdza»). Zatem przyznanie lub odmowa przyznania zasiłku osobie pozostającej czasowo bez pracy jest decyzją administracyjną, albowiem zawiera wskazane wyżej cechy i elementy. Rozstrzygnięcie w tym przedmiocie jest aktem jednostronnym, skierowanym na zewnątrz i regulującym uprawnienia indywidualne”.

Wśród aprobujących to stanowisko orzeczeń NSA znajdują się te, które za decyzję administracyjną potraktowały zezwolenie na przyjęcie darowizny przez państwową jednostkę organizacyjną (wyrok NSA z 10.10.1984 r., I SA 523/84, ONSA 1984/2, poz. 87), uzgodnienie przez zarząd gminy wniosku koncesyjnego (wyrok NSA z 12.07.1994 r., II SA 658/94, LEX nr 1688816), odmowę przyznania zasiłku dla osoby czasowo pozostającej bez pracy (wyrok NSA z 8.02.1983 r., SA/Wr 559/82, ONSA 1983/1, poz. 3), akt organu szkoły wyższej o skreśleniu z listy studentów (wyrok NSA z 19.12.1985 r., SA/Gd 577/85, ONSA 1985/2, poz. 39), akt mianowania stanowiący podstawę nawiązania stosunku służbowego (postanowienie NSA z 15.04.1991 r., II SA 258/91, LEX nr 10786), wpis na listę radców prawnych, aplikantów radcowskich, zwolnienie z obowiązku odbycia aplikacji (wyrok NSA z 9.03.1998 r., IV SAB 30/87, LEX nr 10743), a nawet uchwała Rady Sądownictwa podjęta na podstawie art. 2 pkt 4 ustawy z 20.12.1989 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. Nr 73, poz. 435 ze zm.) w sprawie odmowy wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego, który ukończył 65 lat życia (wyrok NSA z 22.04.1993 r., II SA 2577/92, ONSA 1995/1, poz. 1).

W orzecznictwie NSA funkcjonującym na podstawie znowelizowanego w 1980 r. Kodeksu postępowania administracyjnego ukształtowała się linia orzecznicza zakładająca „domniemanie załatwiania spraw obywateli w formie decyzji administracyjnej”, której egzemplifikacją jest wyrok NSA z 14.06.1983 r., SAB/Wr 6/83, LEX nr 1687501, w którym stwierdzono, że „Skoro (...) przepis prawa materialnego nie określa takiej formy konkretyzacji sytuacji prawnej obywateli to wówczas organ powinien dokonać jej w formie decyzji administracyjnej, która umożliwiając instancyjną i ewentualnie sędowo-administracyjną kontrolę rozstrzygnięcia, najlepiej chroni występujące w sprawie interesy: indywidualny i społeczny”. W wyroku NSA z 31.08.1984 r., SA/Wr 430/84, OSPiKA 1986/9–10, poz. 176 wskazano, że „W przypadkach, gdy uprawnienie strony nie powstaje bezpośrednio z mocy prawa, lecz w wyniku konkretyzacji normy prawnej, organ administracji państwowej – o ile nie jest przewidziana inna forma jego działań – obowiązany jest dokonać tej konkretyzacji w drodze decyzji administracyjnej”. W nauce prawa pogląd ten został co do zasady zaakceptowany (zob. np. Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa–Poznań 1982, s. 184–185; B. Adamiak, *Głosa do wyroku NSA z 14.06.1985 r. SA/Wr 307/85, OSPiKA 1986/7–8, poz. 136*,

zob. też wyrok SN z 28.11.1990 r., III ARN 30/90 wraz z glosą W. Tarasa, OSP 1992/5, s. 116 i podana tam literatura i orzecznictwo). Wyrażane wówczas w orzecznictwie głosy przeciwne, np. w wyrokach NSA: z 6.02.1981 r., SA 819/00, ONSA 1981/1, poz. 6; z 23.02.1981 r., SA 109/81, GAP 1987/8; z 17.12.1985 r., III SA 988/85, ONSA 1985/2, poz. 38; z 8.11.1996 r., II SA 345/95, LEX nr 30133, akcentowały to, że podstawą decyzji administracyjnej mogą być jedynie przepisy prawa powszechnie obowiązującego, a konsekwencją wydania decyzji bez takiej podstawy jest obarczenie jej wadą nieważności.

W stanie prawnym regulowanym w znowelizowanym w 1980 r. Kodeksie postępowania administracyjnego, gdy jedyną, zaskarżalną do sądu prawną formą działania administracji była decyzja administracyjna i to w ograniczonym zakresie przedmiotowym, pogląd zakładający zasadę rozstrzygnięcia spraw indywidualnych znajdował uzasadnienie w ochronie prawa podstawowego jednostki – do ochrony sądowej w sporze z administracją. Potrzeba ta nie występuje w aktualnym stanie prawnym, gdy nie tylko zniesiono wspomniane ograniczenia przedmiotowe, ale ustawa zapewnia zaskarżalność także wielu innych form działania administracji. Ponadto wynikająca z zasady sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sąd powszechny subsydiarność ochrony prawnej właśnie przed sądem powszechnym usuwa ewentualne ryzyko braku dostępu do sądu.

Obecnie przypisanie organowi obowiązku działania w formie decyzji administracyjnej znajdować musi wyraźną podstawę prawną. Nie można jej domniemywać, bo w przeciwnym razie dochodzi do naruszenia wynikającej z art. 7 Konstytucji RP działania administracji na podstawie i w granicach prawa i spełnienia przesłanki braku podstawy prawnej, o której mowa w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Można zatem skonstatować, że współcześnie zyskują na znaczeniu te poglądy dawnego NSA, które kontestowały dopuszczalność wydania decyzji bez wyraźnej podstawy prawnej. Wyraz temu dał WSA w Warszawie w postanowieniu z 7.01.2005 r., III SA/Wa 1797/04, LEX nr 831451, wskazując, że „w sytuacji, gdy nie obowiązuje żaden przepis prawa uprawniający do wydawania decyzji administracyjnej, czyli brak jest wyraźnego przyzwolenia ustawodawcy do ukształtowania stosunku prawnego w drodze decyzji administracyjnej, nie można domniemywać, że możliwe jest wydanie tego rodzaju aktu przez organ, któremu zlecono wykonywanie funkcji administracji publicznej. Postawiona teza ma swe podstawy przede wszystkim w unormowaniach zawartych w powołanych wyżej przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego. Zasadne jest również odwołanie się do unormowań Konstytucji RP, a w szczególności art. 7, który stanowi, iż «organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa», oraz art. 6 k.p.a., który stanowi powtórzenie zasady praworządności przyjętej w ustawie zasadniczej. W doktrynie podkreśla się również, że w obecnym stanie prawnym niezbędna staje się ścisła ocena dopuszczalności władczej ingerencji w sferę praw i obowiązków jednostki przez administrację publiczną, mimo iż w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego w początkowych latach działalności ujawniła się tendencja do wymagania formy decyzji w szerokim zakresie (...), ale było to podyktowane dążeniem do otwarcia szerokiego dostępu do kontroli sądowej działania administracji, bo tylko decyzje mogły być kontrolowane przez sąd administracyjny (por. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2002, s. 407)”. Należy jednak zauważyć, że w nauce i orzecznictwie sądowym niekiedy nadal prezentowany jest pogląd o zasadzie (domniemaniu) decyzyjnego załatwiania spraw indywidualnych przez administrację publiczną (zob. np. wyrok NSA z 13.02.2019 r., II OSK 731/17, ONSAiWSA 2020/2, poz. 20; A. Jakubowski, *Test decyzji administracyjnej i dopuszczalność modyfikacji trybu jej wydawania aktem podstawowym – glosa do wyroku NSA z 19.03.2019 r., I OSK 1222/17, GSP 2020/2, s. 165–178*). Poziom skomplikowania współcześnie tworzonego prawa nie ułatwia jednostkom realizacji prawa do

sądu w sporach z administracją. Mnożenie nowych form działania administracji, procedur, niekonsekwencja pojęciowa ustawodawcy sprawia, że pomimo formalnie szerokiego dostępu do sądu wykonywanie tego podstawowego prawa nastrocza trudności. Nie może więc zaskakiwać to, że orzecznictwo sądów administracyjnych powraca niekiedy do koncepcji domniemania decyzyjnej formy działania administracji, choć w nieco zmodyfikowanej wersji. Zakłada ona, że organ obowiązany jest wydać decyzję wówczas, gdy obowiązuje norma prawa materialnego określająca podstawy uprawnienia bądź obowiązku i obowiązuje norma prawna określająca kompetencję organu do określenia bądź ustalenia powyższego uprawnienia bądź obowiązku w drodze aktu stosowania prawa, bez względu na nazwę wyniku tego procesu stosowania prawa (zob. 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-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 17–18). Jeżeli zatem mamy do czynienia z dokonywanym przez organ administracji aktem stosowania prawa, którego treścią jest prawo lub obowiązek jednostki, można zakładać że – o ile nic innego nie wynika z ustawy – mamy do czynienia z decyzją administracyjną, nawet jeśli przy wydawaniu decyzji stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w całości bądź w części jest wyłączone.

Należy jednak zauważyć, że – jak podkreślił Z. Kmiecik – w rodzimym systemie zasady domniemania decyzyjnej formy działania administracji nie ustanowiono (Z. Kmiecik [w:] Z. Kmiecik, J. Wegner, M. Wojtuń, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 42). Jej konstruowanie tylko na podstawie norm orzeczniczych wydaje się wątpliwe. Jak już ponadto wskazano, sam termin „domniemanie” nie jest w tym przypadku adekwatny, bo jego znaczenie nie koresponduje z kontekstem, w którym miałby być użyty. Z tego powodu uważam, że można mówić co najwyżej o pewnej zasadzie, nie zaś domniemaniu. Zob. komentarz do art. 1.

Akcentujący niezbędne elementy decyzji administracyjnej J. Borkowski zaliczał do nich: określenie podmiotu nabycia prawa lub ustalenia obowiązku, sformułowanie treści tego prawa lub obowiązku, możliwość ustalenia podstawy prawnej działania organu administracyjnego oraz oznaczenie tego organu (J. Borkowski, *Glosa do wyroku NSA z 20.07.1981 r., SA 1163/81, OSPiKA 1982/169, poz. 352*). W stanowiącym przedmiot glosy wyroku stwierdzono, że „Pisma zawierające rozstrzygnięcia w sprawie załatwianej w drodze decyzji są decyzjami, pomimo nieposiadania w pełni formy przewidzianej w art. 107 § 1 k.p.a., jeśli tylko zawierają minimum elementów niezbędnych dla zakwalifikowania ich jako decyzji. Do takich elementów należy zaliczyć: oznaczenie organu administracji państwowej wydającego akt, wskazanie adresata aktu, rozstrzygnięcie o istocie sprawy oraz podpis osoby reprezentującej organ administracji”.

Podsumowując poglądy na temat pojęcia decyzji administracyjnej, można powiedzieć, że decyzją w ujęciu materialnym jest akt administracyjny stosowania prawa, zewnętrzny, bo skierowany do adresata spoza struktury administracji publicznej, władczy i podwójnie konkretny, bo dotyczący praw lub obowiązków jednostki w określonej indywidualnie sprawie, jednostronny, bo skierowany przez organ administracji jednostronnie wobec jednostki, władczy, bo z wykorzystaniem władztwa administracyjnego, wydany przez organ administracji publicznej na podstawie przepisów prawa regulujących daną sferę stosunków publicznych, na podstawie przyznanych organowi w drodze ustawy kompetencji oraz właściwych reguł postępowania. W znaczeniu procesowym za decyzję uważa się akt kończący postępowanie administracyjne, załatwiający sprawę indywidualną.

Artykuł 3 § 2 pkt 1 odwołuje się do materialnego znaczenia terminu „decyzja administracyjna”, bez względu na nadawaną przez ustawodawcę nazwę wyniku stosowania prawa przez administrację, jako zezwolenie, koncesja, pozwolenie itp. Na przykład w wyroku z 22.06.2022 r.,

III OSK 1279/22, LEX nr 3423674 stwierdzono, że „Komisje lekarskie działające w sprawach funkcjonariuszy, czy też kandydatów do służb mundurowych, są organami administracji publicznej i swe rozstrzygnięcia podejmują w formie decyzji administracyjnych, nazwanych orzeczeniami. Orzeczenia te podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego”.

Ze względu na obowiązującą obecnie różnorodność postępowań, w wyniku których wydawane są decyzje administracyjne, sposób ich zaskarżenia do sądu jest także niejednolity. Zob. komentarz do art. 53. Konsekwencją złożoności współczesnego systemu jest także to, że uwzględnienie skargi wniesionej na decyzję nie zawsze polega na wyeliminowaniu jej z obrotu prawnego, ale np. jedynie na stwierdzeniu jej niezgodności z prawem, jak to ma miejsce w przypadku decyzji o przymusowej restrukturyzacji banku bądź decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji, o których mowa w art. 15 ust. 1 i 2 ustawy z 8.07.2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 274). W przypadku decyzji, które są wydawane z wyłączeniem stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w całości bądź w części, do uwzględnienia skargi nie wystarcza dostrzeżenie naruszeń prawa w rozumieniu art. 145 § 1 pkt 1 lit. a–c. Niekiedy – jak to jest w przypadku decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji, o których mowa w art. 15 ust. 1 i 2 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych – może to nastąpić wyłącznie w przypadku stwierdzenia wad kwalifikowanych decyzji, wymienionych w art. 145 § 1 i art. 156 § 1 k.p.a.

4. **Skargi na postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie, albo kończące postępowanie, a także postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty.** Prawo do skargi na postanowienia wydawane przez organy administracji publicznej pojawiło się w rodzimym systemie dopiero w wyniku nowelizacji k.p.a. z 1990 r. Na podstawie art. 2 pkt 22 tej ustawy nie tylko usunięto katalog przedmiotowy, ograniczający zaskarżalność do sądu decyzji, ale wprowadzono ponadto – w art. 196 § 3 k.p.a. – prawo zaskarżenia do NSA postanowień. Nie ustanowiono jednak w tym zakresie klauzuli generalnej, lecz opracowano katalog przedmiotowy, obejmujący postanowienia: 1) o odmowie dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu, o odmowie przywrócenia terminu do wniesienia odwołania, o zawieszeniu postępowania, o odmowie podjęcia zawieszzonego postępowania, o zatwierdzeniu i odmowie zatwierdzenia ugody, w sprawie sprostowania i wyjaśnienia decyzji, o stwierdzeniu niedopuszczalności odwołania, o uchybieniu terminu do wniesienia odwołania oraz w sprawie kosztów postępowania oraz 2) o rozstrzygnięciu zarzutów w sprawie prowadzenia postępowania egzekucyjnego lub zabezpieczającego w administracji oraz o umorzeniu lub odmowie umorzenia tych postępowań.

Z enumeracji pozytywnej zrezygnowano w 1995 r. W art. 16 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o NSA rozszerzono istotnie dotychczasowe prawo do skargi na postanowienia w ten sposób, że objęto tym prawem postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także rozstrzygające sprawę co do istoty oraz wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie. Uformowane wówczas brzmienie przepisu o skardze na postanowienia wydawane przez organy administracji funkcjonuje w niemal niezmienionej treści do dziś.

O tym, które z postanowień podlega zaskarżeniu zażaleniem, rozstrzygają przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego bądź przepisy odrębne. Do zaskarżalnych zażaleniem na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego należą: postanowienie o odmowie dopuszczenia do udziału organizacji społecznej (art. 31 § 1 k.p.a.) – zaskarżalne jest wyłącznie postanowienie odmowne, nie ma podstaw do zaskarżenia postanowienia

uwzględniającego żądanie organizacji społecznej dopuszczenia do udziału w postępowaniu, postanowienie o odmowie przywrócenia terminu (art. 59 § 1 k.p.a.) – w tym przypadku także zaskarżalne jest jedynie postanowienie odmowne, postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania (art. 61a § 2 k.p.a.), postanowienie o zwrocie podania (art. 66 § 3 k.p.a.), postanowienie o odmowie umożliwienia stronie przeglądania akt sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii i odpisów, uwierzytelnienia takich kopii i odpisów lub wydania uwierzytelnionych odpisów (art. 74 § 2 k.p.a.), postanowienie o ukaraniu grzywną bądź odmowie zwolnienia od kary grzywny (art. 88 § 1 i 2 k.p.a.), postanowienie o ukaraniu grzywną za niewłaściwe zachowanie się osób uczestniczących w rozprawie (art. 96 k.p.a.), postanowienie w sprawie zawieszenia postępowania albo odmowy podjęcia zawieszono postępowania (art. 101 § 3 k.p.a.), postanowienie w przedmiocie zajęcia stanowiska przez organ współdziałający (art. 106 § 5 k.p.a.), postanowienie w przedmiocie nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności (art. 108 § 2 k.p.a.), postanowienie w sprawie sprostowania i wyjaśnienia decyzji (art. 113 § 3 k.p.a.), postanowienie w sprawie zatwierdzenia ugody (art. 119 § 1 k.p.a.), postanowienie w przedmiocie zaświadczenia o milczącym załatwieniu sprawy (art. 122f § 2 k.p.a.), postanowienie o odmowie wznowienia postępowania (art. 149 § 4 k.p.a.), postanowienie w sprawie wstrzymania wykonania decyzji, w stosunku do której toczy się postępowanie w przedmiocie wznowienia postępowania bądź stwierdzenia nieważności (art. 152 § 2 i art. 159 § 2 k.p.a.), postanowienie o odmowie zaświadczenia (art. 219 k.p.a.), postanowienie w przedmiocie zwrotu podania z powodu nieuiszczenia opłaty (art. 261 § 3 k.p.a.), postanowienie w sprawie kosztów postępowania (art. 264 § 2 k.p.a.).

To, czy daną kwestię należy rozstrzygnąć w drodze postanowienia zaskarżalnego zażaleniem, wzbudza niekiedy wątpliwości, czego przykład stanowiło przedłużenie terminu zwrotu różnicy podatku, o którym mowa w art. 87 ust. 2 zdanie drugie ustawy o VAT, w przypadku gdy weryfikacja rozliczenia podatnika dokonywana jest w ramach kontroli podatkowej (lub postępowania podatkowego, lub postępowania kontrolnego). Zagadnienie to rozstrzygnięto w uchwale NSA (7) z 24.10.2016 r., I FPS 2/16, ONSAiWSA 2017/1, poz. 4, uznając, że przedłużenie następuje w formie zaskarżalnego zażaleniem postanowienia naczelnika urzędu skarbowego, przewidzianego w art. 274b o.p., na które przysługuje skarga do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 2.

Uchwałą NSA (7) rozstrzygnięto też problem zaskarżalności postanowienia przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego w przedmiocie ulgi podatkowej, wydawane w aktualnym stanie prawnym na podstawie art. 22 ust. 1 ustawy z 1.10.2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. poz. 1572). W wydanej na podstawie nieobowiązujących już przepisów uchwale NSA (7) z 1.03.2010 r., II FPS 9/09, ONSAiWSA 2010/3, poz. 41 stwierdzono, że „Postanowienie przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego w przedmiocie ulgi podatkowej, o którym mowa w art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2008 r. Nr 88, poz. 539 ze zm.) nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Sąd administracyjny powinien jednak dokonać kontroli jego legalności przy rozpoznawaniu skargi na decyzję dyrektora izby skarbowej, stosownie do art. 134 § 1 i art. 135 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.)”.

Do postanowień kończących postępowanie zalicza się te, o których mowa w art. 134 k.p.a., tj. postanowienie o stwierdzeniu niedopuszczalności odwołania (ewentualnie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy) oraz o stwierdzeniu uchybienia terminu do wniesienia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy). Jako postanowienie kończące postępowanie traktuje się także postanowienie o odmowie przywrócenia terminu do wniesienia odwołania lub zażalenia (zob. wyrok NSA z 19.01.2015 r., I OSK 1110/13, LEX nr 1769157).

Pojęcie postanowienia rozstrzygającego sprawę co do istoty może budzić pewne kontrowersje, bowiem formą prawną działania administracji polegającą na załatwieniu sprawy w wyniku przeprowadzenia postępowania jurysdykcyjnego jest decyzja administracyjna. Wprawdzie forma postanowienia zastrzeżona jest zaś do kwestii formalnych, ale ustawodawca niekiedy stanowi inaczej. W uzasadnieniu postanowienia NSA z 25.01.2019 r., I OSK 4307/18, LEX nr 2618355, wyjaśniono, że „Postanowienie rozstrzygające sprawę co do istoty powinno prowadzić do konkretyzacji uprawnień lub obowiązków jednostki w sferze prawa materialnego przez wydanie władczego, jednostronnego, zewnętrznego aktu organu administracyjnego. Powinno zatem rozstrzygać sprawę administracyjną w znaczeniu materialnym, a więc określać uprawnienia i obowiązki wynikające z określenia treści stosunku administracyjnoprawnego”, zob. też motywy uchwały NSA (7) z 29.06.2009 r., I FPS 1/09, ONSAiWSA 2009/5, poz. 82.

Do tego rodzaju postanowień, które materialnie odpowiadają decyzji administracyjnej, zaliczyć należy np. postanowienie właściwego organu Państwowej Inspekcji Sanitarnej o wpływie niespełnienia wymagań na bezpieczeństwo pacjentów, wydawane na podstawie art. 22 ust. 1 i art. 207 ust. 3 ustawy z 15.04.2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2025 r. poz. 450 ze zm.), zob. wyrok NSA z 27.10.2021 r., II OSK 3330/18, LEX nr 3274059; B. Adamiak, *Przesłanki klasyfikacji postanowień do postanowień rozstrzygających sprawę co do istoty. Dopuszczalność drogi sądownoadministracyjnej – glosa do wyroku NSA z 27.10.2021 r., II OSK 3330/18, OSP 2023/1, poz. 8*. W tej kategorii mieści się także postanowienie o nałożeniu grzywny organowi właściwemu do wydania pozwolenia na budowę przez organ wyższego stopnia z powodu niewydania decyzji w terminie wydawane na podstawie art. 35 ust. 6 pr. bud., ale to postanowienie – jako zaskarżalne zażaleniem – podlega kontroli sądu administracyjnego niezależnie od jego treści. Za postanowienie należące do tej kategorii uznaje się także „Stwierdzające niedopuszczalność zażalenia postanowienie wydane w oparciu o art. 134 w związku z art. 144 k.p.a., mimo że dotyczy rozstrzygnięcia wydanego w postępowaniu egzekucyjnym ma charakter postanowienia zamykającego sprawę oceny dopuszczalności zażalenia w postępowaniu egzekucyjnym i z tego względu, mieszczącego się wśród aktów prawnych, o których stanowi art. 3 § 2 pkt 2” (tak NSA w postanowieniu z 8.11.2012 r., II GSK 1689/12, LEX nr 1248412).

Artykuł 3 § 2 pkt 2 stał się przedmiotem orzeczenia interpretacyjnego TK, który wyrokiem z 20.12.2017 r., SK 37/15, OTK-A 2017/90, uznał, że przepis ten, rozumiany jako wyłączający możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego na postanowienie w przedmiocie zażalenia na postanowienie wydane wskutek wniesienia sprzeciwu, o którym mowa w nieobowiązującym już art. 84c ust. 1 ustawy z 2.07.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2017 r. poz. 2168 ze zm.), za niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP. W aktualnym stanie prawnym w orzecznictwie sądowym jest jasne to, że „Do postanowień wydanych na podstawie art. 59 ust. 7 ustawy z 2018 r. Prawo przedsiębiorców stosuje się przepisy k.p.a. dotyczące postanowień, łącznie z regulującymi przebieg postępowania zażaleniowego, wobec tego należy objąć postanowienie to dopuszczalnością zaskarżenia na mocy art. 3 § 2 p.p.s.a.” (tak NSA w wyroku z 20.05.2020 r., I GSK 1790/19, LEX nr 3047243). Z kolei w razie przewlekłości czynności kontrolnych, po wydaniu postanowienia o kontynuowaniu czynności kontrolnych, przedsiębiorcy przysługuje skarga do sądu administracyjnego (art. 59 ust. 14 pr. przed.).

Do niedawna nie wzbudzało wątpliwości to, że użyte przez ustawodawcę pojęcie „postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty” obejmuje nie tylko postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym ogólnym, ale także w postępowaniach odrębnych, w szczególności w postępowaniu podatkowym. W świetle ustaleń nauki prawa, postępowanie podatkowe zalicza się przecież do kategorii postępowania administracyjnego,

które przy wszystkich swoich osobliwościach wynikających z przepisów Ordynacji podatkowej ma charakter postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego, wyodrębnionego ze względu na przedmiot określony w art. 2 o.p. Podstawą do przyjmowania tego poglądu było zaliczenie prawa podatkowego (materialnego i procesowego) do kategorii „prawo administracyjne” (zob. np. wyroki NSA: z 19.10.2021 r., III FSK 3975/21, LEX nr 3274267; z 20.01.2023 r., II GSK 907/22, LEX nr 3508198; z 6.07.2023 r., III FSK 554/22, LEX nr 3610496). Potrzeba wykładni tych pojęć w orzecznictwie NSA pojawiła się w związku z wątpliwościami wywołanymi przez przepisy ustawy COVID-19, które odnosiły się do skutków ogłoszenia stanu epidemii dla biegu terminów regulowanych przez przepisy prawa administracyjnego. W wymienionych wyrokach NSA przyjęto, że w zakres pojęcia „prawo administracyjne” użytego w art. 15zzzzzz² ustawy COVID-19 wchodzi także przepisy materialnego prawa podatkowego.

Poglądu tego nie podzielił NSA w uchwale (7) z 27.03.2023 r., I FPS 2/22, ONSAiWSA 2024/1, poz. 1 opatrzonej tezą „Art. 15 zzzr ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. poz. 374, ze zm.) w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 568, ze zm.) nie dotyczy wstrzymania, rozpoczęcia i zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązań podatkowych”. W uzasadnieniu uchwały akcentowano – odwołując się do poglądów literatury i orzecznictwa sądowego – autonomię prawa podatkowego względem innych dziedzin prawa. Wskazano m.in. że „Stanowisko uzasadniające potrzebę odróżnienia prawa podatkowego od prawa administracyjnego wzmacnia dodatkowo ugruntowana w piśmiennictwie i judykaturze argumentacja dotycząca autonomii prawa podatkowego. Autonomia prawa podatkowego to swego rodzaju kompromis pomiędzy zasadami spójności i zupełności systemu prawa, do którego prawo podatkowe przynależy, a jego niezależnością w obrębie tego systemu, głównie zaś w stosunku innych dziedzin prawa, również należących do systemu prawa publicznego sensu largo (por. A. Hanusz, W kwestii autonomii prawa podatkowego, [w:] *Prawo finansowe i nauka prawa finansowego na przełomie wieków*, red. A. Kostecki, Kraków 2000, s. 63–73; M. Zirk-Sadowski, *Problem autonomii prawa podatkowego w świetle orzecznictwa NSA*, «*Kwartalnik Prawa Podatkowego*» 2001, nr 2, s. 39–58; R. Mastalski, *Autonomia prawa podatkowego a spójność i zupełność systemu prawa*, «*Przegląd Podatkowy*» 2003, nr 10, s. 12–17 oraz uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 kwietnia 2012 r., sygn. II FPS 3/11; uchwała NSA z 6 marca 2017 r., I FPS 8/16). Wiąże się to z koniecznością specyficznego, autonomicznego rozumienia pojęć czy zwrotów prawnych używanych w unormowaniach należących do prawa podatkowego, a które funkcjonują również na gruncie innych gałęzi czy dziedzin prawa na przykład: działalność gospodarcza (por. wyrok TSUE z 27 stycznia 2000 r., J. Heerma przeciwko Staatssecretaris van Financiën (C-23/98, ECLI:EU:C:2000:46), świadczenie usług (por. wyrok TSUE z 29 października 2015 r., Saudaçor – Sociedade Gestora de Recursos e Equipamentos da Saúde dos Açores SA przeciwko Fazenda Pública (C-174/14, ECLI:EU:C:2015:733) czy wyrok TSUE z 3 września 2015 r., Asparuchowo Lejk Inwestmynt Kympani OOD (C-463/14, ECLI:EU:C:2015:542)), budynek, budowla czy obiekt budowlany (por. uchwała NSA z 16 października 2021 r., III FPS 1/21)”.²

Jednoznaczna i daleko idąca teza tej uchwały wywołała w nauce uwagi krytyczne, koncentrujące się wokół twierdzenia o potrzebie traktowania prawa podatkowego jako fragmentu prawa administracyjnego i poddanego regułom tej dziedziny jako większej całości (zob. np. A.M. Żmijewska, *Bieg terminu przedawnienia w czasie pandemii COVID-19 – glosa do uchwały NSA z dnia 27 marca 2023 r. (sygn. akt I FPS 2/22)*, «*Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów*

Samorządowych” 2024/3, s. 32–41). Skoro moc wiążąca wszystkie składy sądów administracyjnych przysługuje jedynie tezie uchwały NSA, zaprezentowane wyżej uwagi odnoszące się do prawa podatkowego, jako charakteryzującego się absolutną niemal odrębnością od prawa administracyjnego, nie noszą przymiotów związania. Zbliżona myśl znalazła odzwierciedlenie w orzecznictwie NSA wydanym już po podjęciu wspomnianej uchwały, czego egzemplifikacją jest wyrok NSA z 19.10.2023 r., III FSK 529/23, LEX nr 3654142, gdzie trafnie stwierdzono: „Na gruncie przedstawionych wyżej wywodów należy przyjąć, że Naczelny Sąd Administracyjny nie przesądził kategoriycznie relacji zachodzącej pomiędzy prawem administracyjnym a materialnym prawem podatkowym uznając, że zagadnienie to budzi istotne wątpliwości zarówno w orzecznictwie jak i w nauce prawa administracyjnego. Przyjmując przedstawioną w uchwale ocenę prawną kierował się zasadą wyrażoną w art. 2 O.p., wedle której niedające się usunąć wątpliwości co do treści przepisów prawa podatkowego rozstrzyga się na korzyść podatnika”.

Wypada mieć nadzieję, że pogląd wyrażony w tym orzeczeniu upowszechni się. W przeciwnym bowiem razie należałoby uznać, że art. 3 § 2 pkt 2 w brzmieniu „postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty” nie obejmuje postanowień wydawanych w postępowaniu podatkowym, przekreślając tym samym wieloletni, utrwalony i dotąd niekwestionowany sposób wykładni tego przepisu, zapewniający obywatelowi będącemu stroną postępowania podatkowego prawo kontroli sądowej wydawanych przez organy podatkowe postanowień.

5. **Skargi na postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które przysługuje zażalenie.** Ostatnią wymienioną w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi kategorią postanowień wydawanych przez organy administracji publicznej, które mogą zostać poddane kontroli legalności sądu administracyjnego są postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które przysługuje zażalenie. Ustawodawca pozostał w tej kwestii konsekwentny i zachował formułę przyjętą w art. 16 ust. 1 pkt 3 ustawy o NSA. Postanowienie jest tą prawną formą działania administracji, która w świetle art. 17 § 1 u.p.e.a. ma charakter podstawowy. O ile ustawa nie stanowi inaczej, organy wydają postanowienia. Ich zaskarżalność zażaleniem zależy z kolei od tego, czy przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji bądź Kodeksu postępowania administracyjnego tak stanowią. Wówczas także służy skarga do sądu administracyjnego. Do tej kategorii postanowień zaliczyć należy: postanowienie o zwrocie podania (art. 17a u.p.e.a.), postanowienie o odmowie uwzględnienia sprzeciwu (art. 18i § 3 u.p.e.a.), postanowienie o odmowie wyrażenia bądź wycofania zgody na ułatwiony sposób wyszukiwania zobowiązanych w rejestrze obejmujący więcej niż jednego zobowiązanego (art. 18q § 6 u.p.e.a.), postanowienie o wstrzymaniu czynności egzekucyjnych (23 § 8 u.p.e.a.), postanowienie o oddaleniu sprzeciwu w sprawie odpowiedzialności majątkiem wspólnym małżonkowi zobowiązanego (art. 27f § 6 u.p.e.a.), postanowienie o przystąpieniu do egzekucji w stosunku do przedsiębiorstwa w spadku (28d § 2 u.p.e.a.), postanowienie o nieprzystąpieniu do egzekucji (art. 29 § 2a u.p.e.a.), postanowienie w sprawie zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej (art. 34 § 3 u.p.e.a.), postanowienie w sprawie wyłączenia spod egzekucji (art. 39 i 40 § 1 u.p.e.a.), postanowienie w sprawie odstąpienia od czynności egzekucyjnych (art. 45 § 3 u.p.e.a.), postanowienie w sprawie skargi na czynność egzekucyjną (art. 54 § 5 u.p.e.a.), postanowienie w sprawie zawieszeniu postępowania egzekucyjnego lub odmowie podjęcia tego postępowania (art. 56 § 4 u.p.e.a.), postanowienie w sprawie uchylecia czynności egzekucyjnych (art. 58 § 3 u.p.e.a.), postanowienie w sprawie umorzenia postępowania egzekucyjnego (art. 59 § 5 u.p.e.a.), postanowienie w sprawie zakończenia egzekucji sądowej

(art. 62f § 2 i art. 63 § 1 u.p.e.a.), postanowienie w sprawie kosztów egzekucyjnych (art. 64c § 10 u.p.e.a.), postanowienie w sprawie rozliczenia kosztów egzekucyjnych (art. 64cb § 2 u.p.e.a.), postanowienie w sprawie zwrotu kosztów egzekucyjnych (art. 64cd § 6 u.p.e.a.), postanowienie w sprawie obciążenia kosztami egzekucyjnymi (art. 64cd § 7 u.p.e.a.), postanowienie w sprawie umorzenia kosztów egzekucyjnych (art. 64e § 7 u.p.e.a.), postanowienie o odmowie wpisu na listę biegłych skarbowych i skreślenia z tej listy (art. 67c § 4 i 11 u.p.e.a.), postanowienie o określeniu wysokości nieprzekazanej kwoty (art. 71a § 9), postanowienie w sprawie zatwierdzenia tymczasowego zajęcia ruchomości zobowiązanemu (art. 96o § 3 u.p.e.a.), postanowienie w sprawie zwrotu wydatków związanych z wykonywaniem dozoru oraz wynagrodzenia za dozór (art. 102 § 4 u.p.e.a.), postanowienie o niewyrażeniu zgody na sprzedaż przez zobowiązanego zajętej ruchomości (art. 104b § 4 u.p.e.a.), postanowienie o wygaśnięciu postanowienia o wyrażeniu zgody na sprzedaż zajętej ruchomości przez zobowiązanego (art. 104d § 1 u.p.e.a.), postanowienie w sprawie skargi na naruszenie przepisów o przeprowadzaniu licytacji (art. 107 § 2a u.p.e.a.), postanowienie w sprawie ustanowienia bądź odebrania zarządu nieruchomości (art. 110g § 8 u.p.e.a.), postanowienie w sprawie wynagrodzenia oraz zwrotu wydatków zarządcy (art. 110k § 3 u.p.e.a.), postanowienie w sprawie wysokości ceny nabycia (art. 110n § 4 u.p.e.a.), postanowienie w sprawie prowadzenia egzekucji z wydzielonej części nieruchomości i oszacowania jej wartości (art. 110p § 2), postanowienie w sprawie opisu i oszacowania wartości nieruchomości (art. 110u § 1 u.p.e.a.), postanowienie o przybiciu (art. 110y § 3 u.p.e.a.), postanowienie w sprawie oddalenia skargi na obwieszczenie o licytacji (art. 110z § 3 u.p.e.a.), postanowienie komornika w przedmiocie rozstrzygnięcia skargi na czynności poborcy skarbowego (art. 110i u.p.e.a.), postanowienie w sprawie przybicia (art. 111r § 2 u.p.e.a.), postanowienie w sprawie następstw niewykonania przez nabywcę warunków licytacji co do zapłaty ceny (art. 111s u.p.e.a.), postanowienie w sprawie przyznania własności (art. 112b § 2 u.p.e.a.), postanowienie w sprawie zaliczenia środków pieniężnych pozostałych po podziale kwoty uzyskanej z egzekucji na poczet innej należności pieniężnej zobowiązanego objętej tytułem wykonawczym (art. 115 § 8 u.p.e.a.), postanowienie w sprawie podziału kwoty uzyskanej z egzekucji (art. 115a § 5 u.p.e.a.), postanowienie w sprawie zobowiązania nabywcy do uzupełnienia ceny (art. 115d § 1 u.p.e.a.), postanowienie w sprawie zarzutów na postępowanie egzekucyjne oraz w sprawie nałożenia grzywny (art. 122 § 3 u.p.e.a.), postanowienie w sprawie odmowy umorzenia grzywny (art. 125 § 2 u.p.e.a.), postanowienie w sprawie zarzutów na postępowanie egzekucyjne oraz w sprawie wykonania zastępczego (art. 128 § 4 u.p.e.a.), postanowienie w sprawie wniosku o zaniechanie dalszego stosowania wykonania zastępczego (art. 132 § 3 u.p.e.a.), postanowienie w sprawie zarzutów na postępowanie egzekucyjne oraz postanowienie w sprawie zastosowania środka egzekucyjnego odebrania rzeczy (art. 139 § 4 u.p.e.a.), postanowienie w sprawie zarzutów na postępowanie egzekucyjne oraz w sprawie zastosowania środka egzekucyjnego (art. 143 § 2 u.p.e.a.), postanowienie w sprawie zastosowania środka egzekucyjnego (art. 150 § 2 u.p.e.a.), postanowienie o odmowie dokonania zabezpieczenia (art. 157 § 1 u.p.e.a.), postanowienie w sprawie zmiany lub uchylecia zabezpieczenia (art. 157a u.p.e.a.), postanowienie w sprawie uchylecia zabezpieczenia (art. 159a § 1 u.p.e.a.), postanowienie w sprawie przedłużenia bądź odmowy przedłużenia terminu na wszczęcie postępowania egzekucyjnego (art. 159 § 3 u.p.e.a.), postanowienie w sprawie nałożenia kary pieniężnej (art. 168eb u.p.e.a.), postanowienie o wyłączeniu w sprawie o zabezpieczenie (art. 170 § 2 u.p.e.a.).

- 6. Sądowa kontrola form bezpośredniego działania prawa.** Sądową kontrolę innych niż wydawane przez organy administracji publicznej akty stosowania prawa (decyzje i postanowienia) formy prawne działania administracji po raz pierwszy przewidziano w art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy

o NSA. Przepis ten stanowił o innych niż decyzje i postanowienia aktach lub czynnościach z zakresu administracji publicznej dotyczące przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa. W identycznym brzmieniu skonstruowano art. 3 § 2 pkt 4 w pierwotnej jego wersji. W ramach nowelizacji p.p.s.a. z 2015 r. dokonano zmiany tego przepisu, dodając do jego treści zastrzeżenie o wyłączeniu aktów lub czynności podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w Kodeksie postępowania administracyjnego, Ordynacji podatkowej oraz postępowań, o których mowa w dziale V rozdziale 1 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw. W uzasadnieniu projektu wyjaśniono, że dotychczasowa treść art. 3 § 2 pkt 4 dawała „podstawy do zaskarżania do sądu administracyjnego wszelkich czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, w tym takich jak pozostawienie podania bez rozpoznania (...). Proponowana zmiana spowoduje wykluczenie możliwości zaskarżania tego typu czynności. W takiej sytuacji prawo do sądu zagwarantowane zostanie poprzez zaskarżenie bezczynności organu administracyjnego”. Akcentowano – odwołując się do literatury przedmiotu – że „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. Ochrona ta miałaby być realizowana pośrednio, przy okazji rozpatrywania skargi na inne akty lub czynności organów administracji, a więc wtedy gdy można w pełni ocenić skutki i znaczenie kwestionowanych zachowań”.

7. **Wykonywanie prawa przez administrację.** W nauce przyjmuje się, że norma prawna – w zależności od cech charakterystycznych – może działać pośrednio bądź bezpośrednio. Pośrednie działanie prawa obejmuje przeprowadzenie przez organ stosujący prawo procesu stosowania prawa wieńczonego aktem stosowania prawa zawierającym normę indywidualno-konkretną. W teorii prawa zauważono, że proces stosowania prawa ma charakter etapowy. Pierwszy etap obejmuje ustalenia walidacyjne, a więc poszukiwanie normy, która znajdzie zastosowanie w sprawie oraz określenie jej znaczenia, drugi – ustalenia faktyczne na podstawie przyjętej teorii dowodów, trzeci etap stanowi subsumpcja, czyli podciągnięcie stanu faktycznego pod stosowaną normę prawa materialnego, czwarty etap – ustalenie wiążących konsekwencji ustalonych faktów na podstawie normy prawa materialnego i etap ostatni – wydanie decyzji finalnej stosowania prawa (zob. J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1972, s. 51 i n.). W odróżnieniu od pośredniego działania prawa, jego działanie bezpośrednio nie wymaga wydania aktu stosowania prawa, a czynności organu polegają wówczas na wykonywaniu prawa, realizacji wynikających z przepisów prawa uprawnień lub obowiązków (zob. W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1972, s. 13; J. Wróblewski, *Skuteczność prawa i problemy jej badania*, „Studia Prawnicze” 1980/1–2, s. 9). W praktyce pewne wątpliwości wzbudza odróżnienie aktu od czynności, bowiem ustawodawca rozróżnia je bez opatrzenia stosowną definicją. O ile przez pojęcie aktu rozumieć można wystosowanie określonego oświadczenia organu administracji publicznej, np. odmowy udzielenia dotacji, to czynność polega na podjęciu działania, np. wypłacie tej dotacji w zaniżonej według oczekiwań skarżącego wysokości.

Wśród aktów uregulowanych w art. 3 § 2 pkt 4 wskazuje się w orzecznictwie m.in. rozstrzygnięcie w zakresie przyznania bądź odmowy pomocy materialnego o charakterze motywacyjnym na podstawie przepisów rozdziału 8a ustawy z 7.09.1991 r. o systemie oświaty, Dz.U. z 2025 r. poz. 881 (wyrok NSA z 21.11.2024 r., III OSK 1022/23, LEX nr 3790888), pozostawienie wniosku o wszczęcie postępowania bez rozpoznania (wyrok z 21.05.2024 r., III OSK 997/24, LEX

nr 3719588; uchwała NSA (7) z 3.09.2013 r., I OPS 2/13, ONSAiWSA 2014/1, poz. 2), akt przyznania kuratorowi ustanowionemu na podstawie art. 34 § 1 k.p.a. (wyrok NSA z 2.03.2023 r., III OSK 7054/21, LEX nr 3509139), odmowę udzielenia dotacji w zakresie nieobjętym umową uregulowaną w art. 70a ust. 6 zdanie drugie ustawy z 26.01.1982 r. – Karta Nauczyciela, Dz.U. z 2024 r. poz. 986 ze zm. (postanowienie NSA z 21.10.2022 r., I GSK 1557/22, ONSAiWSA 2023/3, poz. 44), czynność wykreślenia z rejestru podatników VAT (wyrok NSA z 27.09.2022 r., I FSK 1611/19, ONSAiWSA 2023/3, poz. 42), wydanie nowego dokumentu prawa jazdy (wyrok NSA z 28.04.2022 r., II GSK 374/22, LEX nr 3345710), protokół oględzin i protokół szacowania ostatecznego (wyrok NSA z 26.04.2022 r., I OSK 1572/21, LEX nr 3363638), wpisanie instalacji komunalnej na listę instalacji komunalnych planowanych do budowy, modernizacji lub rozbudowy (wyrok NSA z 10.05.2023 r., III OSK 4117/21, LEX nr 3600079), czynność Rady Ministrów przyjęcia projektu rozporządzenia w sprawie zmiany granic niektórych gmin (wyrok NSA z 27.09.2023 r., III OSK 1888/23, LEX nr 3633797), czynność określenia opłaty za wydanie karty pojazdu (wyrok NSA z 29.09.2023 r., I OSK 2421/20, LEX nr 3618469), akt zawiadamiający o wysokości opłaty za udostępnienie informacji publicznej (postanowienie NSA z 26.10.2023 r., III OZ 526/23, LEX nr 3654012).

W nauce podkreśla się, że dychotomia działania prawa bezpośredniego i pośredniego, przedstawiona przez W. Dawidowicza, okazuje się dziś niewystarczająca dla opisu współczesnego działania prawa. Pojawiają się nowe prawne formy działania administracji, w tym takie, które łączą w sobie wskazane dwie postacie działania prawa (zob. np. E. Schmidt-Assmann, *Verwaltungsrechtliche Dogmatik. Eine Zwischenbilanz zu Entwicklung, Reform und künftigen Aufgaben*, Tübingen 2013, s. 87). Jak wskazano w postanowieniu NSA z 29.11.2024 r., I GSK 1534/24, LEX nr 3790924, „Konstruowanie przez ustawodawcę różnorodnych form działania podmiotów funkcjonujących w sferze prawa publicznego mieści się niewątpliwie w ramach przysługującej ustawodawcy swobody kreowania systemu prawnego. Panująca współcześnie różnorodność prawnych form działania administracji zdecydowanie wykracza poza enumerację zawartą w poszczególnych punktach art. 3 § 2 p.p.s.a. Wskazany zabieg legislacyjny jest nie tylko dopuszczalny, ale i powszechnie stosowany także w innych państwach demokratycznych, w celu uelastycznienia coraz bardziej obciążonej administracji”. Nie wszystkie działania administracji podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego.

Do niezaskarżalnych do sądu administracyjnego form prawnych zaliczono w orzecznictwie m.in. rozstrzygnięcie sporu o właściwość między organami administracji na podstawie art. 22 § 1 k.p.a. (zob. wyrok NSA z 29.01.2025 r., I OSK 440/23, LEX nr 3852382), akt odwołania dyrektora Instytutu Pileckiego przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (postanowienie NSA z 18.12.2024 r., II OSK 2547/24, LEX nr 3821313), wystąpienia pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli (zob. wyrok NSA z 7.05.2024 r., III OSK 921/24, LEX nr 3719524), akty lub czynności podejmowane przez organy administracji w związku z prowadzeniem Biuletynu Informacji Publicznej (zob. wyrok NSA z 3.04.2024 r., III OSK 325/22, LEX nr 3716000), ujęcie nieruchomości w gminnej ewidencji zabytków (zob. wyrok NSA z 19.12.2023 r., II OSK 1771/22, LEX nr 3703181), czynność odmowy wpisu do ewidencji statku powietrznego (zob. wyrok NSA z 9.01.2024 r., II GSK 423/23, LEX nr 3668188), poprzedzające wszczęcie postępowania administracyjnego zalecenia pokontrolne (zob. postanowienie NSA z 16.03.2023 r., I GSK 2023 r., LEX nr 3506826), odmowę wydania karty pobytu (zob. wyrok NSA z 14.02.2023 r., II OSK 1134/22, LEX nr 3602636), akty lub czynności podejmowane w ramach planowania finansowego gminy, np. odrzucenie projektu obywatelskiego (postanowienie NSA z 31.01.2023 r., III OSK 2848/22, ONSAiWSA 2023/5, poz. 76), pisemną propozycję określającą nowe warunki zatrudnienia pracownikowi Krajowej Administracji Skarbowej (wyrok NSA z 26.05.2022 r., III OSK

1419/21, LEX nr 3352815), ogłoszenie przez gminę o wszczęciu postępowania w sprawie wyboru wykonawców mających świadczyć usługi publicznego transportu zbiorowego (wyrok NSA z 26.04.2022 r., II GSK 1835/18, LEX nr 3354202). W uchwale NSA (7) z 27.10.2025 r., II GPS 1/25, LEX nr 3946241, przesądzone, że „Konkretyzacja i indywidualizacja obowiązku poddania się kwarantannie osób, o których mowa w art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. 2020, poz. 1845 ze zm.), następuje w formie czynności z zakresu administracji publicznej, o której stanowi art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. 2023 r., poz. 1634)”.

8. Interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach, opinie zabezpieczające i odmowy wydania opinii zabezpieczających, opinie w sprawie opodatkowania wyrównawczego, opinie zabezpieczające w sprawie opodatkowania wyrównawczego i odmowy wydania opinii zabezpieczających w sprawie opodatkowania wyrównawczego.

Institucja interpretacji przepisów prawa w aktualnym stanie prawnym ma charakter dwoisty. W zakresie prawa podatkowego normują ją wprowadzone do systemu prawnego przez art. 1 pkt 6 ustawy z 12.09.2002 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 169, poz. 1387) art. 14a i n. o.p. Z kolei w sprawach z zakresu i sposobu stosowania przepisów, z których wynika obowiązek świadczenia przez przedsiębiorcę daniny publicznej lub składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne, w jego indywidualnej sprawie na żądanie przedsiębiorcy wydaje się interpretację w formie decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 34 ust. 5 pr. przed. Artykuł 3 § 2 pkt 4a odnosi się jedynie do tej pierwszej kategorii, dlatego że decyzje w przedmiocie interpretacji są zaskarżalne zgodnie z zasadą uregulowaną w art. 3 § 2 pkt 1.

Interpretacja indywidualna zgodnie z art. 14c § 1 o.p. obejmuje wyczerpujący opis przedstawionego we wniosku stanu faktycznego lub zdarzenia przyszłego oraz ocenę stanowiska wnioskodawcy wraz z uzasadnieniem prawnym tej oceny. Polega ona na udzieleniu odpowiedzi na przedstawiony we wniosku podatnika stan faktyczny bądź zdarzenie przyszłe. Właściwym w sprawie wydawania interpretacji indywidualnych jest dyrektor KIS, a przedmiotem wniosku, zgodnie z art. 14b § 2a o.p. mogą być przepisy prawa podatkowego regulujące właściwość, uprawnienia i obowiązki organów podatkowych mające na celu przeciwdziałanie unikaniu opodatkowania, które odnoszą się do nadużycia przepisów prawa podatkowego, prowadzenia rzeczywistej działalności gospodarczej lub podejmowania działań w sposób sztuczny lub bez uzasadnienia ekonomicznego, w tym: zawarte w dziale IIIA w rozdziale 1 i dziale IIIC Ordynacji podatkowej, zawarte w art. 5a pkt 33d, art. 24 ust. 19 i 20, art. 30f ust. 18, 20 i 20a u.p.d.o.f. oraz art. 4a pkt 29, art. 12 ust. 13 i 14, art. 22c, 24a ust. 16, 18 i 18a u.p.d.o.p., dotyczące przychodów zagranicznej jednostki kontrolowanej pochodzących z transakcji z podmiotami powiązаныmi, w przypadku gdy jednostka nie wytwarza w związku z tymi transakcjami wartości dodanej pod względem ekonomicznym lub wartość ta jest znikoma, zawarte odpowiednio w art. 30f ust. 3 pkt 3 lit. b u.p.d.o.f. i art. 24a ust. 3 pkt 3 lit. b u.p.d.o.p., środki ograniczające umowne korzyści dotyczące globalnego podatku wyrównawczego, krajowego podatku wyrównawczego oraz podatku wyrównawczego od niedostatecznie opodatkowanych zysków, o których mowa w ustawie z 6.11.2024 r. o opodatkowaniu wyrównawczym jednostek składowych grup międzynarodowych i krajowych (Dz.U. poz. 1685). Interpretacja przepisów prawa nie jest aktem stosowania prawa, nie jest wydawana w wyniku przeprowadzenia wieloetapowego procesu poprzedzającego wydanie takiego aktu. W konsekwencji – sąd administracyjny – kontrolując zgodność z prawem interpretacji podatkowej, nie stosuje norm wywiedzionych przez organ podatkowy z przepisów

prawnych będących przedmiotem tej interpretacji (wyrok NSA z 17.05.2016 r., II FSK 1108/14, LEX nr 2064662), a do wzorców legalności interpretacji podatkowej zaliczyć należy zarówno przepisy prawa materialnego, jak i przepisy postępowania (wyrok NSA z 17.07.2012 r., II FSK 2666/10, LEX nr 1244278). W wyroku NSA z 16.01.2015 r., I FSK 81/14, LEX nr 1769006, trafnie uchwycono istotę postępowania w przedmiocie interpretacji podatkowej, określając je jako „postępowanie szczególne, w którym organ obowiązany jest odnieść się do stanowiska wnioskodawcy w danej sprawie, w odniesieniu do określonego stanu faktycznego, a więc do regulacji prawnych znajdujących w tym konkretnym stanie faktycznym zastosowanie. I w takim też zakresie winna być dokonywana kontrola sądu administracyjnego”.

Dodać należy, że zgodnie z art. 14o § 1 o.p. niewydanie interpretacji podatkowej w terminie trzech miesięcy od dnia otrzymania wniosku, uznaje się, że w dniu następującym po dniu, w którym upłynął termin wydania interpretacji, została wydana interpretacja stwierdzająca prawidłowość stanowiska wnioskodawcy w pełnym zakresie. W takiej sytuacji – jak przyjął NSA w wyroku z 25.04.2014 r., II FSK 1133/12, LEX nr 1481410 – skoro taka milcząca interpretacja „nie jest wydawana na piśmie jest rzeczą oczywistą, że nie przysługuje na nią skarga do sądu administracyjnego”. Interpretacja niespełniająca warunków formalnych bądź gdy stan faktyczny, bądź zdarzenie przyszłe obejmuje transakcję, zespół transakcji lub inne zdarzenia mające miejsce zamieszkania, siedzibę bądź prowadzące działalność za granicą bądź mające skutki zagraniczne nie zawiera informacji o państwie lub terytorium miejsca zamieszkania lub siedziby wnioskodawcy podlega pozostawieniu bez rozpoznania. Rozstrzygnięcie to zapada w formie zaskarżalnego zażaleniem postanowienia, a zatem podlegającego kontroli sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 2 (zob. wyrok NSA z 15.05.2018 r., II FSK 1127/16, LEX nr 2517625). Wezwanie do usunięcia braków wniosku o wydanie interpretacji obejmować może jedynie wskazanie elementów koniecznych wniosku, nie zaś żądanie jego modyfikacji (wyroki NSA: z 1.06.2022 r., II FSK 960/21, LEX nr 3506797; z 21.02.2023 r., II FSK 1178/22, LEX nr 3510999). Dodać należy, że w odróżnieniu od wszystkich innych zaskarżalnych do sądu administracyjnego prawnych form działania administracji, w przypadku interpretacji prawa podatkowego obowiązuje wynikający z art. 57a formalizm i rygoryzm skargi i związanie sądu administracyjnego jej zarzutami (zob. wyrok NSA z 13.05.2021 r., I FSK 1191/18, LEX nr 3265610). Zob. komentarz do art. 57a.

Pierwotne brzmienie art. 3 § 2 pkt 4a zostało uzupełnione przez ustawodawcę dwukrotnie. Najpierw na podstawie art. 2 pkt 1 ustawy z 13.05.2016 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 846) o opinie zabezpieczające i odmowy wydania opinii zabezpieczających, a następnie przez art. 143 pkt 1 ustawy z 6.11.2024 r. o opodatkowaniu wyrównawczym jednostek składowych grup międzynarodowych i krajowych (Dz.U. poz. 1685) – o opinie w sprawie opodatkowania wyrównawczego, opinie zabezpieczające w sprawie opodatkowania wyrównawczego i odmowy wydania opinii zabezpieczających w sprawie opodatkowania wyrównawczego. Według uzasadnienia projektu pierwszej z wymienionych wskazano, że opinię zabezpieczającą wprowadzono „w celu zminimalizowania skutków związanych z wejściem w życie klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania”, bo zadaniem opinii jest umożliwienie podatnikom poznania „stanowiska administracji podatkowej odnośnie do planowanych lub podjętych już transakcji, do których potencjalnie zastosowanie może znaleźć klauzula. Opinie będą zawierały ocenę, czy planowana przez podatnika konstrukcja prawna stanowi nadużycie swobody kształtowania stosunków prawnych uzasadniające zastosowanie ogólnej klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania” (VIII kadencja, druk sejm. nr 367, uzasadnienie, s. 6). Równoległe wprowadzonemu do przepisów Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi prawu wniesienia skargi na opinię zabezpieczającą, odmowę wydania

opinii zabezpieczającej, pozostawienie bez rozpatrzenia wniosku o jej wydanie oraz na decyzję umarzającą – wydawaną w razie cofnięcia wniosku o wydanie opinii, towarzyszą analogiczne wymagania formalne, jak w przypadku skargi na interpretację indywidualną przepisów prawa podatkowego. W uzasadnieniu projektu argumentowano dalej, że instytucja opinii „ma na celu zapewnienie podatnikowi możliwie wysokiego stopnia bezpieczeństwa prawnego na płaszczyźnie potencjalnego stanu niepewności, wynikającego z interpretacji klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania. Przyjęte w tym zakresie rozwiązania wzorowane są na modelu skarżalności indywidualnych interpretacji” (VIII kadencja, druk sejm. nr 367, uzasadnienie, s. 44). Konkurencyjność postępowania w sprawie wydania opinii zabezpieczającej i wydania interpretacji indywidualnej jest – jak przyjął NSA w wyroku z 10.10.2023 r., III FSK 3236/21, LEX nr 3656287 – wyłączona. Sąd, odwołując się do wspomnianego projektu ustawy, zauważył, że ustawodawca zakazał „wydania interpretacji w art. 14b § 5b O.p. i uchylając ochronę wynikającą z interpretacji, jeżeli zdarzenie przyszłe lub stan faktyczny przedstawiony przez zainteresowanego stanowi element czynności, o której mowa w art. 119a O.p. (art. 14na § 1 pkt 1 O.p.)”. Istota opinii zabezpieczającej polega na tym, że – jak wyjaśniono w wyroku NSA z 19.02.2020 r., II FSK 686/18, LEX nr 3030938 – „w przeciwieństwie do pisemnych interpretacji przepisów prawa podatkowego w indywidualnych sprawach, nie ogranicza się tylko do wykładni przepisów prawa podatkowego, ale ponadto ujmuje możliwość zastosowania klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania, uwzględniając też zawarte w tej klauzuli aspekty gospodarcze planowanych działań i relacje korzyści ekonomicznych, gospodarczych i podatkowych. Przedmiotem opinii nie jest ocena stanowiska wnioskodawcy, ale ocena, czy w okolicznościach przedstawionych we wniosku istnieją przesłanki do zastosowania klauzuli”.

Dlatego też, jak zasadnie stwierdzono w wyroku NSA z 9.01.2020 r., II FSK 289/18, LEX nr 3037189: „Odmowa wydania interpretacji nie pozbawia zainteresowanego ochrony. Może on w takiej sytuacji wystąpić o wydanie opinii zabezpieczającej, a odmowa jej wydania podlegać będzie kontroli sądu administracyjnego (art. 3 § 2 pkt 4a p.p.s.a. w zw. z art. 119y § 3 o.p.). Opinia zabezpieczająca, w przeciwieństwie do pisemnych interpretacji przepisów prawa podatkowego w indywidualnych sprawach, nie ogranicza się tylko do wykładni przepisów prawa podatkowego, ale ponadto ujmuje możliwość zastosowania klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania, uwzględniając też zawarte w tej klauzuli aspekty gospodarcze planowanych działań i relacje korzyści ekonomicznych, gospodarczych i podatkowych”.

Z kolei zgodnie z art. 14t § 1 o.p. opinia w sprawie opodatkowania wyrównawczego jest wydawana w zakresie interpretacji przepisów prawa dotyczących opodatkowania wyrównawczego, w tym przepisów ustawy o opodatkowaniu wyrównawczym jednostek składowych grup międzynarodowych i krajowych, czyli: globalnego podatku wyrównawczego, krajowego podatku wyrównawczego oraz podatku wyrównawczego od niedostatecznie opodatkowanych zysków. Kompetencja do wydawania opinii zabezpieczających zgodnie z art. 119y o.p. przysługuje ministrowi do spraw finansów publicznych na wniosek zainteresowanego przed zastosowaniem przepisów o klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania. Opinię wydaje się w razie stwierdzenia, że planowane lub dokonane przez zainteresowanego czynności nie stanowią unikania opodatkowania, o którym mowa w art. 119a o.p.

- 9. Skargi na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.** Akty prawa miejscowego należą do wymienionych w art. 87 ust. 2 Konstytucji RP źródeł prawa, obowiązujących na obszarze działania organów, które je ustanowiły (zob. więcej D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz–Kraków 2004). Samoistną kontrolę sądową legalności tych aktów przewidziano po raz

pierwszy w art. 16 ust. 1 pkt 5 ustawy o NSA. Jeszcze na podstawie tego przepisu NSA wywiódł, że „Kontrola Naczelnego Sądu Administracyjnego w odniesieniu do uchwał organów samorządowych ogranicza się do badania ich zgodności z prawem. Sąd nie kontroluje podjętych uchwał pod względem gospodarności czy też celowości” (zob. wyrok NSA z 4.12.1998 r., I SA 494/98, LEX nr 44663). Konstytucja RP nie określa cech aktów prawa miejscowego, co oznacza, że mogą one mieć charakter wykonawczy, ale również rozstrzygać sprawy o charakterze lokalnym w sposób samoistny (zob. M. Haczkowska [w:] M. Haczkowska, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 88).

Niezależnie od tej podstawy, z wynikającej z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP zasady związania sądu wyłącznie Konstytucją i ustawami, wywodzi się kompetencję sądu administracyjnego do weryfikowania legalności podstaw prawnych zaskarżonej do sądu decyzji, jeżeli należą do nich akty podustawowe (zob. wyrok NSA (7) z 16.01.2006 r., I OPS 4/05, ONSAiWSA 2006/2, poz. 39 i podana tam literatura i orzecznictwo, zob. też A. Mączyński, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez sądy*, PiP 2005/5, s. 12; L. Garlicki, *Trybunał Konstytucyjny a rola sędziów w ochronie konstytucyjności prawa*, PiP 1986/2, s. 40).

Uwaga ta dotyczy także aktów prawa miejscowego (zob. np. wyrok NSA z 10.04.2015 r., II OSK 2127/13, LEX nr 1775534). Nie można wobec tego podzielić stanowiska zaprezentowanego w wyroku NSA z 3.09.2024 r., III FSK 266/24, LEX nr 3783161, zgodnie z którym akt prawa miejscowego „nie może zostać skutecznie podważony w ramach postępowania w sprawie skargi na indywidualną decyzję”, a „sąd dokonując kontroli decyzji w zakresie określenia opłat za gospodarowanie odpadami nie może poddać kontroli zapisów uchwały w zakresie sformułowanego w skardze kasacyjnej zarzutu”.

Zgodzić się należy z poglądem wyrażonym przez NSA w wyroku z 27.03.2024 r., I OSK 2924/20, LEX nr 3712453, według którego „Jakkolwiek miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, przyjęty uchwałą rady gminy w przewidzianej przez prawo procedurze, jest aktem prawa miejscowego, kształtującym sposób i warunki zagospodarowania terenu, stanowiącym w myśl art. 87 ust. 2 Konstytucji RP źródło prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organu, który je wydał, to jednak należy mieć na uwadze, że akt prawa miejscowego może być wydany jedynie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, która określa też zasady i tryb wydawania tego rodzaju aktu (art. 94 Konstytucji RP). Akt prawa miejscowego, jako akt rangi podustawowej, powinien być zgodny z przepisami ustawy” (zob. też P. Mijał, *Cechy charakterystyczne aktów prawa miejscowego na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, ZNSA 2007/5–6, s. 47–68).

Ustawodawca nie zawsze, jak np. w przypadku planów miejscowych w art. 13a ust. 7 ustawy z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm.), jednoznacznie opisuje daną formę prawną działania administracji jako akt prawa miejscowego. Kwalifikacja danego aktu do tej kategorii budzi niekiedy wątpliwości, które powinny być rozstrzygnięte na podstawie treści, a więc tego, czy jej materia obejmuje kwestie przekazane do uregulowania w drodze takiego aktu (zob. wyrok NSA z 29.11.2026 r., II OSK 507/15, LEX nr 2199057). Do aktów prawa miejscowego zaliczono w orzecznictwie m.in. rozporządzenie wojewody w sprawie utworzenia obszaru chronionego krajobrazu (zob. wyrok NSA z 17.10.2023 r., III OSK 2871/21, LEX nr 3622395), uchwałę rady gminy w sprawie ustanowienia zasad przyznawania diety oraz zwrotu kosztów podróży dla przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych oraz dla przewodniczących rad sołeckich (wyrok NSA z 18.07.2023 r., III OSK 2003/22, LEX nr 3595148).

Wykluczono natomiast to, by za akt prawa miejscowego uznać uchwałę rady gminy o likwidacji szkoły, bo „jest to uchwała sformułowana w sposób konkretny zarówno pod względem

podmiotowym – jego adresatami są rodzice oraz dzieci likwidowanej szkoły, jak i przedmiotowym – skonkretyzowana jest likwidowana szkoła. Uchwała o likwidacji podlega wykonaniu tylko jeden raz, a nie jak to jest właściwe dla aktów prawa miejscowego, wielokrotnie” (zob. wyrok NSA z 11.07.2023 r., III OSK 1399/22, LEX nr 3585614).

Nie należą do aktów prawa miejscowego akty generalne stosowania prawa, które nadal nie doczekały się w rodzimym systemie prawnym przepisów ogólnych ani też nie wprowadzono reguł ich zaskarżalności do sądu (zob. E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014, zob. też wyrok NSA z 24.01.2017 r., I OSK 1969/16, LEX nr 2237743, w którym za tego rodzaju akt uznano uchwałę rady gminy w sprawie likwidacji oddziałów przedszkolnych w szkole podstawowej, wskazując, że jest ona „skierowana jest do nieokreślonej liczby adresatów, ale nie zawiera normom abstrakcyjnych, w znaczeniu sytuacji powtarzalnych, które nie wyczerpują się poprzez stosowanie”).

Podstawy wniesienia skargi na poszczególne kategorie aktów prawa miejscowego zostały zamieszczone w przepisach szczególnych – ustaw ustrojowych, tj. w art. 101 ust. 1 u.s.g., art. 87 ust. 1 u.s.p., art. 90 ust. 1 u.s.w. oraz art. 63 u.w.a.r.w., niezależnie i odrębnie od ogólnej podstawy zawartej w art. 50 § 1. Ten ostatni przepis nosi charakter ogólnego i ustanawia subsydiarną podstawę skargi (zob. M. Bogusz, *Podstawy zaskarżenia i wzruszenia uchwały organu gminy w trybie art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym*, PiP 1994/12, s. 59, odmiennie W. Chróścielewski, *Legitymacja skargowa w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, ZNSA 2010/5–6, s. 77–93). Podnoszona w nauce krytyka tego rozwiązania opiera się na zarzucie niespójności i rozproszenia regulacji (zob. T. Woś, „Nowa” regulacja postępowania sądownoadministracyjnego w sprawach z zakresu samorządu terytorialnego, cz. 1, NZS 2008/5, s. 82; T. Woś [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2016, s. 103–104; D. Dąbek [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, s. 1209–1210). Nie negując postulatu o potrzebie ujednoczenia reguł zaskarżania poszczególnych form działania administracji publicznej, zauważyć należy, że w aktualnym stanie prawnym zakres unormowań odrębnych jest znaczny i stale się poszerza. Stan ten można już z pewnością opisywać pojęciem dekodyfikacji postępowania sądownoadministracyjnego. Zob. komentarz do art. 1.

Nasuwa się spostrzeżenie, że w związku ze zmianami dokonanyymi w przepisach ustawy o samorządzie gminnym, przewidującymi w art. 13a i n. obowiązek gmin uchwalenia planów ogólnych, dotychczasowy dorobek orzecznictwa sądowego w kwestiach planistycznych zostanie niebawem wzbogacony o nowe zagadnienia. Plan ogólny stanowić będą bowiem akty prawa miejscowego podlegające zaskarżeniu na podstawie art. 3 § 2 pkt 5.

- 10. Skargi na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej.** O ile w przypadku aktów należących do zbioru prawa miejscowego ustawodawca przewidział kontrolę sądową zarówno w przypadku aktów jednostek samorządu terytorialnego, jak i organów administracji rządowej, o tyle w przypadku innego rodzaju aktów skarga przysługuje w węższym zakresie, bo ograniczonym ze względu na autora oraz kategorię aktywności organu. Jest to mianowicie dopuszczalne jedynie w stosunku do wydawanych przez organy powiatu uchwał oraz wydawanych przez organy gminy uchwał i zarządzeń (art. 87 ust. 1 u.s.w. i art. 101 ust. 1 u.s.g.). Wprawdzie art. 90 ust. 1 u.s.w. nie dopuszcza zaskarżania aktów innych niż akty prawa miejscowego, ale prawo to wywodzi się z art. 91 ust. 1 u.s.w. (wyrok NSA z 29.09.2020 r., II OSK 1467/20, LEX nr 3075579, w którym przyjęto, że dopuszczalna jest skarga na wojewódzki plan gospodarki odpadami). Na tej podstawie stwierdzono także dopuszczalność skargi na zatwierdzenie projektu zmiany organizacji ruchu, dokonane na podstawie § 2 ust. 1 pkt 1 lit. d oraz § 6 ust. 1

rozporządzenia z 23.09.2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz.U. z 2017 r. poz. 784), polegające na ograniczeniu dostępu do drogi niektórych samochodów ciężarowych, wskazując, że jest ono „czynnością organizacyjno-techniczną, o charakterze ogólnym (generalnym i abstrakcyjnym), ustanawiającą nowe zasady organizacji ruchu na drodze w odniesieniu do dróg wojewódzkich podejmowaną przez organ jednostki samorządu terytorialnego w ramach zarządzania ruchem na tych drogach” (postanowienie NSA z 8.03.2012 r., I OSK 306/11, LEX nr 1136685, zob. też wyrok NSA z 19.03.2019 r., I OSK 1300/17, LEX nr 3112033).

Do zaskarżalnych na podstawie art. 3 § 2 pkt 5 aktów przyporządkowano w orzecznictwie m.in. zakwalifikowanie i umieszczenie na liście osób oczekujących na najem lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy (zob. wyrok NSA z 28.02.2024 r., III OSK 3738/12, LEX nr 3691826), określenie w drodze zarządzenia prezydenta miasta zabytków w ewidencji zabytków gminy (zob. wyrok NSA z 18.08.2016 r., II OSK 2909/14, LEX nr 2142398). W postanowieniu NSA z 14.09.2012 r., II OSK 1950/12, LEX nr 1413428 wskazano, że „Akt ten, zapewniając warunki prawno-organizacyjne umożliwiające zachowanie zabytków znajdujących się na terenie gminy, władczo wkracza bowiem w zespół uprawnień właściciela zabytku objętego wpisem do gminnej ewidencji. Powyższe daje podstawę, by przyjąć, że działanie prezydenta miasta w formie prawnej zarządzenia, którego treścią było określenie zabytków znajdujących się w ewidencji zabytków gminy, stanowi akt organu jednostki samorządu terytorialnego z zakresu administracji publicznej podlegający kognicji sądu administracyjnego na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. (art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a.)”.

Przedmiotem sądowej kontroli aktów, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., mogą być jedynie te, które wydane zostały przez podmioty, które są uprawnione do podejmowania tego rodzaju aktów, a więc jednostki samorządu terytorialnego bądź ich organy. Nie należą do nich, jak wskazał NSA – w postanowieniu z 11.09.2012 r., II OSK 1903/12, LEX nr 1221316 – związki miast i gmin. Odmienne stanowisko w tej kwestii zajmuje D. Dąbek, choć dostrzega że „ustawodawca nie uregulował tego w sposób niebudzący wątpliwości” (D. Dąbek [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, s. 1213). W orzecznictwie przesądzone także, że „niewykonywanie czynności nakazanych prawem” nie obejmuje przypadku „tzw. bezczynności prawotwórczej sejmiku województwa odnośnie braku wydania aktu prawa miejscowego” (zob. wyrok NSA z 24.05.2016 r., II OSK 1744/15, LEX nr 2083407).

W literaturze wśród zaskarżalnych na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. wymienia się uchwałę w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, regulamin urzędu gminy (zob. D. Dąbek [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, s. 1211 i podana tam literatura). Wspomniana autorka zauważyła także, że wnoszona na tej podstawie skarga dotyczyć może także aktów administracyjnych indywidualnych, które formalnie nie są decyzjami administracyjnymi w rozumieniu art. 104 k.p.a., podając jako przykład uchwały w sprawie przeznaczenia danej nieruchomości do sprzedaży w trybie przetargowym lub bezprzetargowym, uchwały o ustanowieniu struktury organizacyjnej czy określeniu składu osobowego organu samorządu, aktów wewnętrznych, np. kodeksu etyki radnych gminy, aktów podmiotu zastępującego organy gminy (na podstawie art. 96 ust. 1 i art. 97 ust. 3 u.s.g.) i zarządzeń zastępczych, o których mowa w art. 98a u.s.g.

- 11. Sprawy skarg na akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego.** Podobnie jak wobec części innych niż decyzja administracyjna prawnych form działania administracji, także wobec aktów nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu

terytorialnego sądowna kontrola przysługuje od wejścia w życie nowelizacji k.p.a. z 1990 r. Przewidywało ją ówczesne brzmienie art. 216a § 1 k.p.a., przy czym jedynie w zakresie rozstrzygnięć nadzorczych podjętych wobec gminy. Jak zasadnie podkreśla T. Woś, komentowany przepis nie został (podobnie jak art. 3 § 2 pkt 5 i 6) zsynchronizowany z przepisami ustaw ustrojowych. Wśród aktów nadzoru w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 7 autor ten wymienia rozstrzygnięcia nadzorcze, inne akty nadzoru nad działalnością organów jednostki samorządu terytorialnego oraz akty współdziałania, przy czym przepisy ustaw ustrojowych (art. 86 ust. 1 u.s.w., art. 85 u.s.p., art. 91 ust. 3 u.s.g.) odnoszą się jedynie do rozstrzygnięć nadzorczych polegających na: stwierdzeniu nieważności uchwały, stwierdzeniu ich wydania z naruszeniem prawa, odwołania przez Prezesa Rady Ministrów organów gminy, powiatu, województwa i ustanowienie zarządu komisarycznego, wydanie zarządzenia zastępczego, ustalenie budżetu gminy, powiatu, województwa (T. Woś [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2016, s. 122 i n.).

Zachowuje aktualność pogląd W. Chróścielewskiego, zgodnie z którym „rozstrzygnięcie nadzorcze kształtuje, czy też wyznacza nadzorowanym podmiotom ich sytuację prawną w sposób przewidziany przez prawo. Władztwo administracyjne znamionujące rozstrzygnięcie nadzorcze przejawia się w następujących elementach: 1) autorytatywność konkretyzacji prawa dokonana przez organ nadzoru, 2) domniemanie legalności rozstrzygnięcia nadzorczego – obowiązujące aż do jego obalenia wyrokiem NSA, 3) możliwość posłużenia się przymusem administracyjnym w przypadku niewykonania obowiązków wynikających z rozstrzygnięcia nadzorczego” (W. Chróścielewski, *Sądowa kontrola rozstrzygnięć nadzorczych dotyczących samorządu terytorialnego*, ST 1994/10, s. 52). Istotą aktu nadzoru jest wytworzenie „określonego rodzaju normy jednostkowej i konkretnej” lub „autorytatywnej oceny pewnego stanu” (tak Z. Kmiecik, M. Stahl, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, ST 2001/1–2, s. 95, zob. też T. Woś, „Nowa” regulacja postępowania sądownoadministracyjnego w sprawach z zakresu samorządu terytorialnego, cz. 1, ST 2007/1–2, s. 30; J. Zimmermann, *Elementy procesowe nadzoru i kontroli NSA nad samorządem terytorialnym*, PiP 1991/10, s. 45 i n.). W literaturze dominuje pogląd zakładający szerokie znaczenie pojęcia aktu nadzoru (zob. A. Kabat [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgodka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2024, s. 68 i podana tam literatura).

Wśród aktów nadzoru niebędących rozstrzygnięciem nadzorczym wymienić można zarządzenie wojewody o odwołaniu wójta (art. 28i ust. 3 u.s.g.), a także wymieniane w literaturze unormowane w art. 96 ust. 2 u.s.g. wezwanie wójta przez wojewodę do zaprzestania naruszeń prawa, przewidziane w art. 83 ust. 2 u.s.p. wezwanie rady powiatu przez wojewodę do zaprzestania naruszeń prawa, uregulowane w art. 84 ust. 2 u.s.w. wezwanie zarządu województwa przez wojewodę do zaprzestania naruszeń prawa (zob. T. Woś [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2016, s. 129).

Nie stanowi aktu nadzoru w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 7 uchwała kolegium regionalnej izby obrachunkowej wydana na podstawie art. 11 ust. 3 w zw. z art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy z 7.10.1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2025 r. poz. 7), bo – jak przyjęto w postanowieniu z 21.02.2007 r., II GSK 299/06, LEX nr 32673 – wskazanie „w uchwale organu nadzoru nieistotnego naruszenia prawa w sposobie uchwalania budżetu jest li tylko wytknięciem uchybienia nie mającego żadnego znaczenia dla obowiązywania uchwały budżetowej. (...) Wytknięcie nieistotnego uchybienia w sposobie podjęcia budżetu, nie wpływające na legalność procedury jego uchwalania nie może także rodzić skutków na przyszłość a przez to wpływać na ocenę prawidłowości przyszłych działań w tym zakresie”. Niedopuszczalna jest również skarga na „pismo organu nadzoru zawiadamiające o braku podstaw do wydania rozstrzygnięcia

nadzorczego w konkretnej sprawie”, bo „nie jest ani rozstrzygnięciem nadzorczym, ani żadną inną formą działalności administracji publicznej, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 1–7 p.p.s.a.” (postanowienie NSA z 22.10.2010 r., I OSK 1755/10, LEX nr 741586). Nie przysługuje również skarga na uchwałę kolegium regionalnej izby obrachunkowej w przedmiocie zastrzeżeń do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym (postanowienie NSA z 26.10.2011 r., II GSK 2111/11, LEX nr 1070236). Nie podlega także zaskarżeniu pismo organu nadzoru informujące o odmowie oceny i badania uchwał rady dzielnicy w trybie nadzoru, bo nie jest ani aktem nadzoru, ani aktem organów jednostek samorządu terytorialnego podejmowanych w sprawach z zakresu administracji publicznej, ani innym aktem, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 (postanowienie NSA z 11.10.2011 r., II OSK 2129/11, LEX nr 988198). Z kolei zlecenie opracowanie kompleksowego programu naprawczego mieści się w grupie aktów i czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 7 (postanowienie z 28.01.2011 r., I OSK 1592/10, LEX nr 951983).

12. **Sprawy bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania w przypadkach określonych w pkt 1–4 lub przewlekłego prowadzenia postępowania w przypadku określonym w pkt 4a.** W świetle art. 6 ust. 1 EKPC, art. 41 KPP oraz art. 17 KDPA, a także orzecznictwa ETPC prawo do załatwienia sprawy w rozsądnym terminie stanowi podstawowe roszczenie procesowe (zob. wyrok ETPC z 24.10.1989 r., 10073/89, H. przeciwko Francji, LEX nr 81081; wyrok TSUE z 26.11.2013 r., C-50/12 P, Kendrion przeciwko Komisji Europejskiej, EU:C:2013:771). W nauce i orzecznictwie ETPC akcentuje się, że bieg terminu załatwienia sprawy przed sądem administracyjnym rozpoczyna się już wraz z uruchomieniem środka odwoławczego w postępowaniu administracyjnym i kończy się dopiero po wykonaniu prawomocnego wyroku (zob. wyrok ETPC z 7.05.2002 r., 59498/00, Burdov przeciwko Rosji, LEX nr 75629, zob. też Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010). Warto przypomnieć, że będące naruszeniem prawa niezaciekwienie sprawy w terminie stanowi podstawową przesłankę (bezprawności) odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej wobec jednostki, o której mowa w art. 417¹ § 3 k.c.

Ochrona przed bezczynnością administracji stanowi wspólnie standard proceduralny, choć realizowany w sposób niejednolity. Wraz z intensywnym rozwojem administracji w Europie XIX w. pojawiły się pierwsze rozwiązania służące temu celowi, a polegające na zastępowaniu oczekiwanego przez stronę aktu stosowania prawa przez formułę bezpośredniego działania prawa. Wykształcona wówczas instytucja milczącego załatwienia sprawy rozwinęła się intensywnie w systemach romańskich i od pewnego czasu zyskuje popularność także w rodzimym porządku prawnym (zob. J. Wegner, *Instytucja milczącego załatwienia sprawy przez administrację publiczną*, Warszawa 2021).

Zapobieganie zjawisku bezczynności za pomocą konstrukcji milczącego załatwienia sprawy nie we wszystkich sprawach – ze względu na ich charakter – może wchodzić w grę. Ryzyko wystąpienia bezczynności w systemie prawnym wymaga zatem narzędzi prawnych pozwalających nie tylko na jej zwalczanie, a także na naprawienie jednostce szkody wywołanej brakiem działania administracji. W polskim systemie prawnym mechanizmy te ulegały przemianom, związanym przede wszystkim z poszerzaniem kognicji sądu administracyjnego.

Wprawdzie wzorcem dla komentowanego przepisu jest art. 17 ustawy o NSA z 1995 r., którego konstrukcja również uzależniała dopuszczalność skargi na bezczynność od dopuszczalności skargi na tę prawną formę działania administracji, w której podjęciu organ administracji publicznej pozostawał bezczynny, ale prawo zwalczania bezczynności przed sądem administracyjnym pojawiło się w 1980 r. w art. 216 § 1 k.p.a. Przysługiwało ono wówczas, gdy „w ustalonym w przepisach prawa terminie organ administracji państwowej nie wydał

decyzji w postępowaniu w pierwszej instancji lub w postępowaniu odwoławczym w sprawach, o których mowa w art. 196”. Daje się zatem zaobserwować, że uprawnienie wprowadzone do systemu w 1980 r. ewoluowało; kolejne ustawy regulujące postępowanie sądownoadministracyjne je poszerzały, co było związane ze stopniowym zwiększaniem zakresu kognicji sądu administracyjnego. W pierwotnym tekście art. 3 § 2 pkt 8 przewidziano jedynie skargę na bezczynność w wydaniu decyzji lub postanowienia, albo podjęcia aktu lub czynności wynikających bezpośrednio z przepisu prawa. Wraz z dodaniem do art. 3 § 2 punktu 4a (na podstawie art. 3 pkt 1 lit. a i b ustawy z 16.11.2006 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 217, poz. 1590), rozciągającego sądowną kontrolę również na pisemne interpretacje dotyczące prawa podatkowego, objęto nią bezczynność także w tych sprawach. Następnie, na podstawie art. 1 pkt 2 ustawy z 3.12.2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2011 r. Nr 6, poz. 11) uzupełniono określony w art. 3 § 2 pkt 8 przedmiot skargi o przewlekłe prowadzenie postępowania organu administracji o stan przewlekłego prowadzenia postępowania. W drodze art. 1 pkt 8 tego samego aktu prawnego znowelizowano art. 37 k.p.a., obejmując przewidzianym tam prawem wniesienia zażalenia także stan przewlekłego prowadzenia postępowania. W uzasadnieniu projektu ustawy przewlekłością postępowania określono niesprawne, nieskuteczne, długotrwałe działanie organu (VIII kadencja, druk sejm. nr 1183, uzasadnienie, s. 22), z kolei w nauce stan ten rozumiano jako nieuzasadnione przedłużanie terminu załatwienia sprawy (Z. Kmiecik, *Przewlekłość postępowania administracyjnego*, PiP 2011/6, s. 32–33, zob. też motywy wyroku NSA z 5.07.2012 r., II OSK 1031/12, LEX nr 1228235). Wspomniany autor upatrywał powodów nowelizacji art. 37 k.p.a. w tym, by strona mogła kwestionować również nieuzasadnione przedłużanie postępowania administracyjnego w trybie art. 36 § 1 k.p.a.

Istotną konsekwencją tych zmian legislacyjnych było – jak przyjęto w orzecznictwie sądów administracyjnych – zobowiązanie skarżącego do wskazania w skardze postaci niezażalenia sprawy w terminie, chociaż przecież przewlekłe prowadzenie postępowania stanowi postać szerszego pojęcia – bezczynności. Mimo że kwalifikacja poszczególnych stanów faktycznych jako bezczynności administracji czy przewlekłego prowadzenia postępowania nastęrcza trudności, w orzecznictwie sądownoadministracyjnym rygorystycznie przyjęto, że poprawność ustaleń w tym zakresie obciąża jednostkę. To skarżący powinien właściwie zdefiniować zwłokę w działaniu organu. Kwestionowanie bezczynności w miejsce przewlekłego prowadzenia postępowania (lub odwrotnie) prowadzi bowiem do oddalenia skargi, nawet jeżeli w sprawie wystąpiła inna postać niezażalenia sprawy w terminie. Dochodzi więc do swego rodzaju paradoksu – rygorystyczna wykładnia art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a., którego nowelizacja miała spowodować poszerzenie zakresu sądowej kontroli, wywołała efekt odwrotny, prowadzący w istocie do ograniczenia dostępu do ochrony sądowej (zob. wyrok WSA w Rzeszowie z 3.08.2016 r., II SAB/Rz 24/16, LEX nr 2190401; wyrok WSA w Opolu z 5.10.2016 r., I SAB/Op 9/16, LEX nr 2158127).

Uchwycenie różnic pomiędzy postaciami niezażalenia sprawy w terminie wzbudzało wątpliwości aż do wprowadzenia definicji legalnych tych terminów wraz z wejściem w życie nowelizacji k.p.a. z 2017 r. Warto zauważyć, że analogicznego rozróżnienia nie wprowadzono w przepisach o postępowaniu podatkowym. Przedmiotem unormowanego w art. 141 o.p. ponaglenia jest niezażalenie sprawy w terminie, bez względu na jego postać zjawiskową i przyczyny. Należy przyjąć, że pod rządami Ordynacji podatkowej przewlekłe prowadzenie postępowania traktowane jest jako odmiana (rodzaj) bezczynności administracji.

Nasuwa się uwaga, że mnożenie środków ochrony praw jednostki może prowadzić do ich przeciwności. Z drugiej jednak strony interwencja ustawodawcy wywołana była

stanowiskiem sądów administracyjnych, literalnie wykładających pojęcie bezczynności administracji, z pominięciem kontekstu ochrony przed tym zjawiskiem jako elementu podstawowego prawa jednostki do rzetelnego (w tym sprawnego) procesu. Dla wypełnienia obowiązku załatwienia sprawy indywidualnej w rozsądnym terminie w świetle art. 6 ust. 1 EKPC nie ma znaczenia to, czy organ jest bezczynny, czy też prowadzi sprawę w sposób przewlekły. Istotny z perspektywy zapewnienia standardów konwencyjnych jest określony skutek – niezakończony postępowanie. W postępowaniu zainicjowanym skargą na bezczynność – jak wyjaśnił NSA w wyroku z 7.06.2024 r., I OSK 761/24, LEX nr 3743972 – „kontrola Sądu ogranicza się jedynie do sprawdzenia, czy skarga została wniesiona w sprawie, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 1–4 p.p.s.a., czy skarżący wyczerpał środki przewidziane w art. 37 k.p.a. oraz czy zwłoka w wydaniu decyzji przekroczyła terminy określone w art. 35 k.p.a. Nie może więc w tym postępowaniu być przedmiotem badania prawidłowość wydanych w sprawie rozstrzygnięć administracyjnych, czy zarzuty naruszeń procedury, których dopuszcza się organ, gdyż okoliczności te w większości przypadków dotyczą działań organu i mogą być skutecznie podnoszone tylko w ramach postępowania sądowego, w którym badana będzie legalność wydanych w sprawie decyzji merytorycznych kończących postępowanie”.

Konieczną przesłanką formalną uruchomienia ochrony sądowej przed bezczynnością administracji jest skorzystanie przez stronę ze środków przysługujących w postępowaniu przed organami administracji, tj. ponaglenia, o którym mowa w art. 37 § 1 k.p.a. i art. 141 § 1 o.p. Rozpatrzenie ponaglenia przed złożeniem skargi nie jest przez ustawę wymagane. W wyroku NSA z 27.11.2020 r., II OSK 243/20, LEX nr 3098093, wyjaśniono, że „Oczekiwanie na wypowiedzenie się co do zasadności ponaglenia nie może być warunkiem dopuszczalności skargi w rozumieniu art. 52 § 1 p.p.s.a.”.

Jak już zasygnalizowano, skarga na bezczynność przysługuje wyłącznie w tych przypadkach, w których – gdyby organ nie dopuścił się zaniechania – podjąłby działanie w jednej z form prawnych przewidzianych w art. 3 § 2 pkt 1–4a. Trafnie zatem w wyroku NSA z 8.05.2024 r., III OSK 922/24, LEX nr 3737357 przyjęto, że „Działania podejmowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich na podstawie przepisów ustawy z 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, nie należą do aktów podlegających kontroli sądu administracyjnego, tym samym nie mogą być przedmiotem skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a.” Zob. komentarz do art. 149.

13. Sprawy sprzeciwów od decyzji oraz postanowień wydanych na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.

Na podstawie art. 9 pkt 1 nowelizacji k.p.a. z 2017 r. do Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wprowadzono nową kompetencję sądu administracyjnego – do rozpoznawania sprzeciwów od decyzji kasacyjnych. Jednocześnie w art. 9 pkt 7 ustawy nowelizującej włączono do Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przepisy poświęcone instytucji sprzeciwu. W uzasadnieniu projektu ustawy tłumaczono, że dotychczas „efektywność zaskarżenia decyzji kasacyjnej i wnikania się przez stronę w długotrwały spór sądowy co do istnienia podstaw do takiego rozstrzygnięcia” była „poważnie ograniczona”. Wprowadzenie instytucji sprzeciwu w miejsce regularnej skargi miało „przyczynić się do zmniejszenia liczby decyzji kasacyjnych wydawanych przez organ odwoławczy zbyt pochopnie, mimo obiektywnej możliwości załatwienia sprawy merytorycznie i wydania decyzji, o której mowa w art. 138 § 1 pkt 1 lub 2 k.p.a. Sprzeciw od decyzji kasacyjnej powinien zatem mobilizować organ odwoławczy do wykonania jego ustawowej funkcji wynikającej z obowiązku dwukrotnego merytorycznego, a nie wyłącznie kontrolnego rozpatrzenia sprawy”. Jak dalej deklarowali autorzy projektu: „Sprzeciw będzie środkiem zaskarżenia, którym strona będzie mogła zainicjować

swoiste postępowanie o charakterze wpadkowym, ograniczone przedmiotowo do kwestii natury formalnej” (VIII kadencja, druk sejm. nr 1183, uzasadnienie, s. 61).

Tuż po wejściu w życie przepisów o sprzeciwie pojawiło się w nauce wiele uwag krytycznych wobec tej instytucji. Dotyczyły one m.in. nazwy nowej instytucji prawnej, bowiem termin „sprzeciw” został już wykorzystany w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – dla oznaczenia środka odwoławczego przysługującego od orzeczenia referendarza sądowego w przedmiocie prawa pomocy. Ponadto trudno znaleźć powody dla ograniczenia zakresu przedmiotowego skargi przysługującej przeciwko decyzji administracyjnej. Dostatecznym uzasadnieniem takiego rozwiązania nie jest przyjęta przeciw przez ustawodawcę koncepcja ograniczenia podstaw prawnych sądowej kontroli decyzji kasacyjnej ani wprowadzenia terminu rozpoznania sprawy przez sąd. Wreszcie w pełni zasadnie podnoszono zarzut przeciwko ograniczeniu instancyjności postępowania sądowego, bo od wyroku uwzględniającego sprzeciw nie służy żaden środek odwoławczy. Nie można zgodzić się z argumentem autorów projektu ustawy, zgodnie z którym brak ten niwelowany jest przez fakt, że sprawa po uchynieniu decyzji kasacyjnej ponownie załatwiana jest przez organy administracji (J. Wegner, B. Wróblewski, *Kierunki nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego w świetle ustawy z 7 kwietnia 2017 r.*, SPE 2019/110, s. 191 i podana tam literatura; A. Gomułowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego: Niepokojąca hybryda rządu*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 20.07.2016 r.). Mogłoby to sugerować, że prawa jednostki na skutek uwzględnienia skargi nie zostaną naruszone, ale nie można wykluczyć tego, iż w uzasadnieniu wyroku zostaną sformułowane wskazania bądź ocena prawna dla skarżącego niekorzystne, naruszające prawo. Ich uwzględnienie, co przeciw jest obowiązkiem organu, może doprowadzić do wydania decyzji niezgodnej z prawem, której zakwestionowanie – w świetle art. 153 – może być niemożliwe. Tylko częściowym remedium na ten stan rzeczy jest wypracowany w orzecznictwie swego rodzaju wybieg, ograniczający wynikające ze wspomnianego przepisu rygory związania wskazaniami i oceną prawną zawartą w prawomocnym wyroku sądu administracyjnego uwzględniającego sprzeciw, a „dobrze opisany w wyroku NSA z 18.07.2024 r., II OSK 1272/24, LEX nr 3765527: «ze względu na skutki prawne wynikające z art. 170 i art. 153 p.p.s.a. należy wyklądać przepisy art. 64e i art. 151a § 1 p.p.s.a. w ten sposób, że określone w tych przepisach granice rozpoznania sprawy przez sąd administracyjny na skutek sprzeciwu nie obejmują oceny decyzji kasacyjnej w takim zakresie, w jakim przesądzałoby to o prawach podmiotów, które z uwagi na art. 64b § 3 p.p.s.a. nie mogą brać udziału w postępowaniu przed sądem administracyjnym» (por. wyroki NSA z 29 sierpnia 2019 r. II OSK 2030/19, 16 grudnia 2020 r. II OSK 3076/20, 19 października 2023 r. II OSK 2336/23, 5 marca 2024 r. II OSK 151/24)”.

Skoro kompetencje orzecnicze sądu zostały ograniczone do zbadania zgodności decyzji kasacyjnej z art. 138 § 2 k.p.a., to dość szybko sądy administracyjne przyjęły, że w pozostałym zakresie zaskarżona decyzja nie może podlegać kontroli. W wyroku NSA z 11.10.2023 r., II OSK 49/21, LEX nr 3688044, ujęto tę myśl następująco: „Z art. 64e p.p.s.a. wynika, że rozpoznając sprzeciw od decyzji, sąd ocenia jedynie istnienie przesłanek do wydania decyzji, o której mowa w art. 138 § 2 k.p.a. Oznacza to, że sąd ocenia jedynie, czy w realiach konkretnej sprawy organ odwoławczy w uzasadniony sposób skorzystał z możliwości wydania decyzji kasacyjnej, czy też bezpodstawnie uchylił się od załatwienia sprawy co do jej istoty. Powyższe wynika z faktu, że art. 64e p.p.s.a. stanowi przepis o charakterze *legi specialis* w stosunku do ogólnej normy art. 134 § 1 p.p.s.a. Sąd administracyjny w tym postępowaniu nie rozstrzyga o prawach lub obowiązkach stron, a jedynie dokonuje oceny spełnienia w sprawie formalnych warunków wydania decyzji kasacyjnej. Takie zapatrywanie w odniesieniu do znaczenia normatywnego art. 64e p.p.s.a. nie budzi wątpliwości w dotychczasowym

orzecznictwie sądownoadministracyjnym” (zob. też wyrok NSA z 4.08.2023 r., I OSK 1126/23, LEX nr 3704792).

W konsekwencji dostrzeżenie przez sąd innych naruszeń prawa nie uprawnia do ich opisanie w motywach wyroku ani tym bardziej uwzględnienia sprzeciwu z tego powodu. Może jednak budzić zasadnicze wątpliwości to, że decyzja naruszająca prawo, nawet w sposób kwalifikowany, miałyby pozostać w obrocie prawnym w wyniku sądowej kontroli. Z tego powodu za bardziej racjonalny i przekonujący uznać należy pogląd zaprezentowany w wyroku NSA z 10.09.2019 r., I OSK 1932/19, LEX nr 2751960: „Ocena sądu pierwszej instancji sprowadza się wyłącznie do skontrolowania kwestii zasadności wydania przez organ odwoławczy decyzji na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. (...) Zasadniczo więc, rozpoznając sprzeciw, sąd administracyjny nie powinien dokonywać bezpośrednio wykładni prawa materialnego, tym niemniej, jeśli zakres postępowania wyjaśniającego determinują przepisy stanowiące podstawę rozstrzygnięcia merytorycznego w sprawie, kwestie materialnoprawne nie mogą być przez sąd administracyjny w ogóle zignorowane”. Podobnie NSA wypowiedział się m.in. w wyroku z 23.10.2024 r., II OSK 1966/24, LEX nr 3854641, wskazując, że „Rozpoznając sprzeciw, sąd administracyjny ocenia jedynie zaistnienie przesłanek do wydania decyzji, o której mowa w art. 138 § 2 k.p.a. (art. 64e p.p.s.a.). Jednak konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy, o którym mowa w art. 138 § 2 k.p.a., mający istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie, należy oceniać przez pryzmat przepisów prawa materialnego mogących mieć zastosowanie w danej sprawie. W ramach badania przesłanek do wydania decyzji, o której mowa w art. 138 § 2 k.p.a., do czego uprawnia art. 64e p.p.s.a., mieści się więc ocena materialnoprawna warunkująca przyjęcie, że zaistniała przesłanka konieczności wyjaśnienia zakresu sprawy mającego wpływ na rozstrzygnięcie”.

Sprzeciw pierwotnie przysługiwał jedynie od decyzji wydanych na podstawie art. 138 § 2 k.p.a., *ergo* nie służy kwestionowaniu decyzji organów podatkowych. Ewentualne wątpliwości co do tego, czy sprzeciw przysługuje od postanowień wydanych w postępowaniu administracyjnych, dość szybko usunięto w orzecznictwie NSA, uznając, że w tym zakresie służy stronie skarga, bowiem „Skoro ustawodawca na gruncie p.p.s.a. rozróżnia pojęcia «postanowienia» i «decyzji», a jednocześnie w dziale III rozdziału 3a p.p.s.a. uregulował instytucję sprzeciwu wyłącznie od decyzji, czemu dał też jednoznacznie wyraz już w samym tytule rozdziału («Sprzeciw od decyzji», a nie np. «Sprzeciw od decyzji lub postanowienia»), to zakładając racjonalność ustawodawcy, nie można przepisów o sprzeciwie od decyzji kasatoryjnych stosować do postanowień kasatoryjnych” (tak wyrok NSA z 30.05.2018 r., I GSK 2146/18, LEX nr 2499981, zob. też postanowienie NSA z 16.02.2018 r., I OZ 130/18, ONSAiWSA 2019/3, poz. 45). Poglądy te straciły jednak na aktualności wobec nowelizacji przepisów ustawy procesowej. Na podstawie art. 15 pkt 3 ustawy z 21.05.2025 r. o zmianie niektórych ustaw w celu deregulacji prawa gospodarczego i administracyjnego oraz doskonalenia zasad opracowywania prawa gospodarczego (Dz.U. poz. 769) przedmiotem sprzeciwu objęto także wydawane na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. postanowienia. Natomiast nadal wobec decyzji oraz postanowień organów podatkowych przysługuje skarga. Zob. komentarz do art. 64a.

14. **Sprawy, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę i stosują środki określone w tych przepisach.** Artykuł 3 § 3 sygnalizuje, że przepisy odrębne mogą przewidywać zarówno sądową kontrolę, jak i środki, za pomocą których kontrola ta ma być przez sąd administracyjny realizowana. To już drugi, jeżeli brać pod uwagę systematykę ustawy, przepis odwołujący się do uprawnienia ustawodawcy stanowienia przepisów odrębnych. W odróżnieniu jednak od art. 1 nie odnosi się on do spraw, których zakres mógłby wybiegać poza hipotezę normy wynikającej z art. 184 Konstytucji RP. Zob. komentarz do art. 1.

Komentowany przepis do niedawna odgrywał niewielką rolę praktyczną, bowiem spraw poddanych kognicji sądu administracyjnego, a unormowanych w przepisach szczególnych było niewiele. Sytuacja ta w ostatnich latach uległa istotnej zmianie i można dostrzec już zjawisko dedyfikacji postępowania sądownoadministracyjnego. Autorom komentarza udało się odnaleźć kilkadziesiąt przepisów szczególnych, a z pewnością nie jest to wyczerpujące, z dużym prawdopodobieństwem można przewidzieć zwiększenie liczby tego rodzaju unormowań. Sprzyjać temu zapewne będzie multiplikacja zadań publicznych, wynikająca z podyktowanego różnymi czynnikami poszerzania się sfery oddziaływania państwa i jego organów względem jednostek. Zob. komentarz do art. 90.

W aktualnym stanie prawnym przepisy odrębne nie tylko przewidują sądową kontrolę w sprawach nieobjętych katalogiem zamieszczonym w art. 3 § 2, ale również modyfikują reguły postępowania. Warto jednak zwrócić uwagę na to, że niekiedy może się wydawać, że ustawodawca obejmuje kontrolą sądową nową prawną formę działania administracji, niewymienioną w art. 3 § 2, bo posługuje się nieznaną temu unormowaniu nazwą. Jednak w rzeczywistości pod względem materialnym ta pozornie nowa forma okazuje się należeć do którejś spośród kategorii wymienionych we wspomnianym przepisie ustawy procesowej. Przykład stanowi choćby art. 47 u.f.z.o., odnoszący się do czynności organu dotującego, które ustawodawca wprost kwalifikuje jako „czynności z zakresu administracji publicznej, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4”. Wskazany zabieg legislacyjny nie jest odosobniony, bo był wykorzystany w nieobowiązującym już art. 80 ust. 11 ustawy z 7.09.1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2017 r. poz. 2198), a także aktualnego art. 18 ust. 1 ustawy z 10.12.2020 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (Dz.U. z 2021 r. poz. 36).

Należy także wspomnieć, że przepisy odrębne wyłączają sądową kontrolę, czego przykładem jest art. 23 ust. 2 ustawy z 22.12.2015 r. o Zintegrowanym Systemie Kwalifikacji (Dz.U. z 2024 r. poz. 1606), dotyczący negatywnego rozpatrzenia wniosku o włączenie kwalifikacji wolnorynkowej do Zintegrowanego Systemu Kwalifikacji, czy art. 103c ust. 3 u.u.i.s., dotyczący postanowienia Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w sprawie określenia zakresu oceny środowiskowej.

Analiza unormowań odrębnych skłania do konkluzji, że ich sens sprowadza się właśnie do tego, że ustanawiają one odmienne od ogólnych reguły dokonywania czynności procesowych. Modyfikacje te dotyczą istotnych elementów postępowania, a mianowicie:

- terminu wniesienia skargi, np. w art. 73 ust. 2 u.z.r.z. ograniczono go do 14 dni od otrzymania informacji o podjęciu przez organ aktu lub czynności podlegających zaskarżeniu do sądu;
- sposobu wniesienia skargi, czego przykładem jest rozwiązanie przyjęte w art. 73 ust. 3 u.z.r.z., obligujące skarżącego do załączenia do skargi kompletnej dokumentacji postępowania, przy czym nieuczynienie zadość tej powinności stanowi brak formalny podlegający usunięciu na wezwanie sądu, czy w art. 61 ust. 2 u.z.r.p., przewidujące bezpośredni tryb wniesienia skargi do sądu administracyjnego, nie zaś za pośrednictwem organu;
- terminu załatwienia sprawy przez wojewódzki sąd administracyjny, a także NSA, np. art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy z 8.07.2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 274) wyznaczający termin dla WSA – 30 dni od wniesienia skargi, dla NSA – dwa miesiące od wniesienia skargi kasacyjnej, art. 20 ust. 1, art. 24a ust. 3 i art. 26 ust. 1 ustawy z 15.09.2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2025 r. poz. 472) określający termin dla WSA – 14 dni od dnia wniesienia skargi, dla NSA – brak terminu na załatwienie sprawy, art. 21 pkt 2 u.d.i.p. ustalający termin dla WSA – 30 dni od dnia otrzymania akt wraz z odpowiedzią na skargę i niewskazujący żadnego terminu dla NSA;

- podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi oraz skargi kasacyjnej, np. poprzez ograniczenie ich odpowiednio do wnioskodawcy w art. 64 ust. 3 i art. 74 ust. 1 pkt 1–3 u.z.r.z.;
- formuły orzekania, czego przykładem jest rozwiązanie przyjęte w art. 61 ust. 8 pkt 1 lit. a u.z.r.p., zgodnie z którym uwzględnienie skargi w przedmiocie negatywnego rozpatrzenia protestu może polegać wyłącznie na stwierdzeniu, że ocena projektu została przeprowadzona w sposób naruszający prawo i naruszenie to miało istotny wpływ na wynik oceny, oraz na jednoczesnym przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia przez właściwą instytucję, w art. 48 ust. 1 i 2 ustawy z 7.07.2023 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie Krajowego Centrum Przetwarzania Danych (Dz.U. poz. 1501), przewidującym, że w przypadku uwzględnienia skargi na decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie Krajowego Centrum Przetwarzania Danych sąd administracyjny po upływie 14 dni od dnia rozpoczęcia budowy nie uchyla tej decyzji, lecz może stwierdzić jedynie, że decyzja narusza prawo z przyczyn wyszczególnionych w art. 145 lub 156 k.p.a. Podobną koncepcję ustawodawca zrealizował w art. 32 ust. 1 i 2 ustawy z 4.02.2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską (Dz.U. z 2024 r. poz. 285), zgodnie z którym jedyną dopuszczalną wypowiedzią sądu administracyjnego uwzględniającego skargę może być stwierdzenie jej niezgodności z prawem, o czym stanowi art. 105 ust. 2 ustawy o BFG;
- skutków prawnych wydanego orzeczenia, np. poprzez wyłączenie zastosowania art. 152, co przewidziano choćby w art. 76 u.z.r.z.;
- wysokości i zasad uiszczania wpisu sądowego, np. w art. 73 u.z.r.z.;
- wyłączenia możliwości wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji (np. w art. 11 ust. 6 ustawy o BFG) bądź rozszerzenia – względem art. 61 § 3 – przesłanek uwzględnienia żądania udzielenia ochrony tymczasowej, co przewidziano np. w art. 204b ust. 3 ustawy z 28.08.1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1113 ze zm.), który uprawnia sąd administracyjny do wstrzymania zaskarżonej decyzji „również wtedy, gdy skarżący uprawdopodobni, iż ocena działalności towarzystwa, depozytariusza lub osoby trzeciej, której fundusz lub towarzystwo powierzyło wykonywanie niektórych czynności, zawarta w powiadomieniu, o którym mowa w art. 204 ust. 3 albo art. 204j ust. 1, rażąco narusza prawo”.

Intensywna legislacja w obrębie prawa i postępowania administracyjnego oraz sądowej kontroli stanowi zjawisko właściwe nie tylko rodzimemu systemowi prawnemu, ale również prawu unijnemu, które wyznacza pewne standardy ochrony praw jednostki w sporach z administracją. Wyłączenie czy modyfikacja przysługujących stronie gwarancji procesowych przez przepis krajowy mogą pozostawać bezskuteczne w świetle regulacji prawa unijnego bądź międzynarodowego, czego egzemplifikacją jest art. 85 ust. 4 lit. b dyrektywy 2014/59/UE. Przepis ten, jak stwierdził NSA w postanowieniu z 14.10.2021 r., II GZ 322/21, LEX nr 3264488: „przewiduje obowiązek państwa członkowskiego Unii Europejskiej do wprowadzenia przepisu, który dopuszczałby wstrzymanie (zawieszenie) wykonania decyzji organu ds. restrukturyzacji”. Dostrzegając sprzeczność z tym przepisem treści art. 11 ust. 6 ustawy o BFG, wyłączającego stosowanie art. 61 § 2 i 3 w sprawie ze skargi m.in. na decyzję o wszczęciu przymusowej restrukturyzacji ocenił, że żądanie skarżącego udzielenia ochrony tymczasowej należy w tym przypadku ocenić na podstawie bezpośrednio skutecznego, a nieimplementowanego przepisu dyrektywy.

Z kolei w wyroku TSUE z 12.12.2024 r., C-118/23 (Dz.Urz. UE C 2025/690) analizowano unormowanie w art. 111 § 2, uznając m.in. że art. 47 KPP należy interpretować w ten sposób, że: „stoi on na przeszkodzie stosowaniu krajowego przepisu proceduralnego nakładającego na

sąd właściwy do rozpoznania skarg na decyzję krajowego organu ds. restrukturyzacji i uprządkowanej likwidacji o przyjęciu środka w zakresie zarządzania kryzysowego obowiązek połączenia wszystkich wniesionych do niego skarg na tę decyzję, jeżeli stosowanie tego przepisu jest sprzeczne z prawem do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie”.

Joanna Wegner

Art. 4. [Zakres właściwości sądów administracyjnych]

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. Kompetencja sądu administracyjnego rozstrzygania sporów o właściwość.** Treść komentowanego przepisu stanowi uzupełnienie przepisów zamieszczonych w art. 3 i odnosi się do kompetencji sądu administracyjnego do rozstrzygania szczególnego typu spraw – o właściwość, w tym kompetencyjnych. Potrzeba rozstrzygnięcia sporów o właściwość pomiędzy organami samorządu terytorialnego a terenowymi organami administracji rządowej w naturalny sposób pojawiła się wraz z przeprowadzeniem reformy administracji w 1990 r. i powstania samorządu terytorialnego. Na podstawie art. 1 pkt 9 i 26 nowelizacji k.p.a. z 1990 r. nie tylko zmieniono treść art. 22 k.p.a., m.in. poprzez dodanie § 2, ale też uzupełniono tekst Kodeksu postępowania administracyjnego o art. 216b, ustanawiający reguły rozpoznawania przez sąd tych sporów. W okresie obowiązywania ustawy o NSA podstawę rozpoznawania przez ten sąd sporów kompetencyjnych regulował art. 18 tej ustawy.
- 2. Istota sporu o właściwość.** Konsekwencją przyjęcia przez ustawodawcę zasady wyłączności właściwości organu w postępowaniu administracyjnym jest to, że tylko jeden organ pozostaje właściwy do jego prowadzenia i że przestrzeganie swojej właściwości należy do podstawowych obowiązków organu administracji publicznej. Powinność ta, zarówno w zakresie właściwości rzeczowej, miejscowej, jak i instancyjnej, może stanowić przedmiot sporu. W odróżnieniu od rozwiązań przyjmowanych w postępowaniu cywilnym (art. 200 § 2 k.p.c.) oraz postępowaniu przed sądami administracyjnymi (art. 59 § 2 p.p.s.a.), przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie zawierają unormowań zapobiegających powstawaniu sporów o właściwość, za wyjątkiem sporów pomiędzy organami administracji wyższego stopnia a organami administracji niższego stopnia (zob. A. Wróbel [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 185–186).

Konsekwencją dopuszczenia, podobnie jak w postępowaniu karnym (zob. art. 38 § 1 k.p.k.), powstawania sporów o właściwość pomiędzy organami stosującymi prawo jest wprowadzenie mechanizmów pozwalających na ich rozwiązywanie. W piśmiennictwie rozróżnia się spory o właściwość pozytywne – opierające się na twierdzeniu dwóch lub więcej organów administracji publicznej o ciążącym na nich obowiązku załatwienia sprawy – oraz negatywne – wynikające z zaprzeczania istnienia takiego obowiązku (zob. A. Wróbel [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 185; K. Klonowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2019, s. 208). W świetle art. 22 § 1 pkt 9, § 2 k.p.a. i art. 19 § 1 pkt 5–6 o.p. nie jest sporem o właściwość wątpliwość co do wykładni przepisów prawa materialnego, które miałyby stanowić podstawę prawną decyzji (zob. postanowienie NSA

z 22.12.2008 r., I OW 98/08, ONSAiWSA 2009/6, poz. 105). O ile art. 22 § 2–3 k.p.a. stanowią podstawę rozstrzygnięcia jedynie takich sporów o właściwość, które powstają w administracyjnym postępowaniu jurysdykcyjnym, to – jak uznał NSA w postanowieniu z 9.12.2021 r., II GW 90/21, LEX nr 3271923 – mogą one służyć jako „wskazówka interpretacyjna w procesie wykładni” w celu ustalenia organu właściwego do podjęcia czynności, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Spór o właściwość w rozumieniu komentowanego przepisu dotyczyć może spraw załatwianych również w inny sposób niż w wyniku przeprowadzenia administracyjnego postępowania administracyjnego.

Wśród przyczyn powstawania sporów o właściwość wymienia się mankamenty regulacji, zmiany legislacyjne w obrębie kompetencji organów administracji publicznej, dokonywanie nieprawidłowej wykładni przepisów prawa o właściwości bądź też ich wadliwe zastosowanie (zob. R. Orzechowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. J. Borkowski, Warszawa 1985, s. 103).

Wystąpienie sporu o właściwość wymaga jednoznacznego ustalenia co do tożsamości sprawy, rozpoznania której organy uchylają się od załatwienia, bądź przeciwnie – o to konkurują (zob. postanowienie NSA z 29.11.2011 r., II OW 95/11, LEX nr 1094707). W nauce i orzecznictwie akcentuje się, że tak ujmowana tożsamość sprawy powinna dotyczyć wszystkich elementów sprawy: podmiotowych, przedmiotowych, podstawy prawnej i jej rozstrzygnięcie (zob. postanowienie NSA z 14.10.2019 r., I OW 109/19, LEX nr 2783669; zob. też K. Defecińska, *Spory o właściwość*, ST 2000/7–8, s. 99).

3. **Rozstrzygnięcie sporów o właściwość.** Skoro żądanie rozstrzygnięcia przez sąd administracyjny sporu o właściwość może zostać wystosowane dopiero po stwierdzeniu, że taki spór się zarysował, to znaczy, że może to nastąpić po wszczęciu postępowania (zob. postanowienie NSA z 12.03.2020 r., II OW 172/19, LEX nr 2977099 i podane tam orzecznictwo, zob. też W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 21). W administracyjnym postępowaniu jurysdykcyjnym moment ten można wiązać z wniesieniem podania, przekazanego następnie na podstawie art. 65 § 1 (zob. postanowienie NSA z 22.12.2008 r., I OW 98/08, ONSAiWSA 2009/6, poz. 105). Do wytoczenia sporu sądowego wystarczy jednokrotnie przekazanie sprawy, bo wówczas organ przekazujący zwolniony jest z obowiązku załatwienia sprawy, zaś organ, któremu sprawę przekazano powinien ją załatwić, chyba że decyduje się na toczenie sporu o właściwość (zob. postanowienie NSA z 4.12.2020 r., I OW 171/20, LEX nr 3124413 i podane tam orzecznictwo i literatura).

Rozstrzygnięcie sporów o właściwość, które powstały, należy zasadniczo do organów administracji publicznej, o czym przesądzają art. 22 § 1 pkt 1–8 k.p.a. i art. 19 § 1 pkt 1–4a o.p. We wskazanych przepisach procesowych przyjęto zasadę, zgodnie z którą właściwy do rozstrzygnięcia sporu jest wspólny organom wiodącym spór organ wyższego stopnia (J. Starościał [w:] E. Iserzon, J. Starościał, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 52; R. Orzechowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. J. Borkowski, Warszawa 1985, s. 103). Jednakże w przypadkach unormowanych w art. 22 § 1 pkt 8–9 k.p.a. oraz art. 19 § 1 pkt 5–6 o.p. właściwy do rozstrzygnięcia sporu jest sąd administracyjny.

4. **Spór kompetencyjny.** Pojęciem sporu kompetencyjnego określa się spór pomiędzy organami administracji rządowej a organami samorządu terytorialnego, np. pomiędzy samorządowym kolegium odwoławczym a ministrem (zob. postanowienie NSA z 16.02.2004 r., OW 43/04, ONSAiWSA 2004/1, poz. 28). Spory kompetencyjne rozstrzygane są przez NSA.

Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych powierzono w art. 15 § 1 pkt 4 p.p.s.a. Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu. W myśl art. 22 § 3 k.p.a. postępowanie sądowe uruchamia się na wniosek strony postępowania, każdego z organów pozostających w sporze organów, ministra właściwego do spraw administracji publicznej, ministra sprawiedliwości, Prokuratora Generalnego oraz Rzecznika Praw Obywatelskich. Może budzić wątpliwości to, czy legitymacja procesowa przysługuje podmiotom na prawach strony, ale trudno jest – jak sądzę – wskazać przekonujące argumenty za odmową przyznania podmiotowi na prawach strony tego uprawnienia. W postępowaniu podatkowym, w myśl art. 19 § 2 o.p., uprawnionym do żądania wszczęcia postępowania jest organ będący stroną sporu.

Jak dostrzeżono m.in. w postanowieniu NSA z 14.06.2022 r., III OW 200/21, LEX nr 3359243: „Spory o właściwość i kompetencyjne (...) dotyczą indywidualnych spraw administracyjnych rozstrzyganych przez organy administracji w drodze decyzji lub postanowień, a także spraw, w których organy administracji podejmują inne niż decyzje i postanowienia akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa”.

W odniesieniu do pozostałych kategorii postępowań ustawodawca nie posłużył się tak precyzyjną regulacją, a wobec tego znajduje zastosowanie art. 64 § 3, odwołujący się do kategorii interesu prawnego w złożeniu wniosku o rozstrzygnięcie sporu o właściwość (zob. A. Skoczyła, *Podmioty legitymowane do złożenia wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego lub sporu o właściwość w rozumieniu art. 4 p.p.s.a.*, ZNSA 2007/2, s. 9; A. Skoczyła, *Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość przez NSA*, Warszawa 2008, s. 55–61). Przewidziana w art. 4 kompetencja nie obejmuje rozstrzygania sporów co do czynności cywilnoprawnych podejmowanych przez organy administracji publicznej (zob. postanowienie NSA z 14.06.2012 r., I OW 66/12, LEX nr 1333874).

- 5. Rozstrzyganie sporów o właściwość i sporów kompetencyjnych.** Spory o właściwość i spory kompetencyjne rozstrzyga NSA, który czyni to w drodze niezaskarżalnego postanowienia. W postanowieniu NSA z 18.05.2012 r., II OW 42/12, LEX nr 1408662 wskazano, że „Spór kompetencyjny jest sporem o prawo. Rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego polega na wskazaniu organu właściwego do załatwienia konkretnej sprawy, której stan faktyczny został przedstawiony w piśmie skierowanym do organu. Organ, do którego wpłynęło pismo (wniosek, podanie), aby uznać swą właściwość w danej sprawie albo wykluczyć ją i przekazać podanie do innego, właściwego organu, powinien w pierwszej kolejności ustalić stan faktyczny sprawy (przedmiot postępowania), gdyż to jest niezbędne w procesie stosowania prawa”. Nie ma podstaw do rozstrzygnięcia sporu o właściwość, a tym samym wniosek w tym zakresie podlega odrzuceniu, jeżeli wyrokiem sądu administracyjnego przesądzono o tym, który z organów administracji jest właściwy w sprawie i wskazania te są w rozumieniu art. 153 dla organów wiążące (zob. postanowienie NSA z 1.02.2013 r., II GW 20/12, LEX nr 1323627). Zob. komentarz do art. 15.

Joanna Wegner

Art. 5. [Wyłączenia spod 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 obowiązek mianowania lub powołania wynika z przepisów prawa;

- 4) wiz wydawanych przez ministra właściwego do spraw zagranicznych lub konsulów, z wyjątkiem wiz:
 - a) o których mowa w art. 2 pkt 2–5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Wizowy (kodeks wizowy) (Dz. Urz. UE L 243 z 15.09.2009, str. 1, z późn. zm.),
 - b) wydawanych cudzoziemcowi będącemu członkiem rodziny obywatela państwa członkowskiego Unii Europejskiej, państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej, w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Dz. U. z 2025 r. poz. 1164 i 1794);
- 5) zezwoleń na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego wydawanych przez konsulów.

1. **Istota wyłączenia właściwości sądu administracyjnego.** Konieczność wprowadzenia do systemu prawnego przepisów ograniczających właściwość sądu administracyjnego pojawiła się po raz pierwszy wraz z wejściem w życie nowelizacji k.p.a. z 1990 r. W art. 1 pkt 22 tej ustawy dokonano zasadniczej zmiany koncepcji kontroli sądowej działalności administracji publicznej, polegającej na wprowadzeniu zasady zaskarżalności decyzji administracyjnych. Jej przyjęcie wywołało potrzebę wprowadzenia wyjątków, dotyczących tych decyzji administracyjnych, które ze względu na przedmiot bądź charakter nie zostały objęte kognicją sądu administracyjnego. Wprowadzony wówczas w art. 196 § 4 k.p.a. (a następnie zachowany w art. 19 ustawy o NSA) katalog wyłączeń niewiele różnił się od obowiązującego obecnie, choć był od niego szerszy. W piśmiennictwie dostrzeżono, że w aktualnym stanie prawnym nie ma już potrzeby zastrzeżenia właściwości innych sądów, bowiem kwestię tę rozwiązują przepisy rangi konstytucyjnej oraz – w istotnym zakresie – normy kolizyjne wynikające z art. 58 § 4, art. 199¹ k.p.c. i art. 66 § 4 k.p.a. (zob. T. Woś [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2016, s. 159). Zob. komentarz do art. 1. Biorąc pod uwagę unormowanie art. 184, przyjąć należy, że co do zasady ustawa zwykła powinna regulować od strony pozytywnej kompetencję sądu administracyjnego. Wprowadzone zaś wyłączenie kompetencji sądu stanowią wyjątki w tym zakresie.

2. **Sprawy wynikające z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami administracji publicznej.** Istotą funkcjonowania sądu administracyjnego jest – jak wynika z konstytucyjnych podstaw jego funkcjonowania – sprawowanie kontroli działalności administracji publicznej. W ten sposób rozumiano rolę sądownictwa administracyjnego w okresie przedwojennym. Istotę przyjętej wówczas koncepcji sądownictwa administracyjnego dobrze ilustruje pogląd W. Bindera, który, komentując wówczas treść art. 9 ustawy o NTA z 1922 r. w brzmieniu „Do zaskarżenia zarządzenia lub przeczenia administracyjnego przed Najwyższym Trybunałem Administracyjnym jest uprawniony każdy, kto twierdzi, że naruszono jego prawa lub że go obciążono obowiązkiem bez podstawy prawnej”, pisał: „Każdym jest niewątpliwie także państwo, jeżeli jakakolwiek władza samorządowa naruszy jego uprawnienia lub obciąży je bez podstawy prawnej, a na odwrót także jednostka samorządowa, jeżeli uczyniły to władze państwowe. Natomiast skarżącym nie mogą być ani państwo, ani jednostki samorządowe, jeżeli ich własne organy wykonawcze naruszyły ich prawa lub obciążyły je obowiązkiem, gdyż skarga jest dopuszczalną tylko na zarządzenie lub orzeczenie władzy administracyjnej, rządowej lub samorządowej a dopuszczenie skargi na własne organy równałoby się dopuszczeniu skargi na siebie samego. Takie uchybienia może władza nadzorcza prostować w drodze wykonania nadzoru. Z tych samych powodów nie przysługuje prawo skargi instancji niższej wobec instancji przełożonej w wypadkach, gdy instancja wyższa zmieniła zarządzenie lub orzeczenie instancji niższej” (W. Binder, *Ustawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (z dnia 3 sierpnia*

1922) z uwzględnieniem zmian wprowadzonych nowelą z dnia 25 marca 1926 i pokrewne ustawy, Warszawa 1926, s. 106).

Sądzić należy, że współczesna regulacja sądowej kontroli opiera się na podobnej koncepcji, wykluczającej dopuszczalność toczenia sporów przed sądem administracyjnym pomiędzy organami administracji publicznej, chyba że w relacjach pomiędzy administracją rządową i samorządową, czego wyrazem jest zresztą art. 3 § 2 pkt 7. Nie budzi wątpliwości to, że „organ, który wydał decyzję w pierwszej instancji, nie ma prawa zaskarżyć tej decyzji do sądu wojewódzkiego. Nie ma on zatem prawa by uzyskać w takim postępowaniu statusu strony. Tym samym zaś nie przysługuje mu prawo do wniesienia skargi kasacyjnej” (tak NSA w postanowieniu z 28.01.2011 r., I OSK 390/10, LEX nr 952024).

Na tym tle wątpliwości wzbudza – coraz częstsze ostatnio – rozpoznawanie sporów pomiędzy organami administracji publicznej. Stan ten wprawdzie stanowi konsekwencję coraz bardziej skomplikowanych stosunków prawnych w sferze prawa publicznego. Jak zwrócił uwagę NSA w postanowieniu z 5.04.2017 r., II OZ 299/17, LEX nr 2268515, art. 5 pkt 1 odnosi się do sfery „wewnętrznego działania administracji publicznej z uwagi na zachodzące między organami administracji publicznej zależności organizacyjne”, które mogą występować „nie tylko pomiędzy organami administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym, ale także funkcjonalnym, co pozwala pojęcie to rozszerzyć na jednostki organizacyjne działające w formie zakładów administracyjnych”. Wyjaśniając różnicę pomiędzy sferą zewnętrzną a sferą wewnętrzną działania administracji publicznej, NSA zauważył, że upatruje się jej „w odmiennych możliwościach działania administracji wobec podmiotów jej podporządkowanych i wobec podmiotów niezależnych od niej, co wyraża się w różnych podstawach prawnych wydawania aktów, innej kontroli ich celowości i legalności, a przede wszystkim innego zakresu, w którym te akty obowiązują. Podstawą prawną działania administracji w sferze wewnętrznej tego działania mogą być zatem zarówno przepisy prawa powszechnie obowiązującego, jak i prawa wewnętrznego, podczas gdy wyłączną podstawę prawną działania administracji w sferze zewnętrznej stanowią mogą przepisy rangi ustawowej i ich przepisy wykonawcze wydane na podstawie i w granicach wyraźnego upoważnienia ustawowego”. Analizując „charakter prawny aktów tworzących instytucje kultury jako zakładów administracyjnych i aktów dotyczących ich przekształceń organizacyjnych należy wskazać, że zarządzenie o połączeniu muzeów”, NSA doszedł do przekonania, że kształtuje on „sytuację prawną jednostek kultury (likwidowanych i nowo tworzonej), ale również prawo do korzystania ze świadczeń utworzonego zakładu. Zakres świadczeń to sprawy odnoszące się do sytuacji wszystkich obywateli w zakresie ich praw i obowiązków związanych z dostępem do dóbr kultury”. Konkludując, NSA ocenił, że „zarówno akt założycielski, jak i akt dokonujący przekształcenia organizacyjnego, nie może być uznany za akt administracyjny. Mimo, że taki akt rozwiązuje konkretną sytuację, jaką jest sprawa utworzenia (przekształcenia) jednostki świadczącej usługi, nie wypełnia tej cechy aktu administracyjnego, jaką jest konkretność adresata”.

- 3. Sprawy wynikające z podległości służbowej między przełożonymi i podwładnymi.** Relacje służbowe pomiędzy przełożonymi i podwładnymi regulowane są pragmatykami służbowymi. Istotę podległości służbowej wyjaśniono w wyroku NSA z 7.05.2010 r., I OSK 725/10, LEX nr 658617, wskazując, że „Podległość służbowa jest cechą szczególną, charakterystyczną dla tzw. stosunków służbowych, stanowiących podstawę pełnienia służby w wojsku i innych służbach paramilitarnych. Znaczny zakres takiej podległości sprawia, iż w tych stosunkach zatrudnienia nie ma równorzędności podmiotów, co jest typowe dla stosunku pracy. Tym samym przełożony zyskuje znaczną dyskrejonalną władzę kształtowania sytuacji prawnej

podwładnego. Podjęcie służby w formacjach mundurowych, w tym w Służbie Więziennej, jest dobrowolne. Każdy, kto dobrowolnie przystępuje do takiej służby, rezygnuje z pewnej części swobód obywatelskich, w tym decyduje się automatycznie na ograniczenie prawa do sądu”. Pogląd ten znalazł kontynuację m.in. w motywach wyroku WSA w Warszawie z 29.10.2019 r., II SAB/Wa 303/19, LEX nr 3031677, w którym podano, że „Podjęcie służby w formacjach mundurowych jest dobrowolne. Każdy, kto dobrowolnie przystępuje do takiej służby, rezygnuje z pewnej części swobód obywatelskich, w tym decyduje się automatycznie na ograniczenie prawa do sądu. Niewątpliwie przejawem podległości służbowej funkcjonariusza jest pozostawienie jego przełożonym prawa decydowania o awansie na wyższy stopień służbowy. Takie sprawy należą do spraw z zakresu wewnętrznej sfery działania tego rodzaju jednostek i służb, o których mowa we wspomnianym art. 5 pkt 2 p.p.s.a.” Do spraw mieszczących się w kategorii opisanej w art. 5 pkt 2 zaliczono w orzecznictwie m.in. sprawy z zakresu opinii o służbie, a do spraw podlegających kognicji sądu administracyjnego – sprawy dotyczące istnienia oraz istotnych elementów stosunku służbowego (zob. postanowienie NSA z 7.05.2010 r., I OSK 725/10, LEX nr 658617), odwołanie ze stanowiska Szefa CBA (zob. postanowienie WSA w Warszawie z 21.04.2010 r., II SA/Wa 22/10, LEX nr 570274). Na temat charakteru prawnego relacji w służbie wojskowej zob. motywy wyroku TK z 9.06.1997 r., K 24/96, OTK 1997/2, poz. 20).

Podkreślić nadto należy, że – jak akcentował już wielokrotnie w swoim orzecznictwie TK – „kategorię spraw z zakresu podległości służbowej, których zasadniczo prawo do sądu nie obejmuje, należy ujmować wąsko, «ponieważ szereg elementów kształtujących sytuację prawną podmiotu znajdującego się w relacji podległości służbowej podlega kognicji sądu» (por. wyrok z 10 maja 2000 r., K. 21/99, OTK ZU Nr 4/2000, poz. 109, s. 29). W szczególności nie można wykluczyć, że roszczenie o zapłatę powstałe na tle stosunku administracyjno-prawnego ma charakter cywilnoprawny, a spór dotyczący jego wykonania należy zakwalifikować jako sprawę cywilną” (zob. wyrok TK z 10.07.2000 r., SK 12/99, OTK 2000/5, poz. 143). Nawiązując do tych poglądów, w uchwale NSA (7) z 10.04.2006 r., I OPS 3/06, ONSAiWSA 2006/3, poz. 69, zwrócono uwagę, że „należy odróżnić sprawy podległości służbowej, należące do sfery wewnętrznej administracji publicznej, od spraw ze stosunku służbowego, w których jednostka, dochodząc swoich praw, występuje jako wyodrębniony podmiot praw i obowiązków, które dotyczą praw jednostki wobec organów państwowych, jakie przysługują jej w ramach stosunku służbowego i określają treść tego stosunku”. W uchwale zaakcentowano także, że dopuszczalne w świetle art. 26 Konstytucji RP ograniczenie prawa do sądu żołnierza zawodowego w sprawach wyznaczenia, zwolnienia lub przeniesienia na stanowisko służbowe, związane z koniecznością zapewnienia możliwości realizacji przez Siły Zbrojne ich zadań „spełnia wymaganie niezbędności w takim zakresie, w jakim jest to konieczne do zapewnienia większej mobilności i zdolności do osiągania wyższych stanów gotowości wojska oraz w celu spójnego i sprawnego działania Sił Zbrojnych. Oznacza to, że ograniczenie prawa do sądu żołnierza zawodowego może dotyczyć tylko takich sporów ze stosunku służbowego, w których ograniczenie prawa do sądu można usprawiedliwić ze względu na te wartości konstytucyjne”.

- 4. Sprawy wynikające z odmowy mianowania na stanowiska lub powołania do pełnienia funkcji w organach administracji publicznej, chyba że obowiązek mianowania lub powołania wynika z przepisów prawa.** Komentowany przepis zawiera wyłączenie właściwości sądu administracyjnego w zakresie mianowania na stanowisko lub powołania do pełnienia funkcji w organach administracji publicznej, o ile obowiązek mianowania lub powołania nie wynika z przepisów szczególnych. Powoływanie do pełnienia funkcji w organach administracji

publicznej wiąże się zwykle z wykonywaniem władzy publicznej i stanowi konsekwencję określonych decyzji politycznych, niekiedy wymagających współdziałania określonych piastunów teje władzy, czego przykładem jest choćby powoływanie przez Prezydenta Rzeczypospolitej ministrów na wniosek Prezesa Rady Ministrów, na podstawie art. 161 Konstytucji RP czy mianowanie i odwoływanie ambasadorów, co – zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy z 21.01.2021 r. o służbie zagranicznej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1691 ze zm.) – następuje przez Prezydenta Rzeczypospolitej na wniosek ministra właściwego do spraw zagranicznych, zaakceptowany przez Prezesa Rady Ministrów. Przykładem mianowania na stanowisko jest – wbrew pewnej niejasności terminologicznej, bo ustawodawca stanowi w art. 55 § 1 u.s.p. o powołaniu na stanowisko służbowe – mianowanie sędziowskie (zob. Ł. Pisarczyk, T. Zieliński [w:] L. Florek, *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 468).

Jednakże w orzecznictwie NSA za niekwestionowany uznać należy pogląd, zgodnie z którym „akt urzędowy głowy państwa, nie jest jednak aktem podejmowanym przez organ administracji publicznej w zakresie działalności (wykonywania), nawet szeroko rozumianej, administracji publicznej, co powoduje, że nie podlega kontroli sądu administracyjnego” (tak NSA m.in. w postanowieniu z 27.02.2023 r., II GSK 1363/22, LEX nr 3522158). Naczelny Sąd Administracyjny w orzeczeniu tym podkreślił również, że „Wprawdzie Prezydent RP jest organem (dualistycznej) władzy wykonawczej – której rozumienie należałoby przy tym uznać za zdecydowanie szersze w relacji do rozumienia pojęcia administracji publicznej – to jednak z całą pewnością nie jest organem administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym, co znajduje swoje potwierdzenie w treści art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a. Nie sposób jest również przyjąć, że działa jako organ administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym, o którym mowa w art. 1 pkt 2 k.p.a.” (zob. R. Piotrowski, *Sędziowie a władza wykonawcza. Wybrane problemy konstytucyjne*, „Studia Iuridica” 2008/48, s. 215). Zdaniem NSA nie można przyjąć, że Prezydent RP „jest innym organem państwowym powołanym z mocy prawa do załatwiania spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych – w zakresie, w jakim miałyby się to odnosić do podejmowania indywidualnego aktu urzędowego na podstawie art. 144 ust. 1 w związku z ust. 3 pkt 17 i art. 179 ustawy zasadniczej, to jest powoływania sędziów”.

W postanowieniu z 2.04.2014 r., I OSK 689/14, LEX nr 1442853, NSA zauważył, że prawidłowa wykładnia art. 5 pkt 3 „prowadzi do wniosku, że w sprawach skarg dotyczących odmowy powołania, sąd administracyjny, w ramach badania swojej właściwości, powinien rozstrzygać, czy z przepisów, na które powołuje się skarżący, wynika obowiązek powołania. Negatywna odpowiedź na to pytanie uzasadnia odrzucenie skargi. Jeżeli określony podmiot uważa, że z przepisu prawa wynika obowiązek mianowania na stanowisko lub powołania do pełnienia funkcji w organie administracji publicznej, a właściwy organ administracji odmawia dopełnienia tego obowiązku, to podmiot taki ma prawo kwestionować akt odmowy przed sądem administracyjnym. W świetle art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. może również zaskarżyć bezczynność w przedmiocie mianowania lub powołania”.

5. **Sprawy dotyczące wiz wydawanych przez ministra właściwego do spraw zagranicznych lub konsułów.** Artykuł 5 pkt 4 zawdzięcza swoją aktualną treść art. 1 ustawy z 9.11.2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 11). Jak wyjaśniono w uzasadnieniu projektu tej ustawy: „W dotychczasowym stanie prawnym, sądy administracyjne nie były właściwe w sprawach wiz wydawanych przez konsułów, z wyjątkiem wiz wydanych cudzoziemcowi będącemu członkiem rodziny obywatela państwa członkowskiego Unii Europejskiej, państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym

Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej”. Mocą wspomnianej ustawy nowelizującej dodano kolejny wyjątek od powyższej zasady, przez rozszerzenie zakresu kognicji sądów administracyjnych również na sprawy dotyczące wiz Schengen, o których mowa w art. 2 pkt 2–5 kodeksu wizowego. Sądy administracyjne są właściwe w sprawach skarg na: decyzje o odmowie wydania wizy, o cofnięciu lub unieważnieniu wiz Schengen oraz działalność konsula w powyższym zakresie. W uzasadnieniu projektu wymienionej ustawy wskazano także, że celem regulacji jest „uniknięcie rozproszenia kompetencji wojewódzkich sądów administracyjnych w rozpoznawaniu skarg na decyzje konsula w sprawach wiz, proponuje się określenie właściwości miejscowej poprzez dodanie w art. 13 § 2a wskazującego, że do rozpoznania skargi na działalność konsula właściwy jest wojewódzki sąd administracyjny, na którego obszarze właściwości ma siedzibę urząd obsługujący ministra właściwego do spraw zagranicznych”. Zauważono także, że „organami, których decyzje odmowne będą przedmiotem skargi, są wszyscy konsulowie RP, którzy mają swoje siedziby w poszczególnych okręgach konsularnych za granicą, co oznacza, iż dla zapewnienia jednolitej praktyki orzeczniczej celowe jest oznaczenie jednego wojewódzkiego sądu administracyjnego dla rozpatrywania skarg. Należy zauważyć, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zgromadził istotne doświadczenie, a także wypracował spójną linię orzeczniczą w sprawach skarg pokrewnych rodzajowo, tj. skarg na decyzje Komendanta Głównego Straży Granicznej w sprawie cofnięcia i unieważnienia wiz Schengen, odmowy wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, odmowy wjazdu na terytorium państw Schengen oraz w innych sprawach, w których organem odwoławczym jest Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców na mocy ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2017 r. poz. 2206, ze zm.) oraz ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2018 r. poz. 1109 i 1669)” (VIII kadencja, druk sejm. nr 2908, uzasadnienie, s. 4–6).

6. **Zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego wydawane przez konsulów.** Punkt 5 został dodany do art. 5 na podstawie art. 8 ustawy z 24.10.2008 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 216, poz. 1367). Przepis ten przewiduje wyłączenie zaskarżenia do sądu administracyjnego zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego. W uzasadnieniu projektu tej ustawy – odwołując się do wyroku TK z 15.11.2000 r., P 12/99, OTK 2000/7, poz. 260 – wyjaśniono, że przyczyną wprowadzenia do Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi tego normowania jest potrzeba zachowania konsekwencji regulacyjnej, dlatego że zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego są w zakresie skutków prawnych porównywalne z wizami i są wydawane przez konsulów. Wskazano ponadto, że „ograniczenie prawa do sądu jest legitymowane konstytucyjnie przez brzmienie art. 37 ust. 2 Konstytucji RP, który dopuszcza możliwość określenia w drodze ustawy wyjątków od zasady korzystania z wolności i praw wymienionych w Konstytucji RP w odniesieniu do cudzoziemców” (VI kadencja, druk sejm. nr 778, uzasadnienie, s. 70). Wskazane ograniczenie sądowej kontroli nie obejmuje tych spraw załatwianych przez konsula, które polegają na wydaniu paszportu i ewentualnej beczynności w tym zakresie (zob. wyroki WSA w Warszawie: z 8.04.2019 r., IV SAB/Wa 102/19, LEX nr 2770543; z 16.04.2019 r., IV SAB/Wa 39/19, LEX nr 3098467).

Joanna Wegner

Art. 6. [Zasada udzielania stronom niezbędnych pouczeń]

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. Koncepcja zasad ogólnych postępowania sądowego.** W ujęciu J. Wróblewskiego termin „ogólne zasady prawa” oznacza normy, które „grają szczególną doniosłą rolę dla danego prawa” (zob. J. Wróblewski [w:] K. Opałek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 249; M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2006, s. 36–37); są to normy o pierwszoplanowym znaczeniu w systemie prawnym. Stanowią one wypowiedzi dyrektywne, oceniające o pierwszoplanowym znaczeniu dla systemu prawnego (S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974).

Wydaje się, że opisanej w przepisie zasadzie można z jednej strony – gdy rozpatrujemy ją jako determinującą zakres kierowanych przez sąd do strony komunikatów – przypisać cechy wiążącego standardu w rozumieniu dworkinowskim (zob. R. Dworkin, *Biorąc prawa poważnie*, Warszawa 1998, s. 19 i n.). Z drugiej jednak strony, jeżeli rozpatrujemy określony prawem katalog powinności informacyjnych względem jednostki w konkretnym postępowaniu wynikający z art. 6, obowiązek redukuje się do poziomu reguły w ujęciu R. Alexy’ego (zob. R. Alexy, *Theorie der Grundrechte*, Frankfurt am Main 1996, s. 71 i n.). Komentowany przepis ustanawia fundamentalną, z perspektywy praw jednostki, zasadę postępowania – udzielania niezbędnych pouczeń.

Kształtowanie się zasad postępowania sądowego we współczesnym europejskim państwie demokratycznym poddane jest nie tylko swobodzie ustawodawcy krajowego, ale również wspólnym państwom europejskim wartościom, wyrażanym w aktach prawa międzynarodowego, orzecznictwie TSUE, ETPC i poglądach doktryny (Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 63; T. von Danwitz, K. Ritgen, *Europäisches Verwaltungsrecht*, Berlin–Heidelberg 2008, s. 214). Jak zauważył T. Tridimas, ogólne zasady prawa to „dzieci praw narodowych, które wychowywane przez Trybunał, stały się *enfant terribles*: zostały przekształcone, rozszerzone, zawężone i transformowane przez kreatywny i eklektyczny proces sądowy”. Przenikanie się porządków krajowych i europejskiego stale te zasady kształtuje i nadaje im treść (zob. T. Tridimas, *The General Principles of EU Law*, Oxford 2006, s. 12; Z. Wopera, *The General Principles Of Law At The Practise Of The European Court Of Justice*, „Curentul Juridic” 2009/36, s. 64–65).

Uwagi te prowadzą do następujących konkluzji. Wprowadzenie zasad postępowania sądowno-administracyjnego mają treść wzorowaną na regulacji procesu cywilnego i w toku ich interpretacji nie sposób pomijać dorobku orzeczniczego sądów powszechnych i SN, to jednak wpływ wspomnianych elementów prawa międzynarodowego i unijnego, a także przemiany społeczno-gospodarcze zobowiązują do sięgania po narzędzia wykładni dynamicznej i poszukiwania aktualnych znaczeń. Z pojęciem zasady prawa związanych jest kilka koncepcji teoretycznych (zob. M. Kordela, *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2012, s. 13–43). Warto zauważyć, że zgodnie z art. 20 ust. 1 i 2 ustawy o NTA z 1922 r. i art. 54 ust. 1 i 2 rozporządzenia o NTA z 1932 r. w okresie przedwojennym przed NTA obowiązywał przymus adwokacki (z wyjątkami dla innych zawodowych prawników oraz osób legitymujących się stopniem bądź tytułem naukowym w zakresie prawa). Z oczywistych zatem względów kwestia pouczeń nie wchodziła w grę. Z kolei w okresie obowiązywania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego

z 1980 r. w grę wchodziło unormowane w art. 211 odesłanie do przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu rewizyjnym, a w konsekwencji do art. 5 k.p.c. (w pierwotnym brzmieniu), zaś pod rządami ustawy o NSA z 1995 r. funkcjonowało nadal (z mocy art. 59 tej ustawy) odesłanie do przepisów Kodeksu postępowania cywilnego.

Artykuł 6 niewiele różni się od swego pierwowzoru – art. 5 k.p.c. „W razie uzasadnionej potrzeby sąd może udzielić stronom i uczestnikom postępowania występującym w sprawie bez adwokata, radcy prawnego, rzecznika patentowego lub radcy Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej niezbędnych pouczeń co do czynności procesowych”. Artykuł 5 k.p.c. zawdzięcza swoją aktualną treść przepisowi ustawy z 2.07.2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 172, poz. 1804), wdrażającej reformę postępowania cywilnego, opartą m.in. na odstępie od zasady prawdy obiektywnej, wzmocnienia zasady równości procesowej stron, stanowiącej zarazem konsekwencję krytycznego wobec rodzimych rozwiązań orzecznictwa ETPC (zob. IV kadencja, druk sejm. nr 965, uzasadnienie, s. 2–3, zob. też T. Jasudowicz, *Orzecznictwo Strasburskie. Zbiór orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka 1990–1997*, Toruń 1998, s. 224, 236, 245, 291, 295 i podane tam orzecznictwo). Rodzima konstrukcja postępowania przed sądem administracyjnym wyryka się dychotomii w zakresie gromadzenia materiału dowodowego; oparta jest natomiast na zasadzie niezwiązania zarzutami ani wnioskami skargi. Już z tego powodu upatrywanie przez rodzimego ustawodawcę w art. 5 k.p.c. wzorca dla ustanowionej w art. 6 zasady może wzbudzać wątpliwości.

Pewnym odniesieniem do potrzebnych w postępowaniu przed sądem administracyjnym pouczeń osób występujących bez zawodowego pełnomocnika mogą być wskazówki zawarte w europejskim *soft law*. W pkt A.2 rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy R(81)7 dla państw członkowskich w przedmiocie środków ułatwiających dostęp do wymiaru sprawiedliwości, przyjętej 14.05.1981 r. – odnoszącej się do spraw cywilnych, handlowych, administracyjnych, socjalnych lub podatkowych – wskazano, że sąd (bądź inny umocowany organ bądź obsługa) powinny udzielać ogólnych informacji w zakresie wymagań proceduralnych (z zastrzeżeniem, że informacje te nie będą polegały na udzielaniu porad prawnych odnoszących się do meritum sprawy), sposobu i terminu zaskarżenia orzeczenia, zasad postępowania, wymaganych do tego dokumentów oraz sposobu wykonania orzeczenia i związanych z tym kosztów. Dodać warto, że problematyka pouczeń dla stron niereprezentowanych przez zawodowego pełnomocnika nie została szczegółowo poruszona w rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy Rec(2004)20 dla państw członkowskich w sprawie sądowej kontroli aktów administracyjnych, przyjętej 15.12.2004 r. W pkt B.4.b wspomniano jedynie o obowiązku zapewnienia równości stron postępowania.

- 2. Realizacja zasady udzielania stronom niezbędnych pouczeń.** Podobnie jak w regulacji procesu cywilnego, pomimo obowiązywania zasady dyspozycyjności, ustawodawca wprowadził szczegółowe powinności kierowania do stron pouczeń w określonych sytuacjach procesowych. Można stwierdzić, że te sytuacje wyjęto niejako przed nawias, uznając je za stwarzające konieczność wystosowania pouczenia, zwalniając sąd w tych przypadkach od badania przesłanki uzasadnionej potrzeby, o której mowa w art. 6. W tych szczegółowo unormowanych okolicznościach pouczenie musi być udzielone zawsze, o ile strona występuje bez profesjonalnego pełnomocnika. Do przepisów tych zaliczyć należy: art. 46 § 2d, art. 54 § 4, art. 70 § 2, art. 74a § 3 pkt 2, art. 140 § 2 i 3, art. 163 § 2, art. 177 § 4, art. 210 § 1.

Pojęcie uzasadnionej potrzeby należy do niedookreślonych i jego znaczenie podlega ustaleniu w toku wykładni w realiach konkretnej sprawy. W orzecznictwie SN podkreśla się,

że o występowaniu uzasadnionej potrzeby świadczyć mogą warunki osobiste strony, jej niepodradność, nieznanomość prawa. W wyroku SN z 16.12.2021 r., II USKP 119/21, OSNP 2023/8, poz. 86 wyjaśniono, że „Prawdą jest, że z art. 5 k.p.c. nie wynika powinność sądu o charakterze ogólnego obowiązku do udzielania w każdym wypadku pouczeń osobom stającym przed sądem, tylko dlatego, że występują bez zawodowego pełnomocnika. Udzielenie pouczenia musi być w danej sytuacji uzasadnione, zależy od oceny i uznania sądu. Dlatego też możliwość udzielania przez sąd stronom i uczestnikom postępowania występujących w sprawie bez profesjonalnego pełnomocnika potrzebnych wskazówek co do czynności procesowych oraz pouczenia ich o skutkach prawnych tych czynności i skutkach zaniedbań nie może być rozumiana jako obowiązek zastępowania inicjatywy dowodowej stron, czy też obowiązek udzielania pouczeń w sytuacji, gdy ochrona praw procesowych tego nie wymaga. Dotyczy to w szczególności zachowań strony przy podejmowaniu czynności oczywiście zrozumiałych dla każdego”. W orzeczeniu tym SN zwrócił uwagę, że pouczenie „ze względu na prawo do bezstronnego sądu i odpowiadający mu obowiązek przestrzegania przez sąd zasady równego traktowania stron, może być stosowane wyłącznie wtedy, gdy istnieje ku temu uzasadniona potrzeba, zwłaszcza gdy brak takiego współdziałania ze stroną może mieć wpływ na treść rozstrzygnięcia. Zakres tego obowiązku wyznacza potrzeba procesowa” (zob. też wyrok SN z 16.12.2021 r., II USKP 119/21, OSNP 2023/8, poz. 86). Ocena w tym zakresie wynikać może z analizy wcześniejszego zachowania strony, treści sporządzonych przez nią pism, sposobu formułowania żądań, argumentacji (zob. np. wyrok SA w Gdańsku z 4.04.2017 r., III AUa 1426/16, LEX nr 2310593).

Należy przy tym podkreślić, że okoliczności te muszą wywoływać wpływ na sytuację strony w postępowaniu, jej decyzje procesowe (zob. wyrok SN z 23.02.1999 r., I CKN 1385/98, LEX nr 3114401). Z pewnością o potrzebie udzielenia pouczenia świadczyć może wysoki stopień skomplikowania sprawy, jej obszerność pod względem ustaleń faktycznych i zgromadzonych dowodów. Sąd co do zasady zwolniony jest z ogólnego obowiązku pouczenia wówczas, gdy strona postępowania wykonuje zawód pełnomocnika procesowego, bądź prokuratora lub sędziego, albo gdy legitymuje się stopniem bądź tytułem naukowym w zakresie prawa.

Zakresem pouczenia objęte są jedynie treści niezbędne, a zatem pouczenie w zasadzie nie może polegać na udzielaniu porad w zakresie prawa materialnego, innych postępowań, dochodzenia innych roszczeń czy też wskazywania kierunków dalszego postępowania, lecz jedynie kwestii „celowych z punktu widzenia prawidłowego przebiegu postępowania i dających gwarancje prawa strony do obrony” (tak NSA w postanowieniu z 29.01.2013 r., II OZ 28/12, LEX nr 1298510). W wyroku NSA z 17.01.2013 r., II GSK 1909/11, LEX nr 1270110 zaakcentowano, że pouczenie powinno być adekwatne „do tej konkretnej czynności procesowej, której dotyczy” i może polegać w szczególności na sugestii o celowości ustanowienia zawodowego pełnomocnika (zob. wyrok NSA z 6.12.2012 r., I OSK 1073/12, LEX nr 1366407).

- 3. Skutki braku bądź błędnego pouczenia.** Konsekwencją nieprecyzyjnego bądź wręcz błędnego pouczenia może być niezawinione niezachowanie przez skarżącego terminu procesowego na dokonanie czynności procesowej i zasadnością żądania jego przywrócenia. W postanowieniu NSA z 11.12.2012 r., II OZ 1083/12, LEX nr 124079595 za taką okoliczność uznano udzielenie stronie niepełnego pouczenia w „zawiadomieniu o terminie rozprawy, poprzez wskazanie alternatywnego biegu terminu do złożenia wniosku o sporządzenie pisemnego uzasadnienia wyroku oddalającego skargę, bez jednoczesnego precyzyjnego wskazania, w jakich sytuacjach doręcza się stronie odpis sentencji wyroku z urzędu”. Brak stosownego pouczenia może stanowić także naruszenie przepisów postępowania prowadzące do uwzględnienia skargi kasacyjnej (zob. na ten temat motywy wyroku SN z 13.09.2018 r., II CZ 38/18, LEX nr 2549415).

W orzecznictwie SN dominuje pogląd, zgodnie z którym brak pouczenia nie stanowi przesłanki nieważności postępowania (zob. wyrok SN (7) – zasada prawna z 24.02.2011 r., III CSK 137/10, LEX nr 1084562).

Jednocześnie za nadmierne uznaje się w orzecznictwie NSA oczekiwanie przez skarżącego tego, by sąd pouczał strony o czynnościach, które należy podjąć w razie zaniedbań w celu zniwelowania ich skutków (zob. postanowienie NSA z 12.04.2012 r., I FZ 71/12, LEX nr 1136391), czy też o tym, które terminy i na jakich zasadach mogą być przywrócone (zob. postanowienie NSA z 26.01.2012 r., II FSK 2392/11, LEX nr 1107907).

4. **Sposób pouczenia kierowanego do strony.** Forma udzielonego pouczenia zależy od okoliczności i stanu sprawy. Może mieć charakter ustnej informacji bądź pisma, przy czym pouczenie, jak już zasygnalizowano, powinno być dostosowane do aktualnej sytuacji procesowej. Współczesna praktyka doręczania stronie wraz z pierwszym pismem w sprawie wielopunktowych cytatów z ustawy procesowej może wzbudzać wątpliwości co do tego, czy pouczenie jest dostatecznie komunikatywne i aktualne względem konkretnego przypadku. Zapoznanie się przez stronę z wielostronicowym często pouczeniem może stwarzać istotną barierę percepcyjną dla przeciętnego odbiorcy. Dlatego pozytywnie ocenić należy udzielanie „spersonalizowanych” pouczeń niezależnie od tego ogólnego, wysyłanego stronie wraz w wszczęciem postępowania. Zapewnieniu równego dostępu do sądu i udziału w postępowaniu służy sprawna reakcja sądu na wniosek strony o przyznanie prawa pomocy, uchylająca z jednej strony potrzebę udzielania stronie pouczeń, a z drugiej – zapewniająca skarżącemu właściwy poziom ochrony prawnej (zob. wyrok NSA z 29.11.2011 r., I OSK 1235/11, LEX nr 1149140).

Joanna Wegner

Art. 7. [Zasada szybkości postępowania]

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

1. **Zasada załatwienia sprawy w rozsądnym terminie.** Sprawność postępowania należy do podstawowych postulatów kierowanych wobec wymiaru sprawiedliwości. Zasada szybkości postępowania koresponduje z wynikającym z art. 6 ust. 1 EKPC obowiązkiem zapewnienia przez państwo-stronę konwencji każdemu prawa „do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzygnięciu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej”. Sformułowanie „w rozsądnym terminie” („within a reasonable time limit”) doczekało się wielu opracowań naukowych i zostało wielokrotnie analizowane w orzecznictwie ETPC, a także sądów krajowych. Przyjmuje się, że o tym, czy czas trwania postępowania nie jest nazbyt długi decydują okoliczności konkretnej sprawy. Jako podstawowy potraktowano tu element subiektywny – znaczenie sporu dla podmiotu, którego dotyczy, a jako kolejne wskazano kwestie obiektywne: złożoność sprawy, zachowanie podmiotu i właściwych władz (wyrok ETS z 17.12.1998 r., C-185/95 P, Baustahlgewebe przeciwko Komisji, LEX nr 112661; wyrok Sądu Pierwszej Instancji z 5.06.2012 r., T-214/06, Imperial Chemical Industries przeciwko Komisji, LEX nr 1164164; wyrok ETPC z 2.12.2014 r., 53339/09, Siermiński przeciwko Polsce, LEX nr 1548282). Do określenia rozsądnego terminu odwołują się także postanowienia rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy Rec(2004)20 dla państw

członkowskich w sprawie sądowej kontroli aktów administracyjnych, przyjętej 15.12.2004 r. Już w pierwszym zdaniu rekomendacji mowa jest o prawie do wysłuchania w rozsądnym terminie, który – w odniesieniu do spraw należących do kategorii sądowej kontroli – sprecyzowano w punkcie B.4.a jako czas rozsądny, biorąc pod uwagę złożoność sprawy, etapy postępowania, opóźnienia wywołane przez strony z poszanowaniem zasady kontradyktoryjności („The time within which the tribunal takes its decision should be reasonable in the light of the complexity of each case and of the procedural steps or postponements attributable to the parties, while respecting the adversary principle”).

2. **Termin załatwienia sprawy przez sąd administracyjny.** Ani unormowania przedwojenne, ani przepisy reaktywujące sądownictwo administracyjne w 1980 r. nie zakreślały sądowi terminu rozpoznania skargi. Nie regulowały tej kwestii także przepisy nowelizacji k.p.a. z 1990 r. ani ustawy o NSA z 1995 r. Realizacji zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego również nie towarzyszyły tego rodzaju limity czasu rozpoznania sprawy. Jedyne zakreślony w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi termin załatwienia sprawy pojawił się dopiero w 2017 r. wraz z wprowadzeniem do ustawy instytucji sprzeciwu od decyzji kasacyjnej, który ma być – zgodnie z art. 64d § 1 – rozpoznany w terminie 30 dni od dnia wpływu sprzeciwu.

Znacznie wcześniej unormowania ustanawiające „sztywne” terminy załatwienia sprawy zaczęły pojawiać się w przepisach odrębnych – jednym z pierwszych był wciąż obowiązujący art. 21 pkt 2 u.d.i.p., w myśl którego skargę rozpatruje się w terminie 30 dni od dnia otrzymania akt wraz z odpowiedzią na skargę. Z czasem takich unormowań odrębnych pojawiło się w systemie coraz więcej i obecnie liczba spraw, w których obowiązuje termin ich załatwienia, sięgnęła kilkudziesięciu. Rozproszenie regulacji procesowej to niejedyny zarzut, który można skierować w tym zakresie do ustawodawcy. Razi bowiem najbardziej niekonsekwencja unormowań odrębnych i niejasność powodów, dla których pewne kategorie spraw zyskują pierwszeństwo w rozpoznaniu, kosztem skarżących oczekujących dłużej na załatwienie sprawy, która w świetle przepisów prawa nie nosi charakteru priorytetowej.

Ustawodawca często posługuje się terminem trzydziestodniowym dla ograniczenia czasu załatwienia sprawy przez sąd, czego przykładem jest choćby art. 20 ust. 2 pkt 2 u.u.i.s. Niekiedy ustawodawca korzysta z terminów krótszych, np. czternastodniowego w art. 29 ust. 4 oraz art. 92a ust. 2 u.s.g. Coraz częściej wprowadzane są także terminy załatwienia sprawy dla NSA, przy czym bywa on jednakowy z tym, który obowiązuje dla WSA, jak w przypadku art. 30c ust. 4 i art. 30d ust. 2 ustawy z 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2025 r. poz. 198), które ustanawiają termin trzydziestodniowy dla WSA i NSA, liczony odpowiednio od wniesienia skargi i skargi kasacyjnej. Zdarza się również, że termin ustanowiony dla NSA jest dłuższy niż w postępowaniu pierwszoinstancyjnym i wynosi np. dwa miesiące, jak w art. 26 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z 24.07.2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1199 ze zm.) czy art. 36 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z 22.02.2019 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1839).

Niekiedy, pomimo wprowadzenia terminu dla WSA, ustawodawca nie decyduje się na to, by obowiązywał jakikolwiek precyzyjny termin na etapie skargi kasacyjnej, czego przykładem jest wspomniany art. 21 pkt 2 u.d.i.p. czy art. 20 ust. 2 pkt 2 u.u.i.s. Jak zasadnie przyjął NSA w postanowieniu z 28.01.2011 r., I OPP 11/11, LEX nr 741461, termin zastrzeżony dla WSA nie odnosi się do rozpoznania skargi kasacyjnej. Można tylko dodać, że w przypadku przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej przyczyną ograniczenia terminu załatwienia sprawy do postępowania pierwszoinstancyjnego jest to, że odnośny przepis wprowadzono do

systemu prawnego w 2001 r., a zatem w okresie funkcjonowania jednoinstancyjnego NSA. Pomimo zreformowania systemu sądownictwa administracyjnego nie uzupełniono powyższego unormowania o termin ograniczający czas załatwienia sprawy w postępowaniu odwoławczym. Uwaga ta tylko z pozoru nie jest aktualna w odniesieniu do przepisów ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, datowanej na 2008 r., a więc już po wejściu w życie Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W tym przypadku można postawić tezę, że powodem braku wprowadzenia terminu dla NSA jest posługiwanie się formułą, zawodną zresztą często, kopiowania tekstu przy projektowaniu prawa. Przepis tej ustawy został bowiem wiernie wzorowany na wspomnianym art. 21 pkt 2 u.d.i.p.

- 3. Obliczanie terminu załatwienia sprawy.** Dla obliczenia terminu załatwienia sprawy kluczowe jest wskazanie początku jego biegu. Ustawodawca posługuje się określeniami: „wniesienie skargi”, „wniesienie skargi kasacyjnej”, „otrzymanie akt wraz z odpowiedzią na skargę”, „wpłynięcie skargi do sądu”. Związanie terminu załatwienia sprawy z wniesieniem skargi (bądź skargi kasacyjnej) nie można oczywiście rozumieć jako umieszczenie punktu początkowego z datą nadania ani nawet wpływu pisma procesowego do sądu, bowiem z tą chwilą nie ma pewności, czy złożenie pisma stanowi skuteczne uruchomienie postępowania (bądź kolejnego jego etapu). Przyjąć zatem należy, że ów termin obliczać należy od wywołującego skutek prawny wniesienia pisma, tj. od momentu usunięcia wszystkich braków formalnych skargi lub skargi kasacyjnej. Wobec tego w rzeczywistości czternasto- lub trzydziestodniowy termin na rozpoznanie skargi przez WSA może rozciągnąć się nawet do kilku czy kilkunastu miesięcy, jeżeli np. sąd zobowiązany będzie do rozpoznania w międzyczasie wniosków wпадkowych. Efekt ten występuje także w odniesieniu do sformułowania „wpłynięcie skargi do sądu”, bowiem należy je utożsamiać ze skutecznym wniesieniem skargi. W orzecnictwie przesądzono ponadto charakter prawny terminu załatwienia sprawy, uznając go trafnie za instrukcyjny, a wobec tego jego przekroczenie – za niewywołujące materialnych skutków prawnych (postanowienie NSA z 1.06.2012 r., I OPP 17/12, LEX nr 1282134). Przekroczenie terminu trudno byłoby zatem zakwalifikować jako naruszenie przepisów postępowania, które mogłoby wywołać jakikolwiek wpływ na wynik sprawy, choć oczywiście bogactwo i złożoność sytuacji procesowych występujących w praktyce sądu administracyjnego nie pozwala na postawienie kategorycznej, niepodważalnej konkluzji.

Istotne w analizowanej kwestii wydaje się co innego, a mianowicie to, że w rozumieniu konwencyjnym rozsądny termin załatwienia sprawy obliczać należy z uwzględnieniem czasu trwania odwoławczego postępowania administracyjnego i czynności polegających na wykonaniu wyroku sądowego (zob. wyrok ETPC z 7.05.2002 r., 59498/00, Burdov przeciwko Rosji, LEX nr 75629). Znaczenie przestrzegania terminów załatwienia sprawy wyraża się w tym, że według ETPC opóźnienia zagrażają efektywności i wiarygodności wymierzania sprawiedliwości (wyrok ETPC z 24.10.1989 r., 10073/82, H. przeciwko Francji, LEX nr 81081), a „nierozpoznanie sprawy w rozsądnym terminie może w niektórych przypadkach mieć następstwa w odniesieniu do przestrzegania innego prawa gwarantowanego przez Konwencję” (wyrok ETPC z 11.12.2001 r., 52586/99, Strzałkowska przeciwko Polsce, LEX nr 49860).

Przyjmuje się, że co do zasady to sąd ponosi odpowiedzialność za załatwienie sprawy w terminie, jednakże zachowanie stron nie jest bez znaczenia dla oceny tego, czy taką odpowiedzialność można sądowi przypisać. Zachowania nie tylko wyczerpujące znamiona obstrukcji procesowej, ale nawet takie, które polegają na nienoszącym cech nadużycia prawa korzystaniu z uprawnień procesowych strony czynią wydłużenie postępowania uzasadnionym (zob. wyrok ETPC z 5.04.2001 r., 41413/98, Malicka-Wąsowska przeciwko Polsce, LEX nr 46570).

4. **Zwalczanie przewlekłości postępowania.** Ani reżim konwencyjny, ani traktaty unijne nie przewidują rozwiązań procesowych dla zwalczania naruszenia prawa strony do załatwienia sprawy w rozsądnym terminie. Nie można także stwierdzić, że wymagają tego, by tego rodzaju unormowania obowiązywały, ale z całą pewnością w interesie poszczególnych państw leży zwalczanie omawianych zjawisk we własnym zakresie, by eliminować skargi oparte na zarzucie naruszenia art. 6 ust. 1 EKPC. Przepisy ustawy z 17.06.2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz.U. z 2023 r. poz. 1725) stwarzają podstawę do kwestionowania przez jednostkę prawa do załatwienia sprawy w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W art. 4 ust. 3 wskazanej ustawy przewidziano w tych sprawach właściwość NSA. Nie wchodząc w szczegóły wspomnianej regulacji ustawowej, zauważyć należy, że zdefiniowana w art. 2 ust. 1 ustawy skarga o stwierdzenie, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiło naruszenie jej prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, jeżeli postępowanie zmierzające do wydania rozstrzygnięcia kończącego postępowanie w sprawie trwa dłużej niż to konieczne dla wyjaśnienia istotnych okoliczności faktycznych i prawnych albo dłużej niż to konieczne do załatwienia sprawy egzekucyjnej lub innej dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego (przewlekłość postępowania) przysługuje zarówno w tych sprawach, w których ustawa przewiduje termin ich załatwienia, jak i wówczas, gdy takiego unormowania brak. W tym drugim przypadku rozważeniu podlega średni czas oczekiwania na rozpoznanie spraw w danym wydziale sądu (zob. postanowienie NSA z 16.04.2014 r., II FPP 1/14, LEX nr 1450171), ale również, a może przede wszystkim, charakter sprawy, jej przedmiot, sytuacja skarżącego. W postanowieniu z 26.03.2008 r., I OPP 11/08, LEX nr 478271 wskazano na przykład, że przedmiot sprawy dotyczącej „przyznania osobie znajdującej się w trudnej sytuacji życiowej i materialnej świadczenia z pomocy społecznej, tj. zasiłku celowego na zakup żywności, na pokrycie kosztów energii elektrycznej oraz na zakup środków czystości” przesądza o tym, iż powinna być rozpoznana w możliwie najszybszym terminie.

Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje skargę w drodze postanowienia, biorąc pod uwagę kilka czynników obejmujących prawidłowość i terminowość czynności sądowych, ale już nie ich prawidłowość czy inne kwestie merytoryczne (zob. postanowienie NSA z 7.03.2014 r., I OPP 18/14, LEX nr 1449840), to, czy zwłoka w czynnościach sądowych jest nadmierna i czy znajduje uzasadnienie w obiektywnych okolicznościach sprawy (zob. postanowienie NSA z 23.12.2013 r., I OPP 75/13, LEX nr 1446526) i czy zachowanie strony miało wpływ na wydłużenie czasu koniecznego na załatwienie sprawy (zob. postanowienia NSA: z 21.10.2011 r., I OPP 77/11, LEX nr 984378; z 5.03.2013 r., I OPP 11/13, LEX nr 1321300). Za czynność konieczną w postępowaniu uznano np. wypożyczenie akt sprawy, podjętą przez sąd w związku z obowiązkiem współpracy z organami kontroli skarbowej (zob. postanowienie NSA z 20.12.2013 r., II FPP 19/13, LEX nr 1404462). Powodem stwierdzenia zasadności skargi może być w szczególności bezpodstawne zawieszenie postępowania sądowego, o czym może świadczyć podjęcie postępowania, „mimo że nie spełniła się okoliczność z uwagi na którą je zawieszono, a następnie rozpoznanie skargi i wydanie wyroku” (zob. postanowienie NSA z 29.05.2013 r., I FPP 8/13, LEX nr 1318577). W postępowaniu ze skargi na przewlekłość postępowania sądowego niedopuszczalne jest weryfikowanie orzeczeń sądowych, zasadności merytorycznego stanowiska strony (zob. postanowienie z 6.10.2011 r., I OPP 74/11, LEX nr 984376). Wniesienie skargi na przewlekłość postępowania jest dopuszczalne wyłącznie w toku postępowania, aż do momentu rozpoznania merytorycznego sprawy przez sąd (zob. postanowienie NSA z 17.06.2010 r., I OPP 17/10, LEX nr 649002), bo – jak wyjaśniono w postanowieniu NSA z 21.06.2011 r., II GPP 4/11, LEX nr 1083247 – „funkcją skargi na przewlekłość postępowania jest przede wszystkim wymuszenie nadania sprawie odpowiedniego biegu”.

Joanna Wegner

Art. 8. [Udział w postępowaniu prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka oraz Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców]

§ 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.

§ 3. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców może wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, a także wnieść skargę, skargę kasacyjną, zażalenie oraz skargę o wznowienie postępowania, jeżeli według jego oceny wymaga tego ochrona praw mikroprzedsiębiorcy, małego lub średniego przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2025 r. poz. 1480, 1795 i 1826). W takim przypadku przysługują mu prawa strony.

- 1. Udział podmiotów na prawach strony w postępowaniu sądownoadministracyjnym.** Komentowany przepis zawiera podstawę prawną udziału w postępowaniu dla tych podmiotów na prawach strony, które stanowią część aparatu państwowego, które zalicza się do organów ochrony prawnej i ochrony praw człowieka i których podstawowym obowiązkiem jest strzeżenie prawa (zob. więcej np. *Organy ochrony prawnej*, red. P. Kuczma, Warszawa 2023).

Prokurator i Rzecznik Praw Obywatelskich należą do katalogu podmiotów na prawach strony, którym przysługuje najszerszy zakres uprawnień procesowych.

Wprawdzie art. 8 § 1–3 zrównują z pozycją prokuratora także Rzecznika Praw Dziecka i Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, ale zarazem uzależniają ich udział w postępowaniu od charakteru dóbr prawnych, które wymagają ochrony prawnej.

- 2. Przesłanki udziału prokuratora w postępowaniu sądownoadministracyjnym.** Pozycja procesowa prokuratora w postępowaniu sądownoadministracyjnym zdeterminowana jest nie tylko komentowanym unormowaniem, ale również przepisami Prawa o prokuraturze i rozporządzenia – Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury.

Artykuł 2 pr. prok. określa wykonywanie zadań prokuratury jako ściganie przestępstw i stanie na straży praworządności. Sposób realizacji tego drugiego obowiązku precyzują art. 3 § 1 pkt 3, 7, 9 i 14 pr. prok., określając go jako podejmowanie środków przewidzianych prawem, zmierzających do prawidłowego i jednolitego stosowania prawa w postępowaniu administracyjnym i sądowym, zaskarżanie do sądu niezgodnych z prawem decyzji administracyjnych, udział w postępowaniu sądowym w sprawach zgodności z prawem takich decyzji oraz współdziałanie z organami państwowymi, państwowymi jednostkami organizacyjnymi i organizacjami społecznymi w zapobieganiu naruszeniom prawa, a także podejmowanie innych czynności określonych w ustawach. Artykuł 5 pr. prok. uprawnia prokuratora do udziału w każdym postępowaniu prowadzonym przez organy władzy i administracji publicznej, sądy i trybunały, chyba że ustawy stanowią inaczej.

Wprawdzie ustawodawca użył w tym przepisie czasownika „może”, sugerującego fakultatywność aktywności prokuratora, ale w nauce akcentuje się, że w przypadku, gdy w grę wchodzi ochrona słusznego interesu społecznego, udział prokuratora w postępowaniu staje się obligatoryjny (zob. A. Kiełtyka, W. Kotowski, A. Ważny, *Prawo o prokuraturze. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 104). Stanowisko to w świetle art. 2 pr. prok. jawi się jako dyskusyjne. Trudno byłoby

zidentyfikować jednoznaczne źródło takiego obowiązku oraz ewentualne konsekwencje jego niewykonania, co nie oznacza, że w pewnych sytuacjach udział prokuratora w postępowaniu może okazać się niezbędny dla zapewnienia standardu praworządności, a także zachowania wymienionych w art. 6 pr. prok. zasad bezstronności i równego traktowania wszystkich obywateli.

Aktem prawnym, do którego odsyła art. 67 pr. prok., jest Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W zakresie pozycji ustrojowej prokuratora przepisy Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi traktowane są przez Prawo o prokuraturze jako szczególne. Jednocześnie to ustawie procesowej przyznać należy rolę wiodącą w zakresie regulowania praw i obowiązków podmiotów postępowania. Z tej perspektywy Prawo o prokuraturze mają charakter uzupełniający i subsydiarny względem Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Normują niektóre prawa procesowe prokuratora, zakres i zasady podejmowanych przez niego działań w toku postępowania i poza nim.

W nauce przymiot bezstronności prokuratorskiej bywa utożsamiany z jego niezależnością (tak A. Kiełtyka, W. Kotowski, A. Ważny, *Prawo o prokuraturze. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 105–107). Jednakże bezstronność wyraża stosunek do stron postępowania, zaś niezależność – wolność od oddziaływań wewnętrznych czy zewnętrznych. Tej drugiej wartości poświęcono zresztą osobny art. 7 § 1 pr. prok. Bezstronność prokuratora rozumieć należy jako stan, w którym nie występuje pomiędzy nim a sprawą ani stroną żadna relacja, która mogłaby wpływać na jego ocenę praw bądź obowiązków stron postępowania, bez względu na kryteria ustawowe. Gwarancją zachowania wskazanych wartości jest instytucja wyłączenia, znajdująca w myśl art. 24 § 1 zastosowanie także wobec prokuratora. Ustawa nie przewiduje roszczenia procesowego dla jednostki domagającej się interwencji prokuratorskiej w sprawie; nie tworzy go w szczególności uregulowany w art. 185 i n. pr. prok. tryb skargowy, do którego stosuje się przepisy działu VIII k.p.a. o skargach i wnioskach.

Wynikająca z art. 7 § 1 pr. prok. niezależność, do zachowania której obowiązany jest prokurator, polega na wolności od wpływu na czynności prokuratorskie przez pozaprawne przesłanki. Pewnym wyjątkiem od tej zasady są obowiązki związane z przestrzeganiem zasady hierarchicznego podporządkowania (zob. A. Kiełtyka, W. Kotowski, A. Ważny, *Prawo o prokuraturze. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 110). Wyraża się ona w wykonywaniu zarządzeń, wytycznych, poleceń przełożonego, który w świetle art. 8 § 1 i 2 pr. prok. ma prawo do zmiany lub uchylecia decyzji procesowej prokuratora podległego. Przykładem tego rodzaju decyzji procesowej może być cofnięcie skargi w postępowaniu sędowoadministracyjnym (zob. postanowienie WSA w Poznaniu z 8.03.2017 r., IV SA/Po 1010/16, LEX nr 2254331). Prokurator przełożony może zgodnie z art. 9 § 1 i 2 pr. prok. powierzyć podległym prokuratorom wykonywanie czynności należących do jego zakresu działania oraz przejmować sprawy prowadzone przez prokuratorów podległych i wykonywać ich czynności.

- 3. Uprawnienia procesowe prokuratora.** Uprawnienia procesowe prokuratora podzielić można na dwie kategorie – prawa tożsame z prawami strony oraz specjalne prawa prokuratorskie. W ramach pierwszej z nich daje się wyodrębnić prawa stanowiące realizację zasady czynnego udziału w postępowaniu, to jest prawo dostępu do akt sprawy, prawo udziału w czynnościach procesowych, prawo do składania środków odwoławczych. Uprawnienia te przysługują także pozostałym, wymienionym w art. 8 § 3 podmiotom. Z kolei drugi zbiór praw procesowych obejmuje te, które służą wyłącznie prokuratorowi. Wymienić tu można uprawnienia określone przez art. 69 § 1 pr. prok. i przysługujące prokuratorowi niezależnie od praw przewidzianych w ustawach procesowych, nie tylko w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Obejmują one prawo żądania przedstawienia lub nadesłania akt i dokumentów oraz prawo przeprowadzenia określonych czynności dowodowych. Na uwagę zasługuje prawo żądania przedstawienia lub nadesłania akt i dokumentów. Obejmuje ono okazywanie lub udostępnianie akt w budynku sądu i poza nim, w siedzibie prokuratury. Sądzić należy, że podejmowanie przez prokuratora na podstawie art. 69 § 1 pr. prok. czynności dowodowych może odbywać się poza postępowaniem, bo w przeciwnym razie unormowanie to nie miałoby sensu. Konkluzja ta znajduje potwierdzenie w treści § 373 Regulaminu, wskazującego, że czynności dowodowe, o których mowa w art. 69 pr. prok., przeprowadza się tylko wtedy, gdy dowody zebrane w postępowaniu administracyjnym lub zawarte w aktach postępowania karnego albo inne materiały nie wystarczają do oceny, czy doszło do naruszenia prawa przez organ administracji publicznej.

Dostępne dla prokuratora czynności dowodowe obejmują przesłuchiwanie świadków, zasięganie opinii biegłych oraz przeprowadzanie oględzin. Katalog tych czynności dowodowych jest zamknięty. Do ich przeprowadzenia należy zgodnie z art. 69 § 1 pr. prok. stosować przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Jednocześnie warto zauważyć, że czynności te toczyć się mogą bez zachowania stosownych rygorów procesowych, bez zapewnienia stronie czynnego w nich udziału. Wobec tego efektem pozyskanych w ten sposób dowodów powinien być ograniczony do oceny zasadności wszczęcia postępowania, w tym sądownoadministracyjnego.

Przepisy Prawa o prokuraturze nie przewidują szczegółowo czynności prokuratora w sprawach z zakresu kontroli legalności działalności administracji, z wyjątkiem wymienionych w art. 70 pr. prok. w odniesieniu do niezgodnych z prawem uchwał lub zarządzeń organu samorządu terytorialnego albo rozporządzeń wojewody. Wówczas w myśl tego przepisu prokurator obowiązany jest zwrócić się do organu, który je wydał, o ich zmianę lub uchylenie albo skierować wniosek o ich uchylenie do właściwego organu nadzoru. W przypadku uchwał lub zarządzeń organu samorządu terytorialnego prokurator może wystąpić o stwierdzenie ich nieważności do sądu administracyjnego.

Paragraf 101 ust. 1 pkt 1 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z 21.07.2021 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów oraz innych działów administracji w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury (Dz.Urz. MS poz. 170) stanowi, że dla inicjowania postępowań administracyjnych, sądownoadministracyjnych i postępowań przed sądem administracyjnym, udziału w tego rodzaju postępowaniach i zaskarżenia zapadłych w nich orzeczeń, a także nadzorowania czynności związanych z tego rodzaju postępowaniami administracyjnymi przez podległe jednostki prowadzi się repertorium „10a”. Zgodnie z § 101 ust. 2 tego zarządzenia rejestrem samodzielnym w zakresie czynności w sprawach administracyjnych jest rejestr „Ip” – dla spraw o udostępnienie informacji publicznej, a także środków odwoławczych od decyzji w przedmiocie udostępniania informacji publicznej oraz udziału przed sądami administracyjnymi. Z kolei dla zagadnień prawnych rozpoznawanych w NSA prowadzi się rejestr samodzielny „Zp” dla spraw – jak stanowi § 101 ust. 3 pkt 4 wspomnianego zarządzenia – „z zakresu strzeżenia praworządności”, z zaznaczeniem w nawiasie symbolu literowego (a) dla spraw administracyjnych. Udział prokuratora w postępowaniu sądownoadministracyjnym może polegać na tym, że występować w nim będzie samodzielny prokurator albo zespół prokuratorów, o czym stanowi § 375a Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, obligujący do odpowiedniego stosowania § 126 ust. 1, 2 i 4 tego aktu do zespołów powoływanych w postępowaniach administracyjnych i w postępowaniach przed sądami administracyjnymi. Zespół prokuratorów, zgodnie z § 126 ust. 1 Regulaminu, może być powołany w przypadku, gdy przemawia za tym „dobro śledztwa i szczególna waga lub zawilość sprawy”.

Odpowiednie stosowanie tego przepisu będzie polegało na stosowaniu go z modyfikacjami ustanowionych w nim przesłanek. Można stwierdzić, że uzasadnieniem przemawiającym za powołaniem zespołu w postępowaniu sądowoadministracyjnym będzie dobro postępowania i szczególna waga lub zawilść sprawy. O ich wystąpieniu decyduje kierownik jednostki nadrzędnej. Praktyczna wartość przepisów o powołaniu zespołu prokuratorów jest w postępowaniu sądowoadministracyjnym niewielka, dlatego że przepisy ustawy procesowej stanowią wyłącznie o prokuratorze i jego czynnościach w postępowaniu. Uczestnictwo w nim całego zespołu byłoby skomplikowane. Gdyby taki zespół został powołany, to prezentowanie sądowi stanowiska procesowego wymagałoby uprzedniego uzgodnienia przez członków zespołu.

4. **Właściwość prokuratora w postępowaniu sądowoadministracyjnym.** Zwracając się o wszczęcie postępowania, prokurator powinien przestrzegać swojej właściwości. Zgodnie z § 371 ust. 1 reg. prok. udział prokuratora w postępowaniu sądowoadministracyjnym należy do zakresu działania prokuratora regionalnego lub prokuratora okręgowego w mieście stanowiącym siedzibę wojewódzkiego sądu administracyjnego. Przepis ten stanowi o udziale prokuratora w sprawach, w których prokurator zainicjował postępowanie administracyjne lub brał w nim udział albo wniósł skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Zgodnie z § 368 ust. 5 reg. prok. skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego oraz skargę kasacyjną do NSA w sprawach, w których decyzję ostateczną wydał minister, wnosi odpowiednio prokurator okręgowy albo prokurator regionalny. Prokurator, który wniósł skargę lub zgłosił swój udział w postępowaniu sądowoadministracyjnym, jest uprawniony do dalszego w nim uczestnictwa, chyba że nie ma takiego zamiaru – wówczas po wniesieniu skargi lub zgłoszeniu udziału w postępowaniu obowiązany jest niezwłocznie przekazać akta podręczne lub inne materiały prokuratorowi regionalnemu lub prokuratorowi okręgowemu właściwemu do zapewnienia udziału prokuratora w posiedzeniu sądu. Z przebiegu rozprawy lub posiedzenia i ich wyniku prokurator obowiązany jest złożyć niezwłoczne sprawozdanie wraz z własną oceną orzeczenia lub zarządzenia przełożonemu, który obowiązany jest swoim podpisem pod adnotacją w aktach podręcznych stwierdzić przyjęcie sprawozdania.

W myśl § 372 ust. 1 reg. prok. udział prokuratora w postępowaniu sądowoadministracyjnym przed Naczelnym Sądem Administracyjnym należy do prokuratora regionalnego, który jest przełożonym prokuratora, który brał udział w postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym lub wniósł skargę kasacyjną albo uznał za potrzebny swój udział przed tym sądem. W § 372 ust. 2 reg. prok. przewidziano ponadto, że w uzasadnionych przypadkach prokurator regionalny może zwrócić się do Prokuratora Regionalnego w Warszawie o zapewnienie udziału prokuratora w posiedzeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego, przy czym zgodnie z art. 265 reg. prok. udział Prokuratora Generalnego lub jego zastępcy jest obowiązkowy w posiedzeniu całego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego lub w posiedzeniu Izby. Z kolei w posiedzeniu składu siedmiu sędziów obowiązek udziału spoczywa na prokuratorze Prokuratury Krajowej lub prokuratorze innej jednostki organizacyjnej prokuratury, delegowanego do wykonywania czynności w Prokuraturze Krajowej i wyznaczonego przez Prokuratora Generalnego lub jego zastępcę do udziału w posiedzeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie indywidualnej. Udział prokuratora w posiedzeniu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także w sprawie, w której skargę kasacyjną wniósł lub brał udział w postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym prokurator wykonujący czynności służbowe zapewniany jest zgodnie z § 372 ust. 3 reg. prok. przez Prokuraturę Krajową. Ponadto w sprawie indywidualnej prokurator regionalny może

wystąpić do Prokuratury Krajowej z wnioskiem o udział w posiedzeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego prokuratora wykonującego czynności służbowe w Prokuraturze Krajowej, jeżeli sprawa jest szczególnie zawiła. W przepisach Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie uregulowano podstaw badania ani skutków naruszenia właściwości prokuratorskiej, można więc powziąć wątpliwość, czy kwestia ta podlega weryfikacji przez sąd. Sądzić należy, że ewentualne naruszenia w tym zakresie mogłyby wywołać jedynie konsekwencje służbowe, nie zaś procesowe.

5. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Pozycja ustrojowa Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców nie jest zakotwiczona w Konstytucji RP i wynika z art. 1 ustawy z 6.03.2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (Dz.U. z 2023 r. poz. 1668). Przepis ten stanowi, że Rzecznik stoi na straży praw mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców, w szczególności poszanowania zasady wolności działalności gospodarczej, pogłębiania zaufania przedsiębiorców do władzy publicznej, bezstronności i równego traktowania, zrównoważonego rozwoju oraz zasady uczciwej konkurencji i poszanowania dobrych obyczajów oraz słuszych interesów przedsiębiorców. Jedną z form dbałości o wskazane zasady jest udział Rzecznika w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Udział ten nie zależy od decyzji sądu, lecz następuje na podstawie aktywności Rzecznika. Ewentualne stwierdzenie tego, że przesłanka strzeżenia praw przedsiębiorców nie jest w danym postępowaniu spełniona mogłoby stanowić uregulowaną w art. 58 § 1 pkt 6 podstawę odrzucenia wniesionej przez Rzecznika skargi – jako niedopuszczalnej z innych przyczyn. Z kolei zgłoszenie się przez Rzecznika do udziału toczącego się już postępowania pomimo braku spełnienia przesłanki ustawowej wymagałoby podjęcia przez sąd postanowienia o odmowie dopuszczenia do udziału w postępowaniu. Wydaje się jednak, że z uwagi na to, że w świetle ustawy ocena zasadności udziału w postępowaniu pozostawiona jest Rzecznikowi, za odmową dopuszczenia do udziału musiałaby przemawiać jego oczywista, jaskrawa bezzasadność. Tylko z pozoru może ona stanowić konsekwencję stwierdzenia tego, że stroną danego sporu sądowego nie jest mały ani średni przedsiębiorca, bowiem podlegający analizie sądu przepis prawa może w szerszej perspektywie odnosić się do praw lub obowiązków tych podmiotów. Potrzeba ochrony przedsiębiorcy wynikać zatem może z dążenia do wypracowania w orzecznictwie sądowym określonej wykładni przepisów prawa, znajdujących następnie zastosowanie przez organy administracji także wobec małych i średnich przedsiębiorców.

6. Rzecznik Praw Dziecka w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Udział w postępowaniu Rzecznika Praw Dziecka zależy z kolei od tego, czy – według jego oceny – wymaga tego ochrona praw dziecka. Artykuł 8 § 2 wyraźnie przyznaje Rzecznikowi Praw Dziecka prawo stwierdzenia tego, czy jego udział w postępowaniu jest uzasadniony. Z realizującego odesłanie zamieszczone w art. 72 ust. 4 Konstytucji RP przepisie art. 1 ust. 1–3 ustawy o RPD wynika obowiązek stania przez Rzecznika Praw Dziecka na straży praw dziecka określonych w Konstytucji, Konwencji o prawach dziecka i innych przepisach prawa, z poszanowaniem odpowiedzialności, praw i obowiązków rodziców. Jest on także zobowiązany do kierowania się dobrem dziecka oraz brania pod uwagę tego, że naturalnym środowiskiem jego rozwoju jest rodzina. W nauce wskazuje się, że urzeczywistnienie praw dzieci obejmuje prawo do życia i ochrony zdrowia, do wychowania w rodzinie, do godziwych warunków socjalnych, do nauki, do ochrony przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem, demoralizacją, zaniedbywaniem oraz innym złym traktowaniem, a także starań o prawa dzieci niepełnosprawnych (zob. R. Piotrowski, *W przedmiocie odwołania*

Rzecznika Praw Dziecka i projektu nowelizacji ustawy o RPD, PSejm. 2008/6, s. 212). W praktyce orzeczniczej Rzecznik Praw Dziecka włącza się do postępowań w sprawach dotyczących świadczenia wychowawczego (zob. wyrok NSA z 12.10.2018 r., I OSK 305/18, LEX nr 2589912), zorganizowania bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu dziecka do szkoły (zob. wyrok NSA z 14.07.2023 r., I OSK 1604/19, LEX nr 3042651), oświatowej subwencji ogólnej (zob. postanowienie NSA z 6.02.2019 r., I GSK 1083/18, LEX nr 2644342), świadczenia rodzinnego (wyrok NSA z 2.06.2017 r., I OSK 26/17, ONSAiWSA 2018/6, poz. 102), trybu udzielenia i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli (wyrok NSA z 12.05.2010 r., I OSK 672/10, LEX nr 595462). Można sobie wyobrazić, że w przedmiocie zainteresowania Rzecznika Praw Dziecka potencjalnie znajdują się także sprawy z zakresu ulg podatkowych o charakterze prorodzinnym, refundacji leczenia dziecka czy aktów prawa miejscowego dotyczących praw dzieci i ich rodziców.

- 7. Pozycja procesowa Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu sądownoadministracyjnym.** Znajdująca umocowanie konstytucyjne działalność Rzecznika Praw Obywatelskich została szczegółowo uregulowana w przepisach ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Wymieniona w art. 208 ust. 1 Konstytucji RP powinność Rzecznika stania na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji RP i innych aktach normatywnych została uszczegółowiona w art. 8 i n. ustawy o RPO. Rzecznik jest, zgodnie z art. 12 pkt 1–3 ustawy o RPO uprawniony do żądania zbadania sprawy przez upoważnione do tego organy, a także do prowadzenia samodzielnego postępowania wyjaśniającego, w ramach którego może, na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 1–4 ustawy o RPO, badać każdą sprawę na miejscu bądź na podstawie udzielonych wyjaśnień, przedstawionych akt (w tym postępowania sądowego). W wyniku zbadania sprawy Rzecznik ma prawo do wszczęcia postępowania przed sądem administracyjnym bądź przyłączenia się do już toczącego się postępowania (na podstawie art. 14 pkt 6 ustawy o RPO).
- 8. Uprawnienia procesowe podmiotów na prawach strony.** Wymienionym w art. 8 § 1–3 podmiotom ustawa procesowa zagwarantowała uprzywilejowaną pozycję procesową, która znajduje odzwierciedlenie także w dalszych przepisach Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Należą do nich przepisy regulujące legitymację do wniesienia skargi (art. 50 § 1), zwalniające Rzecznika z obowiązku wyczerpania środków zaskarżenia służących skarżącemu w postępowaniu przed organem administracji (art. 52 § 1), termin do wniesienia skargi, wydłużając go do sześciu miesięcy (art. 53 § 3), doręczanie pism (art. 74 § 10), udział w postępowaniu (art. 92 § 1 i 2), wniesienie skargi kasacyjnej (art. 173 § 2), zwolnienie od przymusu adwokacko-radcowskiego (art. 175 § 2), wniesienie skargi kasacyjnej (art. 177 § 2), zwolnienie od kosztów sądowych (art. 239 § 1 pkt 2), inicjowanie uchwał NSA (art. 264 § 2), wniesienie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego (art. 285b i 285g). Można się zastanawiać nad skutkami procesowymi stwierdzenia przez sąd tego, że mimo deklaracji Rzecznika Praw Dziecka sprawa jednak nie wiąże się z ochroną praw dziecka, dlatego że ustawa zastrzega, że kwestia ta należy do oceny tego właśnie Rzecznika. Wydaje się, że – zwłaszcza mając na uwadze konstytucyjne umocowanie działania Rzecznika – ingerencja sądu w stanowisko Rzecznika nie byłaby uprawniona.

Joanna Wegner

Art. 9. [Udział organizacji społecznej]

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

- 1. Pojęcie organizacji społecznej.** Przepisy Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie definiują pojęcia „organizacja społeczna”, ale zachowuje aktualność pogląd zawarty w uchwale NSA (7) z 12.12.2005 r., II OPS 4/05, ONSAiWSA 2006/2, poz. 37, w którym – odwołując się do art. 12 Konstytucji RP – wskazano, że wyraża on „zasadę udziału obywateli w funkcjonowaniu państwa poprzez tworzenie różnego rodzaju organizacji i struktur, które umożliwiają obywatelom realizację ich interesów oraz wyrażanie opinii. Jest to zasada społeczeństwa obywatelskiego, pozostająca w ścisłym związku z zasadą pomocniczości, o której mowa we wstępie do Konstytucji (...). W ramach tej zasady społeczeństwo obywatelskie korzysta z wolności tworzenia organizacji i struktur w wybranej przez siebie formie. W art. 12 Konstytucji wymienia się wprost związki zawodowe i organizacje społeczno-zawodowe rolników, stowarzyszenia, ale także ruchy obywatelskie i inne dobrowolne zrzeszenia oraz fundacje”. Wyjaśniono ponadto, że „Konstytucja zakłada różnorodność form organizacyjnych realizacji prawa do zrzeszania się obywateli, a wyliczenie organizacji w art. 12 Konstytucji nie jest wyczerpujące” i wyodrębniono pięć cech wspólnych, którymi charakteryzują się organizacje społeczne łącznie: „a) są to organizacje obejmujące wyodrębniony zespół osób, oparte na dobrowolności przynależności do nich; b) do organizacji tych odnosi się właściwy zespół przepisów określających strukturę, zakres praw i obowiązków, stanowiący o ich organizacyjnej odrębności i samodzielności; c) działalność i cele organizacji określone są przede wszystkim statutem i muszą pozostawać w zgodzie z celami państwa; d) organy tych organizacji pochodzą z wyboru tych, którzy te organizacje tworzą; e) organizacje pozostają pod kontrolą lub nadzorem organów władzy publicznej”. Stanowisko to koresponduje z treścią definicji przez wyliczenie zawartą w art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a., zgodnie z którą organizacją społeczną jest organizacja zawodowa, samorządowa, spółdzielcza i inna organizacja społeczna.

Daje się zauważyć, że współcześnie mamy do czynienia z różnorodnością w obrębie organizacji społecznych, które funkcjonują na różnym poziomie sformalizowania. Nie każda organizacja społeczna posiada osobowość prawną, czego przykładem są stowarzyszenia „zwykłe”, nierejestrowane w Krajowym Rejestrze Sądowym, o których mowa w art. 40 i n. pr. stow. Z kolei do organizacji społecznych posiadających osobowość prawną zaliczyć należy fundacje i stowarzyszenia rejestrowane w Krajowym Rejestrze Sądowym, o których mowa w przepisach ustawy o fundacjach oraz Prawa o stowarzyszeniach. Wiele spośród organizacji społecznych stanowi zarazem organizacje pozarządowe, unormowane w art. 3 ust. 2 u.d.p.p.w.

- 2. Prawo organizacji społecznej do udziału w postępowaniu sądowoadministracyjnym.** Udział organizacji społecznej w postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach innych osób nie zależy od zgody żadnej ze stron, ale od tego, czy aktywność ta pozostaje zgodna z jej celami statutowymi. Nie można zatem podzielić poglądu zaprezentowanego przez NSA w postanowieniu z 21.07.2022 r., II FSK 2528/19, LEX nr 3368394, w którym stwierdzono: „Wprawdzie w ustawie Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie jest wymagana zgoda stron na dopuszczenie organizacji społecznej do udziału w postępowaniu sądowym, jednak uznać należy, że udział w tym postępowaniu organizacji społecznej w sprawie dotyczącej interesu innej osoby ma na celu zagwarantowanie lepszej ochrony praw stron i ich wsparcie w toku postępowania. Nieudzielenie przez strony zgody na dopuszczenie organizacji społecznej do

postępowania sądowo-administracyjnego, stoi na przeszkodzie uwzględnieniu wniosku w tym zakresie (por. postanowienie NSA z 12 września 2019 r., II FSK 1712/19)”. Wyjaśnić należy, że rolą organizacji nie jest – w świetle regulacji ustawowej – wspieranie stron postępowania, lecz tych interesów, które tego wymagają, a nie muszą być z interesem stron rozbieżne. Realizacja interesu społecznego należy do istoty udziału organizacji społecznej w postępowaniu (zob. postanowienie NSA z 20.02.2018 r., I OSK 190/18, LEX nr 2491588). W postanowieniu z 18.01.2018 r., I OSK 2794/17, LEX nr 2427284 stwierdzono wprost, że „Decydujące dla oceny wniosku o dopuszczenie do udziału w sprawie sądowoadministracyjnej jest bowiem wykazanie nie tylko tego, że sprawa dotyczy jej statutowej działalności, ale okoliczności, że za udziałem tym przemawia interes społeczny”. Reprezentowany przez organizację interes społeczny niekoniecznie pokrywa się z interesem którejkolwiek ze stron. Istotę działania organizacji społecznej w postępowaniu przed sądem administracyjnym dobrze oddaje uzasadnienie postanowienia NSA z 30.11.2017 r., I FPS 4/17, LEX nr 2400986, w którym wyjaśniono, że „W świetle art. 33 § 2 p.p.s.a. każdy cel działania określony w statucie nadanym, czy przyjętym zgodnie z obowiązującym prawem może uzasadniać wystąpienie z żądaniem dopuszczenia do postępowania sądowego, jeżeli przedmiot postępowania wkracza w zakres działań organizacji społecznej, czy to ze względu na czynności postępowania, czy też ze względu na jego wynik. Celem wymienionym w statucie (regulaminie) organizacji społecznej, uzasadniającym dopuszczenie jej do udziału w postępowaniu sądowym, może być nie tylko obrona indywidualnych interesów i praw swoich członków, ale także na przykład propagowanie określonej działalności, czy pewnych idei, ochrona wartości materialnych i niematerialnych, zapobieganie niekorzystnym zjawiskom społecznym lub ekonomicznym. Organizacja społeczna może działać na rzecz jednej ze stron, wzmacniając jej pozycję w postępowaniu, a może też nie wiązać swoich czynności procesowych z interesami żadnej ze stron, mając na uwadze tylko zachowanie wymagań interesu społecznego”.

W orzecznictwie uznano, że ustanowiona w art. 25 § 4 przesłanka udziału w sprawie dotyczącej interesu prawnego innych osób jest spełniona jedynie w takiej sprawie, która została załatwiona w wyniku postępowania administracyjnego. Do takich nie należy w szczególności skarga na zarządzenie zastępcze bądź rozstrzygnięcie nadzorcze (zob. postanowienie NSA z 6.12.2022 r., III OSK 1013/22, LEX nr 3442245). W postanowieniu NSA z 27.02.2018 r., II OZ 200/18, LEX nr 2462735 stwierdzono, że „W sprawach zainicjowanych skargą wniesioną przez: gminę, wojewodę, podmiot, o którym mowa w art. 98a ust. 3 u.s.g. na podstawie przepisów rozdziału 10 u.s.g., art. 33 § 2 p.p.s.a. nie ma zastosowania. Krąg stron postępowania sądowoadministracyjnego w tych sprawach określają wyłącznie przepisy u.s.g.” Nie ma przeszkód, by organizacja społeczna została dopuszczona do udziału w sprawie, w której NSA, na podstawie art. 187 § 1 przedstawił do rozstrzygnięcia składowi powiększonemu NSA wyłaniające się na tle rozpoznawanej sprawy określone zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości (zob. postanowienie NSA z 16.01.2025 r., I FPS 2/24, LEX nr 3826997). W orzecznictwie NSA wyrażono także pogląd, że wniosek organizacji społecznej można złożyć tylko raz i po jego negatywnym rozpoznaniu kolejny wniosek jest niedopuszczalny (tak NSA w postanowieniu z 16.01.2015 r., II FSK 559/21, LEX nr 3655146). Uczestnictwo w czynnościach postępowania przez organizację społeczną możliwe jest dopiero z chwilą ogłoszenia bądź doręczenia wydanego na podstawie art. 33 § 2 postanowienia sądu o dopuszczeniu tej organizacji do udziału w tym postępowaniu (zob. postanowienie NSA z 30.11.2022 r., II FSK 997/20, LEX nr 3436544). Zob. komentarz do art. 33.

W aktualnym stanie prawnym, po dokonanej na podstawie art. 1 pkt 4 nowelizacji z 2025 r. zmianie art. 106 poprzez dodanie § 3a, udział organizacji społecznej zyskał nowy wymiar. Nie będąc bowiem uczestnikiem postępowania, w pewnych sytuacjach ma ona możliwość zajęcia stanowiska w sprawie. Zob. komentarz do art. 106.

Art. 10. [Zasada jawności postępowania]

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

- 1. Jawność zewnętrzna postępowania sądowniczoadministracyjnego.** Jawność postępowania sądowego stanowi standard demokratycznego procesu, znajdujący umocowanie w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP i art. 6 ust. 1 EKPC. Unormowania te odnoszą się do tego z aspektów jawności, który określa się mianem zewnętrznego, zwanego niekiedy publicznością postępowania, a więc dotyczącą osób nienależących do katalogu podmiotów postępowania. Mowa tu o osobach postronnych, niebiorących udziału w postępowaniu organizacjach społecznych, a także mediach. W literaturze akcentuje się funkcję kontrolną, gwarancyjną i wychowawczą jawności zewnętrznej, budowy zaufania do sądów i sędziów, podwyższania staranności pracy sędziowskiej (zob. K. Flaga-Gieruszyńska, A. Zieliński, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 53). Jawność zewnętrzna rozpoznawania spraw w rozumieniu komentowanego przepisu obejmuje prawo wstępu na posiedzenia sądowe, rozpoznanie sprawy, a także treść wydanego orzeczenia (zob. P. Tuleja [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, s. 172).

Jawność rozprawy polega na biernym uczestnictwie, a więc wysłuchaniu ustnej części postępowania, a także na uzyskiwaniu informacji o jej przebiegu, w tym poprzez relacje medialne. Jawność zewnętrzna nie rościąca się na prawo zapoznawania się z aktami sprawy. W tym zakresie jawność zastrzeżona jest wyłącznie dla stron postępowania. W odróżnieniu od rozwiązania obowiązującego w postępowaniu cywilnym i karnym, w postępowaniu przed sądami administracyjnymi osoby spoza kręgu podmiotów postępowania dostępu do akt sprawy są pozbawione. Brak stosownej podstawy prawnej wypada ocenić negatywnie z perspektywy możliwości sprawowania kontroli społecznej nad działalnością sądu i dostępu do informacji o toku sporów jednostki z administracją. Wydaje się, że zasadne byłoby wprowadzenie możliwości udostępniania akt postępowania sądowego w sposób analogiczny, jak to jest w innych procedurach sądowych. W art. 525 k.p.c. przewidziano dostęp do akt sprawy na podstawie zezwolenia przewodniczącego każdemu, kto dostatecznie taką potrzebę usprawiedliwi. Dopuszczalne jest także sporządzanie i otrzymywanie odpisów i wyciągów z akt oraz otrzymywanie zapisu dźwięku albo obrazu i dźwięku z akt sprawy. Regulacja procesu karnego w art. 156 § 1 k.p.k. stwarza podobną możliwość. Udostępnianie akt może mieć istotne znaczenie dla należytego wykonywania obowiązków dziennikarskich (zob. M. Stanowska, *Udostępnianie dziennikarzom akt sądowych lub prokuratorskich*, PS 2001/10, s. 68 i n.). Niezależnie od tego, art. 13 ust. 2 i 3 pr. pras. przewidują prawo dziennikarza do ujawnienia danych osobowych lub wizerunku osób, których dotyczy postępowanie sądowe bądź prokuratorskie (zob. wyrok SN z 19.11.2009 r., IV CSK 232/09, LEX nr 599827). Przepisy te znajdują zastosowanie w odniesieniu do wszystkich postępowań prokuratorskich i sądowych, w tym postępowania przed sądami administracyjnymi. W aktualnym stanie prawnym, wobec braku odnośnego unormowania w przepisach Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi można przyjąć, że akta sprawy – przynajmniej w części obejmującej wyizolowane dokumenty – mogłyby podlegać udostępnieniu na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 4 u.d.i.p. Wprawdzie w uchwale NSA (7) z 9.12.2013 r., I OPS 7/13, ONSAiWSA 2014/3, poz. 37 przesądzone, że akta sprawy jako zbiór materiałów postępowania nie stanowią przedmiotu informacji publicznej, ale jednocześnie NSA zaakcentował, że udostępnieniu w świetle art. 6 ust. 1 pkt 4 u.d.i.p. może podlegać skonkretyzowany przez wnioskodawcę dokument urzędowy.