

Rozdział I. Pojęcie, cechy organu oraz reprezentacja organu, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi

1. Wprowadzenie

Z analizy przepisów PrPostAdm wynika, że kluczowym podmiotem, od którego aktywności uzależniona jest efektywność postępowania sądownoadministracyjnego, jest organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi. Istota postępowania sądownoadministracyjnego, inicjowanego co do zasady przez środek zaskarżenia, jakim jest skarga, sprowadza się do badania legalności władczych działań podmiotu (organu podejmującego działania z zakresu administracji publicznej), a więc aktów lub czynności (względnie bezczynności lub przewlekłości), mocą których kształtowana jest sytuacja prawna podmiotu mu podległego.

Ważne

Podstawowym skutkiem prawnym wniesienia skargi do sądu jest powstanie *ex lege* (z mocy prawa) nowego stosunku prawnego, w którym organ staje się przeciwnikiem procesowym strony, co oznacza, że traci swe kompetencje do weryfikacji stosunku prawnego, ukształtowanego wcześniej przez wydanie decyzji administracyjnej, w znaczeniu materialnym i procesowym.

Działalność sądów administracyjnych sprowadza się do kontroli legalności działań organów z zakresu administracji publicznej. Polega ona na tym, że organ sądowy znajdujący się poza aparatem administracyjnym, działając w sposób niezawisły, rozstrzyga spory między obywatelem a organem administracji, który wydał akt lub podjął czynność, nakła-

dając na niego określony obowiązek lub odmawiając mu przyznania konkretnego uprawnienia¹. Orzeczenie sądu administracyjnego nie ma charakteru rozstrzygającego o prawach i obowiązkach stron postępowania poprzez władcze ich określenia, lecz rozstrzyga, co do zasady, czy działanie organu z zakresu administracji publicznej odpowiadało obowiązującym przepisom prawnym i czy nie naruszało praw skarżącego. Choć orzecznictwo sądu administracyjnego zawsze odnosi się do istoty (*meritum*) sprawy, to jednak nie może być rozstrzygnięciem kończącym postępowanie w sprawie administracyjnej, czym różni się od formy wyroku sądu powszechnego².

Sąd administracyjny, poza wyjątkami przewidzianymi w ustawie, nie przejmuje sprawy do końcowego jej załatwienia, lecz jest uprawniony do kontrolowania legalności podejmowanych przez organy działań, co sprowadza się do oceny ich legalności na trzech płaszczyznach:

- 1) zgodność rozstrzygnięcia organów administracji publicznej z prawem materialnym,
- 2) dochowanie wymaganej prawem procedury oraz
- 3) respektowanie reguł określonych w przepisach ustrojowych.

Powyższa funkcja sądu administracyjnego wynika z treści art. 1 § 1 PrUSA, który stanowi, że sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami JST, SKO i między tymi organami a organami administracji rządowej. W art. 1 § 2 PrUSA doprecyzowano, że kontrola ta jest sprawowana w zakresie zgodności z prawem.

Ważne

Na organ, którego akt lub czynność (względnie bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania) jest przedmiotem skargi, nałożono określone obowiązki służące zapewnieniu prawidłowości przebiegu postępowania sądowoadministracyjnego. To od aktywności tego organu zależy sprawny przebieg postępowania. Równocześnie ten sam organ nabywa uprawnienia procesowe, obejmujące chociażby prawo do wniesienia skargi kasacyjnej, stając się czynnym uczestnikiem postępowania sądowoadministracyjnego. Innymi słowy organ administracji staje się „aktywnym aktorem” postępowania sądowoadministracyjnego, a jego pozycja procesowa jest wypadkową przyznanych przez ustawodawcę uprawnień oraz nałożonych obowiązków.

W postępowaniu przed sądem administracyjnym nie występuje całkowita symetria między sytuacjami prawnymi strony i organu. Obowiązki ciężące na tych podmiotach są bowiem różne, tak samo jak przysługujące stronom różnego rodzaju uprawnienia wynikające z ich mimo wszystko odmiennej sytuacji procesowej. W odróżnieniu od skarżących organy administracji publicznej zostały postawione poniekąd w dwojakiej roli:

- 1) z jednej strony będą one zobowiązane do podjęcia czynności procesowych bezpośrednio związanych z zapewnieniem właściwego biegu wniesionej skargi, w tym

¹ Por. W. Skrzydło, Komentarz do art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Wyd. 5, Warszawa 2007, s. 195.

² W. Piątek, Zakres kognicji polskiego sądu administracyjnego, RPEiS 2009, Nr 4, s. 75–76.

- do sporządzenia odpowiedzi na skargę oraz przesłania jej właściwemu sądowi administracyjnemu wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy,
- 2) z drugiej natomiast będą one uprawnione do realizowania i obrony własnego stanowiska za pośrednictwem instytucji procesowych przysługujących im jako stronom postępowania.

Obowiązki organów administracji publicznej związane z inicjacją postępowania sądowo-administracyjnego wystąpią zatem już na etapie jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego.

Mimo istotnej roli, jaką organ administracji odgrywa w ramach procesu sądowo-administracyjnego, literatura przedmiotu nie podejmuje bezpośrednio tej problematyki, a opracowania dotyczące praw i obowiązków organów w ramach postępowania sądowo-administracyjnego są stosunkowo rzadko podejmowane³. Celem niniejszego opracowania jest więc przybliżenie zagadnienia udziału organu administracji publicznej w postępowaniu sądowo-administracyjnym, w szczególności w aspekcie praktyki działań organu, co w ocenie autorów przyczyni się do zagwarantowania prawidłowości działań organów oraz do zapewnienia pełnej efektywności postępowania sądowo-administracyjnego.

Niniejsze opracowanie opiera się przy tym przede wszystkim na przepisach PrPostAdm, przy czym zaznaczyć należy, że przepisy PrPostAdm nie mają charakteru wyłącznego w zakresie ukształtowania przebiegu procesu sądowego w tym rozumieniu, że pozycja procesowa organu, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi w postępowaniu przed sądem administracyjnym, nie wynika jedynie z przepisów procedury sądowo-administracyjnej, ale może być również regulowana przez przepisy ustaw szczegółowych. Odstępstwa od ogólnej regulacji postępowania sądowo-administracyjnego w przepisach szczegółowych są jednak relatywnie rzadkie, a zatem powinny być one traktowane jako wyjątki od zasad przewidzianych przez przepisy PrPostAdm⁴.

2. Pojęcie organu w rozumieniu przepisów ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

Stronami postępowania sądowo-administracyjnego są (art. 32 PrPostAdm):

- 1) skarżący oraz
- 2) organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi.

O ile wątpliwości nie budzi to, że skarżącym jest podmiot wskazany w art. 50 PrPostAdm, który skorzystał ze swego uprawnienia do wniesienia skargi, o tyle ustawodawca nie zdefiniował pojęcia organu w rozumieniu art. 32 PrPostAdm, a jest to o tyle istotne, że jedną

³ Wyjątek stanowi praca *P. Daniela*, *Prawa i obowiązki organu administracji w postępowaniu sądowo-administracyjnym*, Wrocław 2014 r.

⁴ Por. *W. Czerwiński*, *Niektóre modyfikacje prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, ZNSA 2012, Nr 3, s. 89 i n.

z cech charakterystycznych administracji jest wielość podmiotów wykonujących tę działalność⁵.

W doktrynie prawa administracyjnego podkreśla się, że pojęcie organów administracji, jako pojęcie nieposiadające swojej definicji legalnej, pozostaje pojęciem z zakresu prawa ustrojowego, które nie doczekało się powszechnie przyjmowanej, jednoznacznej definicji zarówno na płaszczyźnie prawnej, jak i doktrynalnej⁶. Konsekwentnie w literaturze prezentowane są różnorodne definicje pojęcia organu administracji publicznej wskazujące, że jest to człowiek (lub grupa ludzi w przypadku organu kolegialnego), znajdujący się w strukturze organizacyjnej państwa lub samorządu terytorialnego, powołany w celu realizacji norm prawa administracyjnego, w sposób i ze skutkami właściwymi temu prawu, w granicach przyznanych mu kompetencji⁷ lub też wyjaśniające, że organ administracji stanowi część aparatu państwowego, tworzoną na podstawie prawa, która działa w imieniu i na rachunek państwa, który jest uprawniony na podstawie przepisów prawa do posługiwania się środkami władczymi i który działa w zakresie przyznanej mu przez prawo kompetencji⁸.

Podkreślić przy tym należy, że obecnie zadania państwa są realizowane nie tylko przez organy państwowe, a więc podmioty wyodrębnione organizacyjnie z aparatu państwowego, lecz również przez organy niepaństwowe, takie jak organy samorządu zawodowego, spółki prawa publicznego, fundacje prawa publicznego czy też podmioty prywatne⁹. W doktrynie wyodrębnia się osobną kategorię organów administracji publicznej w ujęciu funkcjonalnym, jaką jest kategoria organów administrujących. Przez pojęcie to należy rozumieć te wszystkie podmioty, które mają kompetencję administracyjną przyznaną im wyraźnie przez ustawę, a więc które są uprawnione i jednocześnie zobowiązane do korzystania z określonej formy (form) działania, należącej do działań administracyjnych, niezależnie od tego, czy stanowią część aparatu państwowego, czy też innego podmiotu.

Mając na względzie powyższe uwarunkowania, wskazać należy, że odpowiedź na pytanie, czy określony podmiot może być zakwalifikowany jako organ w rozumieniu art. 32 PrPostAdm, wiąże się z ustaleniem, czy jest on właściwy do podejmowania aktów lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 i 3 PrPostAdm. Zakres podmiotowy strony przeciwnej (organu) określa się poprzez odesłanie do kryterium przedmiotowego – wykonywania administracji publicznej¹⁰. Podmiotowy zakres sądowej kontroli obejmuje więc kategorię organów administracji publicznej w ujęciu funkcjonalnym, a kontroli sądo-

⁵ B. Adamiak. Glosa do wyroku NSA z 19.5.2003 r. (OSA 1/03, OSP, Nr 11, poz. 136).

⁶ M. Stahl (w:) M. Dyl, K. Jaroszyński, Z. Niewiadomski, P. Wajda, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, M. Cherka, Z. Czarnik, A. Paczkowska-Tomaszewska, J. Postuszny, M. Stahl, R. Stankiewicz, System Prawa Administracyjnego. Tom 6. Podmioty administrujące, R. Hauser, Z. Niewiadomski i A. Wróbel (red.), Warszawa 2011, s. 61.

⁷ J. Boć (w:) J. Boć (red.) Prawo administracyjne, Wrocław 1998, s. 117.

⁸ J. Łętowski, Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe, Warszawa 1990, s. 62. Bliższą charakterystykę poglądów dotyczących rozumienia pojęcia „organ administracji publicznej” przedstawia M. Stahl (w:) System Prawa..., s. 61–71.

⁹ Por. T. Woś (w:) T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2012, s. 46.

¹⁰ B. Adamiak (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2011, s. 381.

wej podlega każdy organ państwa oraz każda inne jednostka organizacyjna, która chociaż incydentalnie realizuje zadania państwa w zakresie jego funkcji wewnętrznej, społeczno-kulturalnej i gospodarczej¹¹.

W tym ujęciu organem występującym jako strona przeciwna wobec skarżącego może być wyodrębniona część aparatu administracji publicznej, działająca w imieniu i na rachunek państwa lub innego podmiotu władzy publicznej, umocowana do stosowania środków władczych, działająca w ramach ustawowo przyznanych mu kompetencji (wyr. WSA w Warszawie z 22.5.2017 r., VI SA/Wa 2545/16, Legalis), a także inny organ państwowy, jednostka organizacyjna i podmiot prywatny wykonujące zadania z zakresu administracji publicznej w przewidzianych dla tych zadań prawnych formach działania¹².

Spotkać przy tym można również stanowisko, zgodnie z którym o działalności z zakresu administracji publicznej, w rozumieniu przepisów PrPostAdm, można mówić w każdym przypadku, gdy podejmowane przez określony podmiot działanie zawiera w sobie element władztwa administracyjnego, a więc, gdy o treści uprawnienia lub obowiązku przesądza jednostronnie organ wykonujący administrację publiczną, a adresat jest związany tym jednostronnym działaniem (por. wyr. WSA w Gdańsku z 13.10.2009 r., I SA/Gd 220/09, Legalis). Innymi słowy, powyższe pojęcie odnosi się do zdolności danego podmiotu do jednostronnego kształtowania praw i obowiązków podmiotu administrowanego, tzn. kształtowania sytuacji drugiego podmiotu, niezależnie od jego woli, ale zgodnie z prawem przedmiotowym (por. post. NSA z 5.12.2012 r., II GSK 1870/12, Legalis)¹³.

Za twierdzeniem, zgodnie z którym zakres podmiotowy organu, w rozumieniu art. 32 PrPostAdm, określa się poprzez odesłanie do kryterium przedmiotowego – wykonywania administracji publicznej, przemawia:

- 1) art. 1 PrPostAdm, który precyzuje, że przepisy PrPostAdm normują postępowanie sądowe w sprawach z zakresu kontroli działalności administracji publicznej oraz
- 2) art. 3 § 2 pkt 4 PrPostAdm, który dopuszcza możliwość wniesienia skarg na akty i czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa.

Innymi słowy, to właśnie ustalenie, że dany podmiot podejmuje działania w ramach „wykonywania administracji publicznej”, przesądza o możliwości wniesienia skargi na podejmowane przez niego akty lub czynności, względnie na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania. W świetle art. 32 PrPostAdm nie trzeba więc być organem administracji publicznej (rządowym lub samorządowym), aby być poddanym sądowej kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne (post. NSA z 26.9.2013 r., I OZ 811/13, Legalis). Jak wyjaśniono w tym postanowieniu również organ podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą może być organem w rozumieniu art. 32 PrPostAdm, jeżeli z mocy prawa został powołany do podejmowania aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej.

¹¹ T. Woś (w:) T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, Prawo..., Warszawa 2012, s. 46.

¹² J. Drachal, J. Jagielski, M. Cherka, Komentarz do art. 32 (w:) R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2017, Legalis/el., nb. 2.

¹³ Podobne stanowisko zajmuje B. Adamiak, Z problematyki właściwości sądów administracyjnych (art. 3 § 2 pkt 4 PrPostAdm), ZNSA 2006, Nr 2, s. 15.

Ważne

Ustalenie, że dany podmiot nie może być zakwalifikowany jako podmiot wykonujący administrację publiczną, skutkuje odrzuceniem skargi, a więc pozbawia skarżącego ochrony przed niezależnym organem ochrony prawnej, jakim jest sąd administracyjny.

W przypadku polskiego sądownictwa administracyjnego określenie właściwości rzeczowej sądowej kontroli administracji publicznej przyjęło formę klauzuli generalnej, zgodnie z którą przedmiotem zaskarżenia może być:

- 1) jeden z przejawów działalności organów określonych w art. 3 § 2 PrPostAdm lub ich bezczynność (przewlekłe prowadzenie postępowania), o ile nie został on wyłączony spod sądowej kontroli na mocy art. 5 PrPostAdm oraz przepisów ustaw szczegółowych – zgodnie z art. 5 PrPostAdm sądy administracyjne nie są właściwe w sprawach:
 - a) wynikających z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami administracji publicznej,
 - b) wynikających z podległości służbowej między przełożonymi i podwładnymi,
 - c) odmowy mianowania na stanowiska lub powołania do pełnienia funkcji w organach administracji publicznej, chyba że obowiązek mianowania lub powołania wynika z przepisów prawa,
 - d) wiz wydawanych przez konsulów, z wyjątkiem wiz wydanych cudzoziemcowi będącemu członkiem rodziny obywatela państwa członkowskiego UE, państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej, w rozumieniu art. 2 pkt 4 WjazdObywUEU,
 - e) zezwoleń na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego wydawanych przez konsulów;
- 2) sprzeciw od decyzji wydanych na podstawie art. 138 § 2 KPA (art. 3 § 2a PrPostAdm);
- 3) w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę i stosują środki określone w tych przepisach (art. 3 § 3 PrPostAdm).

Ustawodawca dopuścił również możliwość poszerzenia właściwości rzeczowej sądu w drodze regulacji zawartej w ustawie szczegółowej lub w drodze obowiązku przyjęcia sprawy przez sąd administracyjny – w przypadku sytuacji, o której mowa w art. 58 § 4 PrPostAdm, a więc jeżeli sąd powszechny uznał się za niewłaściwy, co ma zagwarantować realizację podstawowego prawa konstytucyjnego, jakim jest prawo do sądu.

Przepisy art. 3 § 2 oraz 3 PrPostAdm statuują domniemanie jurysdykcji sądownictwa administracyjnego w odniesieniu do każdej aktywności podmiotu wykonującego administrację publiczną, jeżeli jest ona podejmowana w formie wskazanej w powyższym przepisie, przy czym domniemanie to może być obalone jedynie na skutek wyraźnego i niebudzącego wątpliwości przepisu szczególnego, który wskazuje inny sąd albo wyklucza możliwość zaskarżenia danego zachowania do sądu¹⁴. Innymi słowy, do sądu admini-

¹⁴M. Jaśkowska, Właściwość sądów administracyjnych (zagadnienia wybrane) (w:) J. Zimmermann (red.) Koncepcja systemu prawa administracyjnego, Warszawa 2007, s. 571.

stracyjnego może zostać zaskarżony każdy przejaw działalności organu administracji publicznej, o ile stanowi on jedną z form działania określoną w przepisach regulujących postępowanie sądoadministracyjne, i nie został wprost spod tej kontroli wyłączony (enumeracja negatywna). Zakres spraw wyznaczających kontrolę sprawowaną przez sądy administracyjne jest niezwykle szeroki i wewnętrznie zróżnicowany, co uniemożliwia wskazanie jednolitego katalogu podmiotów będących organami, których działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi (art. 32 PrPostAdm). Dodatkowo przyjęty sposób wyznaczania podmiotowego zakresu sądowej kontroli powoduje, że na sądzie administracyjnym spoczywa obowiązek każdorazowej oceny, czy skarżone działanie (bezczynność, względnie przewlekłość prowadzonego postępowania) dotyczy sfery „administracji publicznej”, co może niekiedy prowadzić do rozbieżności w zakresie kwalifikowania określonych podmiotów, jako organów w rozumieniu art. 32 PrPostAdm.

Ważne

Niedopuszczalne jest wniesienie skargi przez organ orzekający w sprawie w I instancji. Nie może zatem dojść do powstania sytuacji, w której stronami postępowania sądoadministracyjnego byłyby dwa organy administracji publicznej orzekające w sprawie, a więc sytuacja, w której ten sam podmiot – organ administracji – raz występowałby w sprawie jako organ administracji wykonujący swoje władztwo, a raz – gdy uzna, że jest to dla niego korzystne – jako strona domagająca się ochrony w istocie przed działaniami organu administracji wyższego stopnia.

Jeżeli obowiązujące prawo powierza określonemu podmiotowi kompetencję do rozstrzygnięcia w drodze decyzji o prawach i obowiązkach podmiotu pozostającego poza systemem organów administracji publicznej, to podmiot ten nie staje się stroną tego postępowania nawet wówczas, gdy decyzja ta wywołuje określone skutki cywilnoprawne dla tej jednostki samorządu terytorialnego. Stanowisko to potwierdził TK.

Orzecznictwo

Artykuł 50 § 1 PrPostAdm, w zakresie, w jakim pozbawia gminę prawa wniesienia skargi na decyzję organu wyższej instancji wydaną w wyniku rozpatrzenia odwołania od decyzji wydanej w I instancji przez wójta (burmistrza, prezydenta) tej gminy w sytuacji, gdy decyzja organu odwoławczego ma wpływ na prawa i obowiązki tej gminy lub jej organów, jest zgodny z art. 165 ust. 1 i 2 Konstytucji RP (wyr. TK z 29.10.2009 r., K 32/08, OTK-A 2009, Nr 9, poz. 139, Legalis).

Jak wyjaśniono w uzasadnieniu powyższego rozstrzygnięcia, organy samorządu terytorialnego, które wydają decyzje wobec obywatela, mają stać na straży prawa, w procesie kontroli instancyjnej i sądoadministracyjnej tych decyzji nie zachodzi potrzeba umożliwienia JST artykułowania swoich interesów.

Od powyższej zasady dopuszcza się jednak niekiedy wyjątki w sprawach związanych z trybami nadzwyczajnymi, w tym w sprawach dotyczących stwierdzenia nieważności decyzji wydawanych przez organy administracji publicznej (głównie organów samorządu terytorialnego). Przykładowo w wyroku NSA z 7.5.2015 r. (K 32/08, OTK-A 2009, Nr 9, poz. 139, Legalis) wskazano, że skutkiem wydania decyzji może być zmiana podmiotowa postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji, jeśli jej wydanie wiązało się ze zmianą sytuacji prawnej JST. Zmiana powyższa polega na możliwości wy-

stępowania w postępowaniu nieważnościowym wójta (burmistrza, prezydenta miasta), który nie występuje w sprawie jako organ administracji (nie przysługuje mu władztwo administracyjne), lecz jako podmiot reprezentujący JST, której interesu prawnego może dotyczyć decyzja w przedmiocie stwierdzenia nieważności aktu administracyjnego. Podkreślić jednak należy, że poszerzenie stron postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji również o JST, których interes prawny mógłby zostać naruszony w przypadku wyeliminowania z obrotu prawnego aktu administracyjnego, może prowadzić do dalszych następstw procesowych, takich jak niebezpieczeństwo weryfikacji decyzji organu odwoławczego w postępowaniu nieważnościowym. Organ I instancji, nieakceptujący decyzji organu odwoławczego, mógłby bowiem kwestionować prawidłowość wydanego rozstrzygnięcia w trybie nadzwyczajnym. Dlatego też udział JST w postępowaniu nieważnościowym jest możliwy jedynie w przypadku, gdy powyższe postępowanie zostało wszczęte z inicjatywy legitymowanego podmiotu, co powoduje, że udział JST w postępowaniu nieważnościowym ma służyć zapewnieniu praworządności działania organów administracji wyższego szczebla. Innymi słowy, organ nie może inicjować postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji (postępowanie to jest bowiem postępowaniem prowadzonym z urzędu), lecz jedynie być jego uczestnikiem w celu zapewnienia utrzymania w mocy kwestionowanego rozstrzygnięcia.

Dopuszczalne są również sytuacje, gdy podmioty wykonujące zadania z zakresu administracji publicznej mogą inicjować postępowanie sądownoadministracyjne. Jest to możliwe wtedy, gdy są one adresatami aktów, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 1–4 PrPostAdm, a w przypadku JST również wtedy, gdy są one adresatami aktów nadzoru. Szczególnie w drugim z powyższych przypadków, a więc w razie możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego przez JST, podzielić należy pogląd zaprezentowany w uchwale NSA(7).

Orzecznictwo

Pojęcia „ochrony sądowej samodzielności jednostek samorządu terytorialnego” i „prawa do sądu” nie są tożsame. Prawo do sądu jest konstytucyjnie chronionym prawem podmiotowym człowieka i obywatela (podmiotów zrównanych z nimi w obrocie prawnym). Ma ono charakter gwarancji procesowej i zakłada w szczególności prawo danego podmiotu do samodzielnego uruchomienia procedury sądowej, a także prawo do wysłuchania w tym postępowaniu. Pojęcie sądowej ochrony samodzielności (art. 165 ust. 2 Konstytucji RP) akcentuje natomiast bardziej aspekt przedmiotowy mechanizmów ochrony, które w samym założeniu są ukierunkowane na zapewnienie samodzielnego i zgodnego z prawem wykonywania zadań publicznych, zakładając pozostawienie szerszej swobody ustawodawcy co do wyboru sposobów jej urzeczywistnienia. Zatem, ochrona sądowa (w rozumieniu art. 165 ust. 2 Konstytucji RP) obejmuje tę sferę działania jednostek samorządu terytorialnego, w której Konstytucja RP zapewnia im samodzielność działania. Chroni te jednostki przed bezprawnymi ingerencjami organów nadzoru w wykonywanie zadań przez organy samorządu terytorialnego (uchw. NSA(7) z 16.2.2016 r., I OPS 2/15, ONSAiWSA 2016, Nr 4, poz. 54, Legalis).

3. Kryterium przedmiotowe sądowej kontroli administracji – formy działań podmiotów wykonujących funkcje z zakresu administracji publicznej poddane sądowej kontroli

3.1. Decyzja administracyjna jako przedmiot skargi

To, czy dany podmiot może być zakwalifikowany jako organ w rozumieniu art. 32 PrPostAdm, wiąże się z ustaleniem, czy jest on właściwy do podejmowania aktów lub czynności, o jakich mowa w art. 3 § 2 i 3 PrPostAdm. Powyższy sposób regulacji bezpośrednio odsyła do treści art. 3 PrPostAdm – jako przepisu określającego zakres przedmiotowy kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne.

Przedmiotem skargi do sądu administracyjnego może być w pierwszej kolejności decyzja administracyjna, a więc władczy, jednostronny przejaw woli organu administracji publicznej, rozstrzygający sprawę administracyjną, skierowany do oznaczonego indywidualnie adresata, z którym nie łączy organu zależność organizacyjna lub podległość służbowa, wydany na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów prawa (art. 3 § 2 pkt 1 PrPostAdm). Przedmiotem skargi do sądu administracyjnego na tej podstawie mogą być zarówno decyzje wydawane w toku postępowania administracyjnego (regulowanego przepisami KPA), podatkowego (regulowanego przepisami OrdPU), jak i postępowania uregulowanego w innych, szczególnych procedurach administracyjnych.

Ważne

W prawie administracyjnym obowiązuje zasada domniemania działania administracji publicznej w formie decyzji administracyjnej, o ile ustawodawca w danej sprawie nie sprecyzował prawnej formy działania administracji publicznej.

Aby możliwe było uznanie, że dany akt administracyjny stanowi decyzję administracyjną, nie ma znaczenia jego nazwa, nadawana mu przez organ administracji publicznej, czy też określenie danej formy działania organów administracyjnych w przepisach prawnych. Przepisy prawa operują różnymi określeniami, takimi jak: decyzja, zezwolenie, pozwolenie, orzeczenie, zgoda, koncesja, cofnięcie koncesji, zarządzenie, nakaz, wymiar podatku, przyznanie, ustalenie odszkodowania, wyłączenie, ustalenie warunków. W każdym z powyższych przypadków do czynienia mamy z kwalifikowanym aktem administracyjnym, jakim jest decyzja administracyjna.

Za decyzję administracyjną może być uznany jedynie akt, który zawiera minimum niezbędnych elementów formalnych.

Orzecznictwo

Pisma zawierające rozstrzygnięcia w sprawie załatwianej w drodze decyzji są decyzjami, mimo nieposiadania w pełni formy przewidzianej w art. 107 § 1 KPA, jeśli tylko zawierają minimum elementów niezbędnych do zakwalifikowania ich jako decyzji. Do takich elementów należy zaliczyć: ozna-

czenie organu administracji państwowej wydającego akt, wskazanie adresata aktu, rozstrzygnięcie o istocie sprawy oraz podpis osoby reprezentującej organ administracji wyroku NSA z 20.7.1981 r. (SA 1163/81, OSPiKA 1982, Nr 9–10, poz. 169, Legalis).

Oznacza to, że określony akt administracyjny, aby zostać zakwalifikowany jako decyzja administracyjna, a w konsekwencji poddany sądowej kontroli, nie musi posiadać wszystkich elementów określonych w art. 107 § 3 KPA, lecz jedynie elementy wymienione powyżej. Pismo organu administracji publicznej charakteryzujące się wskazanymi cechami stanowi decyzję.

3.2. Skarga na postanowienie wydane w postępowaniu administracyjnym

Drugim rodzajem aktów administracji publicznej poddanych kontroli sądów administracyjnych są wymienione w art. 3 § 2 pkt 2 PrPostAdm postanowienia:

- 1) wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie,
- 2) kończące postępowanie,
- 3) rozstrzygające sprawę co do istoty.

Postanowienie jest podjętą na podstawie przepisów procesowych (a wyjątkowo także w oparciu o powszechnie obowiązujące normy prawa materialnego) zewnętrzną, sformalizowaną czynnością procesową organu administracji publicznej lub innego administrującego podmiotu procesowego o charakterze zewnętrznym, rozstrzygającą zasadniczo procesową kwestię indywidualną, wynikającą w toku postępowania, czynnością władczą (jednostronną, objętą domniemaniem legalności i dopuszczalnością zastosowania w niektórych przypadkach przymusu bezpośredniego), co do zasady, nieodwoalną (stanowczą), z reguły następczą w określonej grupie czynności procesowych, pomocniczą (niebędącą celem postępowania administracyjnego), powtarzalną (możliwą wielokrotnie, w granicach ustawy procesowej, w konkretnym postępowaniu) i komunikowalną w sposób ekspresywny¹⁵.

Pierwszą kategorią postanowień, które mogą być przedmiotem skargi na podstawie przepisu art. 3 § 2 pkt 2 PrPostAdm, stanowią postanowienia, na które przysługuje zażalenie. Zgodnie z art. 141 § 1 KPA oraz art. 236 § 1 OrdPU na postanowienie wydane w toku postępowania służy stronie zażalenie, gdy tak stanowi KPA (OrdPU). Oznacza to, że sądową kontrolą objęte są jedynie te postanowienia, które mogą być weryfikowane w toku prowadzonego postępowania administracyjnego lub podatkowego w drodze zażalenia. Postanowienia, na które nie przysługuje zażalenie, są weryfikowane w pierwszej kolejności w ramach odwołań od decyzji organu I instancji (art. 142 KPA oraz art. 237 OrdPU), a następnie mogą być kontrolowane w razie wniesienia skargi do sądu administracyjnego na decyzję kończącą postępowanie.

Drugą kategorię postanowień, wymienionych w art. 3 § 2 pkt 2 PrPostAdm, które mogą być przedmiotem skargi do sądu administracyjnego, stanowią postanowienia kończące

¹⁵ G. Łaszczyca, Postanowienie administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym, Warszawa 2011, s. 72.

postępowanie. Są to postanowienia stanowiące rozstrzygnięcia uniemożliwiające dokończenie postępowania administracyjnego lub uniemożliwiające realizację administracyjnego toku postępowania przez wniesienie odwołania¹⁶. Na gruncie KPA do postanowień kończących postępowanie zalicza się następujące postanowienia:

- 1) o odmowie przywrócenia terminu do wniesienia odwołania (art. 59 § 2 KPA),
- 2) o niedopuszczalności odwołania (art. 134 KPA),
- 3) o uchybieniu terminowi do wniesienia odwołania (art. 134 KPA)¹⁷.

Postanowienia kończące postępowanie mogą również zostać określone w przepisach prawa materialnego.

Ostatnią grupę postanowień, które mogą być zaskarżone do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 2 PrPostAdm, stanowią postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty. Tę kategorię postanowień obejmują postanowienia wydawane na podstawie przepisów ustaw szczegółowych.

Orzecnictwo

Postanowienie odmawiające prawa wglądu do materiału dowodowego, wydane na podstawie art. 207 ust. 1 PrTelekom, jest rozstrzygnięciem kończącym postępowanie bądź rozstrzygającym ją co do istoty (post. NSA z 19.2.2014 r., II GSK 292/14, Legalis).

3.3. Skarga na postanowienie wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 3 PrPostAdm przedmiotem skargi do sądu administracyjnego mogą być postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, z wyłączeniem postanowień wierzyciela o niedopuszczalności zgłoszonego zarzutu oraz postanowień, przedmiotem których jest stanowisko wierzyciela w sprawie zgłoszonego zarzutu. Podkreślić przy tym należy, że przepis art. 17 § 1 EgzAdmU, wprowadza zasadę domniemania postanowienia jako podstawy działań organu egzekucyjnego, wskazując, że o ile przepisy ustawy nie stanowią inaczej, rozstrzygnięcie i zajmowane przez organ egzekucyjny lub wierzyciela stanowisko w sprawach dotyczących postępowania egzekucyjnego następuje w formie postanowienia, a na postanowienie to służy zażalenie, jeżeli EgzAdmU lub KPA tak stanowi. W ramach postępowania egzekucyjnego w formie postanowienia rozstrzygane są zarówno kwestie o podstawowym znaczeniu dla uczestników postępowania egzekucyjnego, jak i postanowienia o charakterze drugorzędym, niemające rzeczywistego wpływu na prowadzone postępowanie.

Ważne

Przepis art. 3 § 2 pkt 3 PrPostAdm dopuszcza możliwość wniesienia skargi na każde postanowienie wydane w toku postępowania egzekucyjnego i zabezpieczającego, z wyłączeniem postanowień

¹⁶J. Drachal, J. Jagielski, R. Stankiewicz (w:) Prawo..., s. 56.

¹⁷G. Łaszczycza, Postanowienie..., s. 611–612.

wierzyciela o niedopuszczalności zgłoszonego zarzutu oraz postanowień, przedmiotem których jest stanowisko wierzyciela w sprawie zgłoszonego zarzutu.

3.4. Skarga na inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej

Przepis art. 3 § 2 pkt 4 PrPostAdm umożliwia wniesienie do sądu administracyjnego skargi na inne niż określone w art. 3 § 2 pkt 1–3 PrPostAdm 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 KPA, postępowań określonych w działach IV, V i VI OrdPU, postępowań, o których mowa w dziale V w rozdziale 1 KASU, oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw.

Omawiając dopuszczenie przez ustawodawcę kontroli innych aktów lub czynności przez sąd administracyjny, wskazać należy w pierwszej kolejności, że na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 PrPostAdm niedopuszczalne jest zaskarżanie do sądu administracyjnego aktów i czynności podejmowanych w ramach sformalizowanych procedur. Na okoliczność powyższą wskazuje bezpośrednio ustanowione w art. 3 § 2 pkt 4 PrPostAdm ograniczenie zaskarżalności aktów i czynności do tych aktów i czynności, które nie zostały podjęte w ramach postępowań, do których zastosowanie mają przepisy KPA, OrdPU, KASU czy też postępowań, do których stosuje się powyższe przepisy. Innymi słowy, akt lub czynność, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 PrPostAdm, nie zapada w zorganizowanym postępowaniu.

Przepis art. 3 § 2 pkt 4 PrPostAdm umożliwia wniesienie do sądu administracyjnego skargi na akty i czynności niemające charakteru decyzji lub postanowień, co znacznie poszerza zakres sądowej kontroli administracji publicznej, stanowiąc istotne uzupełnienie sądowej kontroli administracji publicznej w sprawach indywidualnych oraz zapobiegając ewentualnemu unikaniu możliwości rozpoznania danej sprawy przez sąd administracyjny¹⁸. Do właściwości, jakimi musi charakteryzować się dany akt lub czynność, by stać się przedmiotem skargi do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 PrPostAdm, zalicza się:

- 1) wyodrębnienie od decyzji administracyjnych i postanowień, zaskarżalnych na podstawie art. 3 § 2 pkt 2 i 3 PrPostAdm, gdyż stanowią one oświadczenia wiedzy, które potwierdzają uprawnienia lub obowiązki (inne akty w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 PrPostAdm) lub działania określone mianem działań materialno-technicznych, stanowiąc działania faktyczne polegające na dokonywaniu rejestracji czy też prowadzeniu ewidencji (czynności w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 PrPostAdm);
- 2) zewnętrzny i indywidualny charakter – są one adresowane do podmiotów niepodporządkowanych organizacyjnie ani służbowo organowi je wydającemu oraz posiadają indywidualnie oznaczonego adresata;

¹⁸ E. Łętowska, Głosa do wyroku NSA oz. w Gdańsku z 14.12.2002 r. (II SA/Gd 4182/01, OSP 2003, Nr 10, poz. 135).

- 3) należą do zakresu działania administracji publicznej, a więc mają charakter publicznoprawny, a nie prywatnoprawny;
- 4) odnoszą się do uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa¹⁹.

Podkreślić dodatkowo należy, że o ile akty, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 PrPostAdm, zazwyczaj przybierają formę pism, o tyle czynności stanowią działania faktyczne o charakterze materialno-technicznym. Do aktów podlegających zaskarżeniu na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 PrPostAdm zaliczono np.:

- 1) ustalenie wysokości opłaty za dostęp do informacji publicznej (wyr. NSA z 5.2.2008 r., I OSK 581/07, Legalis),
- 2) akt właściwego ministra orzekający o unieważnieniu postępowania konkursowego na funkcję dyrektora jednostki badawczo-rozwojowej (post. NSA z 11.12.2006 r., I OPS 4/06, ONSAiWSA 2007, Nr 2, poz. 28, Legalis),
- 3) wynik kontroli skarbowej, o ile z jego treści wynika nałożenie na stronę określonych obowiązków (wyr. NSA z 17.1.2006 r., II GSK 202/05, Legalis),
- 4) uchwałę w sprawie odwołania dyrektora instytucji kultury (post. NSA z 3.2.2012 r., II OSK 2693/11, Legalis).

Do czynności zaskarżalnych na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 PrPostAdm zalicza się natomiast, m.in.:

- 1) usunięcie danych z Krajowego Rejestru Karnego (wyr. NSA z 20.3.2003 r., II SA 2558/02, ONSA 2004, Nr 1, poz. 35, Legalis),
- 2) wydanie dziennika budowy (post. NSA z 14.12.2005 r., II OW 60/05, ONSAiWSA 2006, Nr 4, poz. 97, Legalis),
- 3) wydanie paszportu (wyr. NSA z 6.9.2001 r., VSAB 315/00, MoP 2002, Nr 12, s. 562, Legalis),
- 4) zatrzymanie karty czytelnika biblioteki,
- 5) ustalenie opłaty za zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych (uchw. NSA z 23.6.1997 r., OPK 1/97, ONSA 1997, Nr 4, poz. 149, Legalis),
- 6) wydanie tablic rejestracyjnych (wyr. WSA w Łodzi z 7.2.2008 r., III SA/Łd 756/07, Legalis),
- 7) odmowę zwrotu nadpłaty za kartę pojazdu (uchw. NSA z 4.2.2008 r., I OPS 3/07, ONSAiWSA 2008, Nr 2, poz. 21, Legalis).

¹⁹ Więcej na ten temat zob.: Prawo o postępowaniu..., s. 70–71; J.P. Tarno, Prawo..., s. 32; J. Drachal, J. Jagielski, R. Stankiewicz (w:) Prawo..., s. 61; M. Bogusz, Pojęcie aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku, wynikających z przepisów prawa w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA, ST 2000, Nr 1–2, s. 180–181; R. Stankiewicz, Inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej jako przedmiot kontroli sądu administracyjnego (art. 3 § 2 pkt 4 PrPostAdm), PPP 2010, Nr 11, s. 43–44; J. Zimmermann, Glosa do postanowienia NSA z 24.3.1998 r. (II SA 1155/97, OSP 1999, Nr 9, poz. 164); M. Jaśkowska, Właściwość..., s. 587 i n.; Z. Kmiecniak, Glosa do uchwały NSA z 4.2.2008 r. (I OPS 3/07, OSP 2008 Nr 5, poz. 51).

3.5. Skarga na pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach, opinie zabezpieczające i odmowy wydania opinii zabezpieczających

Na podstawie art. 3 § 2 pkt 4a PrPostAdm możliwe jest również zaskarżenie do sądu administracyjnego pisemnych interpretacji przepisów prawa podatkowego wydawanych w indywidualnych sprawach. Zgodnie z art. 14b § 1 OrdPU na pisemny wniosek zainteresowanego dyrektor KIS wydaje, w jego indywidualnej sprawie, pisemną interpretację. Kompetencją taką mają również wójtowie, burmistrzowie (prezydenci miast), starostowie lub marszałkowie województwa, którzy wydają tę interpretację stosownie do swojej właściwości (art. 14j § 1 OrdPU).

Interpretacja indywidualna stanowi element stosowania, a nie stanowienia prawa, za jej bezpośrednim rezultatem jest ustalenie właściwego znaczenia interpretowanego aktu normatywnego (przepisów zawartych w tym akcie) lub poszczególnych przepisów tego aktu²⁰. Nie przyjmuje ona przy tym formy decyzji administracyjnej, czy też postanowienia, lecz stanowi czynność materialno-techniczną, inną niż wymieniona w art. 3 § 2 pkt 4 PrPostAdm, objętą sądową kontrolą na podstawie art. 3 § 2 pkt 4a PrPostAdm.

3.6. Skarga na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej

Przepis art. 3 § 2 pkt 5 PrPostAdm umożliwia z kolei wniesienie do sądu administracyjnego skargi na akty prawa miejscowego organów JST i terenowych organów administracji rządowej, a więc zaskarżenie do sądu administracyjnego aktów, które stosownie do treści art. 87 ust. 2 Konstytucji RP są źródłem przepisów powszechnie obowiązujących na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

Szczegółową regulację dotyczącą możliwości poddania określonego aktu prawa miejscowego sądowej kontroli zawierają przepisy ustaw. Z art. 101 ust. 1 SamGminU, art. 87 ust. 1 SamPowiatU oraz art. 90 ust. 1 SamWojU wynika np., że każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostało naruszone przepisami aktu prawa miejscowego, wydanymi w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego. Możliwość zaskarżenia aktu prawa miejscowego wydanego przez wojewodę lub organ niezespołonej administracji rządowej przewiduje również przepis art. 63 ust. 1 AdmRządWojewU.

²⁰ A. Kabat (w:) S. Babiarsz, B. Dauter, B. Gruszczyński, R. Hauser, A. Kabat, M. Niezgodka-Medek, Ordynacja podatkowa. Komentarz, Warszawa 2013, s. 113.

3.7. Skarga na inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 6 PrPostAdm sądowej kontroli zostały poddane również akty organów JST i ich związków, inne niż określone w art. 3 § 2 pkt 5 PrPostAdm, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Przedmiotem zaskarżenia na podstawie powyższego przepisu są zróżnicowane akty, zarówno o charakterze indywidualnym, jak i generalnym, stanowiące zarówno akty stosowania prawa, jak i akty normatywne, o charakterze zewnętrznym i wewnętrznym. Powyższa różnorodność znajduje swoje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, gdzie wyjaśnia się, że na podstawie art. 3 § 2 pkt 6 PrPostAdm możliwe jest wniesienie do sądu administracyjnego skargi np. na uchwałę:

- 1) w przedmiocie zakwalifikowania wnioskodawcy do umieszczenia na liście osób oczekujących na zawarcie z nimi umowy najmu lokalu mieszkalnego (wyr. NSA z 23.1.2013 r., I OSK 1735/12, Legalis),
- 2) o odwołaniu osoby ze stanowiska kierownika placówki oświatowej przez organ JST działający jako organ założycielski takiej placówki (post. WSA w Rzeszowie z 7.7.2011 r., II SA/Rz 560/11, Legalis).

3.8. Skarga na akt nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego

Przepis art. 3 § 2 pkt 7 PrPostAdm dopuszcza możliwość wniesienia do sądu administracyjnego skargi na akt nadzoru nad działalnością organów JST, co stanowi procesową gwarancję wynikającą z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP ochrony sądowej samodzielności JST. Użyte w powyższym przepisie pojęcie aktu nadzoru należy rozumieć w sposób szeroki, gdyż obejmuje ono swoim zakresem rozstrzygnięcia nadzorcze oraz inne akty i czynności podejmowane przez organy nadzoru lub przez inne organy administracji rządowej (niż wskazane ustawowo organy nadzoru), mające charakter szczególnych aktów lub czynności administracyjnych jednostronnych, jednostkowych i konkretnych, stanowiących ingerencję w działalność nadzorowanych organów samorządu terytorialnego, przy czym mogą one kończyć postępowanie nadzorcze, mieć charakter pomocniczy lub prewencyjny²¹. Do aktów powyższych zalicza się:

- 1) orzeczenie o stwierdzeniu nieważności uchwały organu gminy, organu związku lub organu porozumienia międzygminnego, organu powiatu, organu związku i organu porozumienia powiatów, organu województwa,
- 2) orzeczenie o stwierdzeniu nieważności zarządzenia wójta, burmistrza, prezydenta miasta,
- 3) wskazanie wydania uchwały przez organ gminy, powiatu lub województwa z naruszeniem prawa,

²¹ Por. T. Woś, „Nowa” regulacja postępowania sadowoadministracyjnego w sprawach z zakresu samorządu terytorialnego. Część 1, ST 2007, Nr 1–2, s. 30; Z. Kmieciak, M. Stahl, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego (w świetle ustaleń orzecznictwa NSA i poglądów doktryny), ST 2001, Nr 1–2, s. 97.