

# **Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz**

Wydanie 7.

# **Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi**

z dnia 30 sierpnia 2002 r. (Dz.U. Nr 153, poz. 1270)

Tekst jednolity z dnia 22 listopada 2019 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325)<sup>1</sup>

(zm.: Dz.U. 2019, poz. 2070, poz. 2200, poz. 2294; Druk sejmowy Nr 239)

---

<sup>1</sup> Tekst jednolity ogłoszono dnia 28.11.2019 r.



## Dział I. Przepisy wstępne

**Literatura:** *B. Adamiak*, Rola sporów o właściwość w postępowaniu administracyjnym, PS 2004, Nr 6; *taż*, Wadliwość decyzji administracyjnej, Wrocław 1986; *taż*, Z problematyki właściwości sądów administracyjnych (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.), ZNSA 2006, Nr 2; *taż*, w: *B. Adamiak, J. Borkowski*, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2009; *taż*, w: *B. Adamiak, J. Borkowski*, Polskie postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne, Warszawa 2000; *taż*, w: *B. Adamiak, J. Borkowski*, Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne, Warszawa 2007, 2009; *B. Adamiak, J. Borkowski*, Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych, Warszawa 2009; *B. Banaszak*, Konstytucyjne ujęcie zasady niezawisłości sędziowskiej w Polsce, ZNSA 2009, Nr 6; *J. Boć*, w: *J. Boć* (red.), Prawo administracyjne, Wrocław 2004; *M. Bogusz*, Pojęcie aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących 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; *E. Bojanowski*, w: *J. Lang* (red.), Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi, Warszawa 2008; *J. Borkowski*, Ustawy o dwuinstancyjnym sądownictwie administracyjnym, cz. 2, MoP 2003, Nr 8; *tenże*, Zakres przedmiotowy kodeksu postępowania administracyjnego w świetle nowelizacji, PiP 1980, Nr 5; *tenże*, w: *B. Adamiak, J. Borkowski*, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2009; *tenże*, w: *B. Adamiak, J. Borkowski*, Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne, Warszawa 2009; *J. Brolik*, Strona i organy postępowania administracyjnego oraz strony postępowania sądowego w przedmiocie indywidualnych interpretacji prawa podatkowego, ZNSA 2011, Nr 6; *J. Chlebny*, Odmowa dostępu do akt w sprawie administracyjnej, PiP 2014, Nr 10; *W. Chróścielewski*, Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym, Warszawa 2002; *tenże*, Strony i uczestnicy postępowania sądownoadministracyjnego, PiP 2004, Nr 9; *J. Ciszewski*, Postępowanie w zakresie obrotu zagranicznego przed sądami administracyjnymi, PS 2006, Nr 10; *W. Czerwiński*, Reforma sądownictwa administracyjnego, Prok. i Pr. 2002, Nr 10; *B. Dauter*, Zarys metodyki pracy sędziego sądu administracyjnego, Warszawa 2008; *W. Dawidowicz*, Jeszcze o przedmiotowym zakresie sądownictwa administracyjnego w PRL, PiP 1980, Nr 10; *tenże*, Ogólne postępowanie administracyjne, Warszawa 1962; *D. Dąbek*, Prawo miejscowe samorządu terytorialnego, Bydgoszcz–Kraków 2004; *K. Defecińska*, Spory o właściwość organu administracji publicznej, Warszawa 2000; *K. Defecińska-Tomczak*, Glosa do post. NSA z 14.12.2005 r., II OW 60/05, OSP 2007, Nr 7–8, poz. 80; *taż*, Glosa do post. NSA z 12.9.2007 r., II OSK 1009/07, OSP 2008, Nr 10, poz. 107; *H. Dolecki*, Nadużycie prawa do sądu, w: *J. Góral, R. Hauser, J. Trzciniński* (red.), Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005, Warszawa 2005; *J. Drachal*, Zagadnienia sądowej ochrony prawa do informacji, ZNSA 2010, Nr 5–6; *T. Ereciński*, w: *T. Ereciński* (red.), Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, t. 1, Warszawa 2006; *A. Gaberle*, Glosa do wyr. SN z 29.8.2006 r., KK 107/05, OSP 2007, Nr 6, poz. 71; *H. Gajewska-Kraczkowska, P. Suchocki*, Dobrowolne poddanie się odpowiedzialności w postępowaniu karnym skarbowym i jego wpływ na postępowanie przed sądami administracyjnymi, Prz. Pod. 2012, Nr 9; *P. Gołaszewski*, Bezczynność organu administracji publicznej jako przedmiot skargi do sądu administracyjnego (aspekty prawnoprocesowe), PS 2009, Nr 6; *tenże*, Podstawowe zagadnienia międzynarodowego prawa postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego, w: *J. Ślugocki* (red.), Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne, t. II, Wrocław 2014; *tenże*, Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne. Testy, kazusy, Warszawa 2011; *tenże*, Problemy intertemporalne postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego po nowelizacji, MoP 2011, Nr 10; *tenże*, Sporządzanie środków zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym. Komentarz, wzory pism i kazus, Warszawa 2020; *P. Gołaszewski, K. Wąsowski*, w: *R. Hauser, M. Wierzbowski* (red.), Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2020; *A. Gomułowicz*, Glosa do post. NSA z 22.2.2008 r., II FZ 60/08, OSP 2008, Nr 12, poz. 133; *S. Hanusek*, „Związanie” sądu cywilnego decyzją administracyjną, SC 1974, t. XXIII; *R. Hauser*, Rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych, w: Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności. Profesjorowi zwyczajnemu dr. hab. Januszowi Borkowskiemu przyjaciele i uczniowie, Łódź 2004; *tenże*, Wpływ orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego na tworzenie projektów ustaw, PL 2006, Nr 1; *tenże*, Wstępne założenia nowelizacji ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, PiP 2013, Nr 2; *R. Hauser, J. Drachal, E. Mzyk*, Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne, Warszawa–Zielona Góra 2003; *R. Hauser, A. Kabat*, Właściwość sądów administracyjnych, RPEiS 2004, Nr 2; *J. Jagielski*, Kontrola administracji publicznej, Warszawa

2006, 2007, 2018; *tenże*, Obywatelstwo polskie. Zagadnienia podstawowe, Warszawa 1998; *tenże*, Obywatelstwo polskie. Komentarz do ustawy, Warszawa 2016; *tenże*, Wpisy do rejestrów, ewidencji i innych urzędowych wykazów, w: System Prawa Administracyjnego, t. 7, Prawo administracyjne materialne, Warszawa 2012; *tenże*, w: M. Wierzbowski (red.), Prawo administracyjne, Warszawa 2008; J. Jagielski, P. Golaszewski, Kierownictwo, czyli co? Refleksje o pojęciu kierownictwa we współczesnym polskim prawie administracyjnym, w: J. Łukasiewicz (red.), Procesy kierowania w systemie administracji publicznej, Rzeszów 2014; *ciż*, Wybrane zagadnienia pozycji prawnej starosty jako podmiotu gospodarującego nieruchomościami Skarbu Państwa, w: A. Mednis (red.), Misja publiczna – Wspólnota – Państwo. Studia z prawa i administracji. Księga dedykowana pamięci Profesora Michała Kuleszy, t. 1, Wrocław 2016; M. Jaśkowska, Akty i czynności z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym jako przedmiot kontroli, w: J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz (red.), Polski model sądownictwa administracyjnego, Lublin 2003; *taż*, Nadawanie klauzuli tajności a kontrola Naczelnego Sądu Administracyjnego, PS 2001, Nr 10; *taż*, Właściwość sądów administracyjnych (zagadnienia wybrane), w: J. Zimmermann (red.), Koncepcja systemu prawa administracyjnego, Warszawa 2007; *taż*, w: M. Jaśkowska, M. Masternak, E. Ochendowski, Postępowanie sądownoadministracyjne, Warszawa 2007; J. Jendrośka, Ogólne postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne, Wrocław 2007; A. Kabat, Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego podjęte w latach 2004–2007, ZNSA 2008, Nr 6; *tenże*, Właściwość Naczelnego Sądu Administracyjnego, w: B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgodka-Medek, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2009; *tenże*, w: B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgodka-Medek, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2009, 2011; M. Kamiński, O istocie pojęcia sprawy sądownoadministracyjnej, PPP 2009, Nr 10; *tenże*, Mechanizm i granice weryfikacji sądownoadministracyjnej a normy prawa administracyjnego i ich konkretyzacja, Warszawa 2016; T. Kietkowski, Sprawa administracyjna, Kraków 2004; K. Klonowski, Kompetencje sądów administracyjnych do reformatoryjnego orzekania a definicje sprawy sądownoadministracyjnej, w: D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko (red.), Kryzys prawa administracyjnego?, t. I: Jakość prawa administracyjnego, Warszawa 2012; Z. Kmiecik, Przewlekłość postępowania administracyjnego w świetle ustaleń europejskiego *case law*, w: M. Błachucki, T. Górznińska, G. Sibiga (red.), Analiza i ocena zmian kodeksu postępowania administracyjnego w latach 2010–2011, Warszawa 2012; H. Knysiak-Molczyk, Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym, Warszawa 2013; A. Korzeniowska-Polak, Dylematy nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego, PiP 2012, Nr 2; A. Kowalski, Sąd właściwy do rozpoznania skargi na bezczynność Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, w: A. Kisielewicz, J.P. Tarno (red.), Sądowa kontrola administracji w sprawach gospodarczych, Warszawa 2013; M. Kowalski, w: R. Hauser, J. Drachal (red.), Metodyka pracy w sądach administracyjnych, Warszawa 2015; A. Krakata, Ochrona informacji niejawnych w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym, w: Prawo do informacji publicznej. Efektywność regulacji i perspektywy jej rozwoju, Warszawa 2014; A. Krawiec, Wyłączenie sędziego na wniosek strony w postępowaniu sądownoadministracyjnym, PPP 2007, Nr 1–2; W. Kręcisz, Konsekwencje wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie P 5/14 dla zakresu kognicji sądów administracyjnych, ZNSA 2018, Nr 2; T. Kuczyński, Rozgraniczenie dróg sądowych w sprawach stosunków służbowych, w: J. Góral, R. Hauser, J. Trzciniński (red.), Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005, Warszawa 2005; *tenże*, w: M. Masternak-Kubiak, T. Kuczyński, Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz, Warszawa 2009; J. Lang, w: M. Wierzbowski (red.), Prawo administracyjne, Warszawa 2008; I. Lipowicz, Pojęcie sfery wewnętrznej administracji państwowej, Katowice 1991; E. Łętowska, Głosa do wyr. NSA z 14.12.2002 r., II SA/Gd 4182/01, OSP 2003, Nr 10, poz. 135; *taż*, Dekalog dobrego sędziego, w: E. Bojarski (red.), Sprawny sąd. Zbiór dobrych praktyk, Warszawa 2008; B. Majchrzak, Postanowienia rozstrzygające o istocie sprawy w administracyjnym postępowaniu ogólnym, w: J. Niczyporuk (red.), Kodyfikacja postępowania administracyjnego – na 50-lecie k.p.a., Lublin 2010; M. Masternak-Kubiak, w: M. Masternak-Kubiak, T. Kuczyński, Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz, Warszawa 2009; J. Mokry, Osobowość sędziego a niezawisłość sędziowska, w: M. Jędrzejewska, T. Ereciński (red.), Studia z prawa postępowania cywilnego. Księga ku czci prof. Z. Resicha, Warszawa 1985; B. Naleziński, w: P. Sarnecki (red.), Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2004; E. Ochendowski, Zakres kontroli sądów administracyjnych i ich właściwość, w: M. Jaśkowska, M. Masternak, E. Ochendowski, Postępowanie sądownoadministracyjne, Warszawa 2011; P. Osowy, Aktywność informacyjna sądu a ustawowe granice pomocy stronie – rozważania na tle art. 5 k.p.c., Rej. 2003, Nr 7–8; *tenże*, Postępowanie administracyjne jako przykład procedury poprzedzającej sądowe postępowanie cywilne i jego wpływ na ochronę praw jednostki (wybrane zagadnienia), PS 2004, Nr 9; W. Piątek, Zasada równości stron

postępowania sądownoadministracyjnego, PiP 2020, Nr 4; *W. Piątek, A. Skoczylas*, Glosa do uchw. NSA z 13.1.2014 r., II GPS 3/13, ZNSA 2014, Nr 5; *P. Pietrasz*, Informatyzacja polskiego postępowania przed sądami administracyjnymi a jego zasady ogólne, Warszawa 2020; *tenże*, w: *A. Skoczylas, P. Szustakiewicz* (red.), Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2016; *P. Piszczek*, Zasada trwałości składu orzekającego w postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym, Prok. i Pr. 2006, Nr 1; *M.G. Plebanek*, Nadużycie praw procesowych w postępowaniu cywilnym, Warszawa 2012; *P. Przybysz*, Nadużycie prawa w prawie administracyjnym, w: *H. Izdebski, A. Stępkowski* (red.), Nadużycie prawa, Warszawa 2003; *E. Radziszewski*, Prawo budowlane. Przepisy i komentarz, Warszawa 2004; *M. Romańska*, w: *T. Woś* (red.), Postępowanie sądownoadministracyjne, Warszawa 2008; *taż*, w: *T. Woś* (red.), Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2005, 2008, 2009, 2016; *G. Rząsa*, Nieważność postępowania sądownoadministracyjnego jako podstawa skargi kasacyjnej, Warszawa 2011; *A. Skoczylas*, Odesłania w postępowaniu sądownoadministracyjnym, Warszawa 2001; *tenże*, Podmioty legitymowane do złożenia wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego lub sporu o własność w rozumieniu art. 4 p.p.s.a., ZNSA 2007, Nr 2; *tenże*, Rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych i o własność przez NSA, Warszawa 2008; *A. Skoczylas, M. Swora*, Organizacje społeczne (pozarządowe) w postępowaniu administracyjnym i sądowym, Admin. 2006, Nr 3; *J. Ślugocki*, Adwokat i radca prawny w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Uwagi do projektu ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w: *J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz* (red.), Polski model sądownictwa administracyjnego, Lublin 2003; *I. Skrzydło-Niżnik*, Normy strukturalno-organizacyjne a jednolitość orzecznictwa administracyjnego w sprawach samorządowych, w: *I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz* (red.), Jedność systemu prawa a jednolitość orzecznictwa sądownoadministracyjnego i administracyjnego w sprawach samorządowych, Kraków 2001; *E. Smoktunowicz*, Prawo zrzeszania się w Polsce, Warszawa 1992; *tenże*, Status administracyjnoprawny obywatela, w: System prawa administracyjnego, t. IV, Warszawa 1980; *K. Sobieralski*, Z problematyki sprawy sądownoadministracyjnej, w: *J. Zimmermann* (red.), Koncepcja systemu prawa administracyjnego, Warszawa 2007; *R. Stankiewicz*, Inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej jako przedmiot kontroli sądu administracyjnego (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.), PPP 2010, Nr 11; *tenże*, Postanowienia organu administracji jako przedmiot kontroli sądu administracyjnego, KPPubl. 2009, Nr 3–4; *T. Stawecki, P. Winczorek*, Wstęp do prawoznawstwa, Warszawa 2002; *R. Stefański*, Wyłączenie sędziego z mocy orzeczenia sądu, PS 2007, Nr 6; *J. Suwaj*, Glosa do wyr. NSA z 26.11.2009 r., II FSK 1016/08, ZNSA 2011, Nr 3; *T. Szewc*, Konstytucyjność skargi kasacyjnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym, PS 2005, Nr 5; *D. Szostek*, w: *J. Gołaczynski, D. Szostek* (red.), Informatyzacja postępowania cywilnego. Komentarz, Warszawa 2016; *G. Szpor*, Administracyjnoprawne problemy informatyzacji, w: *J. Supernat* (red.), Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi, Wrocław 2009; *taż*, w: *G. Szpor, Cz. Martysz, K. Wojsyk*, Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Komentarz, Warszawa 2015; *M. Szubiakowski*, Postępowanie w sprawie rozdziału środków w ramach polityki rozwoju oraz sądowa kontrola w tych sprawach, ZNSA 2009, Nr 4; *W. Szwajdler, T. Bąkowski*, Proces inwestycyjno-budowlany. Zagadnienia administracyjnoprawne, Toruń 2004; *M. Sydyło, Ł. Błaszczak*, Sprawa antymonopolowa jako przykład sprawy administracyjnej oraz sprawy gospodarczej, PS 2005, Nr 7–8; *M. Ślifirczyk*, Urzędowe interpretacje prawa podatkowego w sprawach indywidualnych, KPPubl. 2006, Nr 1; *J. Świątkiewicz*, Z problematyki współdecyzji organów w prawie administracyjnym, PiP 1964, Nr 5–6; *J.P. Tarno*, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2008, 2010, 2012; *tenże*, Wyłączenie sędziego w postępowaniu sądownoadministracyjnym, w: Państwo w służbie obywateli. Księga Jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza, Łódź 2005; *tenże*, w: *W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak*, Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi, Warszawa 2018; *tenże*, w: System Prawa Administracyjnego, t. 10, Sądowa kontrola administracji publicznej, Warszawa 2016; *J.P. Tarno, R. Batorowicz*, Pojęcie sprawy sądownoadministracyjnej, w: *J. Postuszny, Z. Czarnik, R. Sawuła* (red.), Instytucje procesu administracyjnego i sądownoadministracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. nadzw. dr. hab. Ludwikowi Żukowskiemu, Przemyśl–Rzeszów 2009; *Z. Tobor, T. Pietrzykowski*, Bezstronność jako pojęcie prawne, w: *I. Bogucka, Z. Tobor* (red.), Prawo a wartości. Księga Jubileuszowa profesora Józefa Nowackiego, Kraków 2003; *H. Wichlińska-Polak*, Zarys metodyki pracy prokuratora w postępowaniu sądownoadministracyjnym, Prok. i Pr. 2009, Nr 5; *M. Wierzbowski, A. Wiktorowska*, w: *M. Wierzbowski* (red.), Prawo administracyjne, Warszawa 2008; *A. Wiktorowska*, Pozycja prawna sądów administracyjnych i postępowanie przed sądami administracyjnymi, w: *M. Wierzbowski* (red.), Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi, Warszawa 2003; *taż*, w: *M. Wierzbowski* (red.), Prawo administracyjne, Warszawa 2008; *T. Wiśniewski*, O aktualności koncepcji bezwzględnej nieważności niektórych decyzji administracyjnych, PS 2002,

Nr 6; *K. Wojsyk*, Dlaczego informatyka w administracji publicznej nie przynosi oczekiwanych efektów ekonomicznych – i co ma do tego prawo?, w: *M. Barczewski, K. Grajewski, J. Warylewski* (red.), Prawne problemy wykorzystywania nowych technologii w administracji i w wymiarze sprawiedliwości, Warszawa 2009; *T. Woś*, „Nowa” regulacja postępowania sądownoadministracyjnego w sprawach z zakresu samorządu terytorialnego – odstępstwa od modelu pozostały, cz. 1, ST 2007, Nr 1–2; cz. 2, ST 2007, Nr 3; *tenże*, Pojęcie „sprawy” w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego, AUWr 1990, Nr 168; *tenże*, w: *T. Woś* (red.), Postępowanie sądownoadministracyjne, Warszawa 2007, 2008; *tenże*, w: *T. Woś* (red.), Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2005, 2008, 2009, 2011; *A. Wróbel*, w: *M. Jaśkowska, A. Wróbel*, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2008; *M. Wyrzykowski*, Sądownictwo administracyjne w PRL, Warszawa 1983; *M. Zieliński*, Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki, Warszawa 2006; *J. Zimmermann*, Aksjomaty postępowania administracyjnego, Warszawa 2017; *tenże*, Aksjomaty sądownictwa administracyjnego, Warszawa 2020; *tenże*, Glosa do post. NSA z 24.3.1998 r., II SA 1155/97, OSP 1999, Nr 9, poz. 164; *tenże*, Nowe rodzaje postanowień w postępowaniu administracyjnym, PiP 1983, Nr 1; *tenże*, Z problematyki sporów kompetencyjnych między organami administracji państwowej a sądami, PiP 1989, Nr 3; *M. Zubik*, Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w świetle Konstytucji i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, PS 2005, Nr 3.

## Rozdział 1. Przepisy ogólne

### Art. 1. [Sprawy sądownoadministracyjne]

**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).**

#### Spis treści

|   | Nb   |   | Nb |
|---|------|---|----|
| <b>I. Wstęp</b> . . . . .   | 1    | 10. Administracja publiczna – znaczenie (ujęcie) przedmiotowe . . . . .   | 11 |
| 1. Prawna regulacja postępowania sądownoadministracyjnego . . . . .   | 1    | 11. Pojęcie „sprawy” w przepisach PPSA . . . . .  | 12 |
| <b>II. Sprawa sądownoadministracyjna</b> . . . . .  | 2–21 | 12. Pojęcie „sprawy” w znaczeniu materialnoprawnym . . . . .  | 13 |
| 1. Pojęcie (definicja) sprawy sądownoadministracyjnej – wątpliwości konstytucyjne . . . . .                                       | 2    | 13. Pojęcie „sprawy” w znaczeniu procesowym . . . . .   | 14 |
| 2. Zasada <i>numerus clausus</i> rodzajów spraw sądownoadministracyjnych . . . . .  | 3    | 14. Pojęcie „sprawy” używane na oznaczenie sprawy administracyjnej . . . . .  | 15 |
| 3. Pojęcie sprawy sądownoadministracyjnej a przepis art. 1 PrUSA . . . . .  | 4    | 15. Akta „sprawy” . . . . .   | 16 |
| 4. Sprawy rozpoznawane przez sądy administracyjne na mocy odrębnych ustaw (przepisów szczególnych) . . . . .                      | 5    | 16. Pojęcie „sprawy” używane na oznaczenie kwestii proceduralnej . . . . .  | 17 |
| 5. Wyjątkowy charakter spraw rozpoznawanych przez sądy administracyjne na mocy odrębnych ustaw (przepisów szczególnych) . . . . . | 6    | 17. Pojęcie „sprawy” używane na oznaczenie spraw niebędących sprawami z zakresu kontroli administracji publicznej . . . . . | 18 |
| 6. Sprawy ze skarg na przewlekłość postępowania sądownoadministracyjnego . . . . .  | 7    | 18. Ocena stanu prawnego w zakresie używanej terminologii . . . . .   | 19 |
| 7. Sprawy dyscyplinarne sędziów sądów administracyjnych . . . . .   | 8    | 19. Pojęcie sprawy sądownoadministracyjnej w ujęciu teoretycznym – odesłanie . . . . .                                      | 20 |
| 8. Sprawy niebędące sprawami z zakresu kontroli administracji publicznej . . . . .  | 9    | 20. Kwalifikacja poszczególnych rodzajów spraw jako spraw sądownoadministracyjnych – odesłanie . . . . .                    | 21 |
| 9. Sądowa kontrola administracji (nadzór judykacyjny nad działalnością administracji) . . . . .                                   | 10   |   |    |

|  |       |   |       |
|--|-------|---|-------|
| <b>III. Postępowanie sądowe (przed sądami administracyjnymi)</b> . . . . .   | 22–26 | 18. Akty wykonawcze (rozporządzenia)  | 44    |
| 1. Pojęcie postępowania sądowego (dwuinstancyjność)  | 22    | 19. Rozporządzenie dotyczące akt sądowych   | 45    |
| 2. Realizacja gwarancji konstytucyjnych  | 23    | 20. Rozporządzenia regulujące właściwość sądów administracyjnych  | 46    |
| 3. Rodzaje postępowania sądowoadministracyjnego  | 24    | 21. Rozporządzenie dotyczące sposobu oraz warunków przekazywania skargi wraz z odpowiedzią na skargę oraz aktami sprawy do sądu administracyjnego | 47    |
| 4. Model jurysdykcji sądowoadministracyjnej  | 25    | 22. Rozporządzenie dotyczące kosztów wynagrodzenia mediatora i zwrotu wydatków związanych z przeprowadzeniem mediacji                             | 48    |
| 5. Zasady postępowania sądowoadministracyjnego   | 26    | 23. Rozporządzenie dotyczące ulg w zakresie należności orzeczonych w postępowaniu sądowoadministracyjnym  | 49    |
| <b>IV. Przepisy odrębne i szczególne regulujące postępowanie sądowoadministracyjne</b> . . . . .                                       | 27–56 | 24. Rozporządzenie regulujące wysokość i zasady pobierania wpisu w postępowaniu sądowoadministracyjnym  | 50    |
| 1. Przepisy KPC, KPA i OrdPU w postępowaniu sądowoadministracyjnym   | 27    | 25. Rozporządzenie dotyczące opłaty kancelaryjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym   | 51    |
| 2. Przepisy ustaw ustrojowych (samorządowych) w postępowaniu sądowoadministracyjnym  | 28    | 26. Rozporządzenie dotyczące przyznawania prawa pomocy w postępowaniu sądowoadministracyjnym  | 52    |
| 3. Przepisy wprowadzające Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi  | 29    | 27. Regulaminy wewnętrznego urzędowania WSA i NSA   | 53    |
| 4. Przepisy innych ustaw odrębnych   | 30    | 28. Przepisy odrębne regulujące koszty postępowania sądowoadministracyjnego   | 54    |
| 5. Wyjątkowy charakter przepisów odrębnych i szczególnych regulujących przebieg postępowania sądowoadministracyjnego – zasady wykładni | 31    | 29. Przepisy odrębne regulujące udział prokuratora w postępowaniu sądowoadministracyjnym  | 55    |
| 6. Służba żolnierzy zawodowych – niezaskarżalność wybranych decyzji  | 32    | 30. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi a przepisy szczególne i odrębne – podsumowanie  | 56    |
| 7. Egzekucja administracyjna – niezaskarżalność postanowienia w sprawie odmowy wyłączenia spod egzekucji rzeczy lub prawa              | 33    | <b>V. Nowelizacje Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi</b>   | 57    |
| 8. Modyfikacje dotyczące trybu wnoszenia skarg do sądu administracyjnego   | 34    | 1. Zakres i daty wejścia w życie zmian wprowadzanych ustawami nowelizującymi  | 57    |
| 9. Modyfikacje dotyczące skarg na bezczynność  | 35    | <b>VI. Zagadnienia intertemporalne</b>  | 58–60 |
| 10. Modyfikacje dotyczące (wstrzymania) wykonalności aktów lub czynności zaskarżanych do sądu administracyjnego                        | 36    | 1. Dwa aspekty problematyki intertemporalnej  | 58    |
| 11. Modyfikacje dotyczące zasady jawności postępowania sądowoadministracyjnego   | 37    | 2. Postępowanie sądowoadministracyjne   | 59    |
| 12. Kompleksowe modyfikacje przebiegu postępowania sądowoadministracyjnego (tzw. specustawy)   | 38    | 3. Postępowanie administracyjne (skarga do sądu administracyjnego)  | 60    |
| 13. Modyfikacje wynikające z przepisów regulujących sytuacje (stany) nadzwyczajne  | 39    | <b>VII. Naruszenie art. 1 PPSA jako podstawa skargi kasacyjnej do NSA</b>   | 61–64 |
| 14. Odesłanie  | 40    | 1. Niesamoistny charakter naruszenia  | 61    |
| 15. Modyfikacje związane z epidemią koronawirusa SARS-CoV-2 (COVID-19)   | 41    | 2. Naruszenie jednolitości (spójności) orzecznictwa   | 62    |
| 16. Modyfikacje dotyczące zakresu rozpoznania sprawy przez sąd administracyjny   | 42    | 3. Przepis art. 1 PPSA a ustalenia faktyczne WSA  | 63    |
| 17. Modyfikacje wynikające z przepisów określających zasady rozdziału funduszy unijnych na lata 2014–2020                              | 43    | 4. Przepis art. 1 PPSA a źródła interesu prawnego   | 64    |



## I. Wstęp

- 1 1. **Prawna regulacja postępowania sądownoadministracyjnego.** Przepis art. 1 PPSA określa zakres regulacji komentowanej ustawy, jednakże jego treść normatywna **nie ma charakteru samodzielnego**. Dla ustalenia zakresu przedmiotowego oraz pełnego kształtu (przebiegu) postępowania przed sądami administracyjnymi niezbędne jest bowiem sięgnięcie również do innych norm, zawartych w dalszych przepisach komentowanej ustawy (przede wszystkim w art. 2–5 PPSA) oraz w regulacjach szczególnych i odrębnych (Nb 27–56).

## II. Sprawa sądownoadministracyjna

- 2 1. **Pojęcie (definicja) sprawy sądownoadministracyjnej – wątpliwości konstytucyjne.** Konstrukcja przedmiotowego zakresu zastosowania Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oparta jest na pojęciu **sprawy sądownoadministracyjnej**, przy czym ze względu na podobieństwo art. 1 PPSA do art. 1 KPC w piśmiennictwie (por. *J. Borkowski*, Ustawy o dwuinstancyjnym sądownictwie, s. 345 i n.) podejmuje się próby wyodrębniania spraw sądownoadministracyjnych **w znaczeniu materialnym** (sprawy z zakresu kontroli działalności administracji publicznej) oraz **w znaczeniu formalnym** (inne sprawy, do których przepisy Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi stosuje się z mocy ustaw szczególnych).

Zabieg ten budzi wątpliwości przede wszystkim z punktu widzenia art. 184 Konstytucji RP, zgodnie z którym NSA oraz inne sądy administracyjne sprawują – w zakresie określonym w ustawie – kontrolę działalności administracji publicznej, w tym orzekają o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej.

Treść art. 184 w zw. z art. 177 Konstytucji RP (domniemanie sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy powszechne) musi bowiem prowadzić do wniosku, że przedmiotem właściwości rzeczowej sądów administracyjnych, wyznaczającym zakres stosowania przepisów komentowanej ustawy, mogą być wyłącznie **sprawy z zakresu kontroli działalności administracji publicznej**, czyli sprawy sądownoadministracyjne w znaczeniu materialnym.

Na tym tle w doktrynie podnosi się nawet, że art. 1 PPSA w części, w jakiej przewiduje stosowanie przepisów Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi do rozstrzygania innych spraw, do których jego przepisy stosuje się z mocy ustaw szczególnych (spraw sądownoadministracyjnych w znaczeniu formalnym), jest niezgodny z art. 184 Konstytucji RP [*T. Woś*, w: *T. Woś* (red.), *Prawo o postępowaniu*, 2008, s. 21–22].

Wniosek taki wydaje się jednak za daleko idący, choć nie z uwagi na to, że art. 177 Konstytucji RP stanowi podstawę do przekazywania sądom administracyjnym w drodze ustawodawstwa zwykłego spraw wykraczających poza zakres art. 184 Konstytucji RP (*M. Jaśkowska*, *Właściwość sądów administracyjnych*, s. 568), gdyż tak nie jest, ale ze względu na wynik systemowej i funkcjonalnej wykładni art. 1–5 PPSA w zw. z art. 184 Konstytucji RP, który, po pierwsze, musi uwzględniać dyrektywę zachowania jednolitości systemu prawnego, a po drugie – ma charakter nadrzędny wobec rezultatów interpretacji językowej (*M. Zieliński*, *Wykładnia prawa*, s. 234 i n.).

Należy zatem przyjąć, że pomimo wadliwej redakcji art. 1 PPSA, niepotrzebnie wzorowanej na przepisie art. 1 KPC, **każda sprawa sądownoadministracyjna w rozumieniu art. 1 PPSA jest sprawą z zakresu kontroli administracji publicznej**,

co wyraźnie potwierdzają relacje systemowe i funkcjonalne pomiędzy treścią przepisów art. 1–5 PPSA oraz art. 184 Konstytucji RP.

**2. Zasada numerus clausus rodzajów spraw sadowoadministracyjnych.** Zabieg **3** polegający na wyodrębnieniu dwóch kategorii spraw sadowoadministracyjnych – o charakterze materialnym i formalnym – oprócz tego, że budzi wątpliwości natury konstytucyjnej, wydaje się również zbędny ze względów teoretycznych.

Przepis art. 1 PPSA – inaczej niż art. 1 KPC odwołujący się do kategorii stosunku cywilnoprawnego – wyznacza bowiem, w zestawieniu z art. 3–5 PPSA, przedmiotowy zakres zastosowania komentowanej ustawy przez odniesienie się do konkretnych sfer oraz form działalności administracji publicznej.

O ile więc, w świetle art. 1 KPC oraz art. 177 Konstytucji RP, można uznać, że katalog rodzajów spraw cywilnych ma charakter otwarty, o tyle na gruncie art. 1–5 PPSA i art. 184 Konstytucji RP należy przyjąć, że w obecnym stanie prawnym mamy do czynienia z **zasadą numerus clausus rodzajów spraw sadowoadministracyjnych**, limitowaną liczbą form działania administracji publicznej poddanych kognicji sądów administracyjnych (por. przede wszystkim art. 3 § 2, 2a i 3 PPSA, który, dopełniając regulację art. 1 PPSA, wskazuje konkretne formy prawne z zewnętrznej sfery działalności administracji publicznej, czyli decyzje, postanowienia, akty prawa miejscowego itd., podlegające kontroli sądów administracyjnych).

**3. Pojęcie sprawy sadowoadministracyjnej a przepis art. 1 PrUSA.** Odtworzeniu **4** treści pojęcia „sprawa sadowoadministracyjna” nie sprzyja również redakcja art. 1 § 1 PrUSA, zgodnie z którym sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej.

Literalne brzmienie art. 1 PrUSA wskazuje bowiem, że rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość (art. 4 PPSA) wprawdzie mieści się w zakresie wymiaru sprawiedliwości sprawowanego przez sądy administracyjne, ale nie stanowi kontroli działalności administracji publicznej, co nie da się pogodzić z regulacją art. 166 ust. 3 w zw. z art. 184 Konstytucji RP.

Trzeba wobec tego przyjąć, że **redakcja art. 1 § 1 PrUSA jest wadliwa**, natomiast sprawy dotyczące rozstrzygania sporów kompetencyjnych i o właściwość wymienione w art. 4 PPSA są sprawami z zakresu kontroli działalności administracji publicznej, czyli sprawami sadowoadministracyjnymi w rozumieniu art. 1 PPSA [tak samo *T. Woś*, w: *T. Woś* (red.), *Prawo o postępowaniu*, 2008, s. 22].

**4. Sprawy rozpoznawane przez sądy administracyjne na mocy odrębnych 5 ustaw (przepisów szczególnych).** Przyjmując, zgodnie z kanonami wykładni systemowej i funkcjonalnej, że każda sprawa sadowoadministracyjna w rozumieniu art. 1 PPSA jest sprawą z zakresu kontroli administracji publicznej, może prowadzić do pewnych trudności interpretacyjnych w związku z treścią art. 15 § 1 pkt 5 i § 2 oraz art. 58 § 1 pkt 1 i § 4 PPSA.

Pierwszy z tych przepisów przekazuje do właściwości NSA sprawy rozpoznawane przez ten sąd na mocy odrębnych ustaw, przy czym w praktyce chodzi tutaj o dwie kategorie spraw – **sprawy ze skarg na przewlekłość postępowania sadowoadministracyjnego** (art. 4 ust. 3 PrzwelU) oraz **sprawy dyscyplinarne sędziów sądów administracyjnych** (art. 48 PrUSA; na temat trzeciej kategorii – spraw powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego,

które przejściowo – z mocy nieaktualnego już brzmienia art. 44 ustawy z 12.5.2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 84 ze zm. – były przekazane do właściwości NSA, zob. dwa poprzednie wydania niniejszego komentarza, uwagi do art. 1).

Z kolei art. 58 § 1 pkt 1 i § 4 PPSA przewiduje, że sąd administracyjny nie może odrzucić skargi (wniosku – art. 64 § 3 PPSA; sprzeciwu od decyzji – art. 64b § 1 PPSA) z powodu niedopuszczalności drogi sądownoadministracyjnej, jeżeli w sprawie tej sąd powszechny uznał się już poprzednio za niewłaściwy, co skutkuje tym, że w trybie przepisów komentowanej ustawy może *de lege lata* zostać rozpoznana sprawa niebędąca sprawą z zakresu kontroli administracji publicznej, czyli sprawą sądownoadministracyjną w rozumieniu art. 1 PPSA.

**6 5. Wyjątkowy charakter spraw rozpoznawanych przez sądy administracyjne na mocy odrębnych ustaw (przepisów szczególnych).** Wyjątkowy charakter przytoczonych w Nb 5 regulacji nie zmienia jednak tego, że każda sprawa sądownoadministracyjna w rozumieniu art. 1 PPSA w zw. z art. 184 Konstytucji RP **jest sprawą z zakresu kontroli administracji publicznej** (Nb 2).

Jako chybione należy w związku z tym ocenić te argumenty, które w nadmienionych w Nb 4–5 kategoriach spraw upatrywałyby spraw sądownoadministracyjnych w znaczeniu formalnym.

**7 6. Sprawy ze skarg na przewlekłość postępowania sądownoadministracyjnego.** Sprawy ze skarg na przewlekłość postępowania sądownoadministracyjnego są, zgodnie z art. 8 ust. 2 PrzewiU, rozpoznawane przez NSA na podstawie przepisów tej ustawy, a jedynie **poślikowo i odpowiednio** stosuje się do nich regulację Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Ponadto postępowanie w sprawach ze skarg na przewlekłość ma **charakter pomocniczy** względem postępowania sądownoadministracyjnego (por. *P. Gotaszewski*, Postępowanie administracyjne, 2011, s. 10), wobec czego **pośrednio dotyczy** kontroli działalności administracji publicznej, stanowiąc jedną z gwarancji jej efektywnej realizacji przez sądy administracyjne.

W tej sytuacji sprawy ze skarg na przewlekłość postępowania sądownoadministracyjnego – o ile w ogóle można uznawać je za sprawy sądownoadministracyjne w rozumieniu art. 1 PPSA – muszą być traktowane jako mieszczące się w zakresie kontroli działalności administracji publicznej.

**8 7. Sprawy dyscyplinarne sędziów sądów administracyjnych.** Sprawy dyscyplinarne sędziów sądów administracyjnych, jakkolwiek na mocy art. 48 PrUSA należą do właściwości NSA, to stosownie do art. 29 i 49 PrUSA są rozpoznawane w trybie przepisów PrUSP oraz SNU, która zresztą w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów odsyła do regulacji Prawa o ustroju sądów powszechnych (por. *T. Kuczyński*, w: *M. Masternak-Kubiak, T. Kuczyński*, Prawo o ustroju sądów administracyjnych, 2009, s. 245–251 i 292–298).

Sprawy dyscyplinarne sędziów sądów administracyjnych pozostają zatem poza przedmiotowym zakresem regulacji komentowanej ustawy i w związku z tym nie mogą być w ogóle uznawane za sprawy sądownoadministracyjne w rozumieniu art. 1 PPSA.

**9 8. Sprawy niebędące sprawami z zakresu kontroli administracji publicznej.** Najwięcej kontrowersji wzbudzają sprawy niebędące sprawami z zakresu kontroli administracji publicznej, do których rozpoznania sąd administracyjny jest zobligowany

w przypadku ziszczenia się przesłanek wymienionych w art. 58 § 4 w zw. z art. 58 § 1 pkt 1 PPSA.

Przywołane przepisy stanowią fragment szerszej regulacji dotyczącej rozstrzygnięcia sporów kompetencyjnych, która – w pełni trafnie – jest w literaturze oceniana krytycznie [por. *M. Romańska*, w: *T. Woś* (red.), *Prawo o postępowaniu*, 2008, s. 320–329 i dokonany tam przegląd stanowisk literatury].

Zgodnie z art. 58 § 4 PPSA sąd administracyjny nie może odrzucić skargi (wniosku – art. 64 § 3 PPSA; sprzeciwu od decyzji – art. 64b § 1 PPSA) z powodu niedopuszczalności drogi sądowoadministracyjnej, jeżeli w sprawie tej sąd powszechny uznał się już poprzednio za niewłaściwy.

Należy jednak pamiętać, że z uwagi na ustanowione w art. 177 Konstytucji RP domniemanie właściwości sądów powszechnych – a konkretnie sądów cywilnych – w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości sąd powszechny, odrzucając pozew (wniosek) na podstawie art. 199 § 1 pkt 1 KPC (ewentualnie w zw. z art. 13 § 2 KPC) z powodu niedopuszczalności drogi sądowej, ma obowiązek – na podstawie przeprowadzonej analizy regulacji kompetencyjnych, w tym art. 184 Konstytucji RP oraz art. 1–5 PPSA – wskazać konkretny inny sąd lub organ właściwy do rozstrzygnięcia sprawy oraz uzasadnić swoje stanowisko (por. wyr. TK z 9.6.1998 r., K 28/97, OTK 1998, Nr 4, poz. 50; por. wyr. SN z 17.12.1997 r., I CKN 370/97, OSNC 1998, Nr 7–8, poz. 116; post. SN z 21.5.2002 r., III CK 53/02, OSNC 2003, Nr 2, poz. 31 oraz post. SN z 19.12.2003 r., III CK 319/03, OSNC 2005, Nr 2, poz. 31), które stosownie do art. 394 § 1 *in principio* i art. 398<sup>1</sup> § 1 KPC podlega kontroli sądu wyższej instancji oraz SN.

Prawdopodobieństwo zatem, że w praktyce sprawa niebędąca sprawą z zakresu administracji publicznej, czyli sprawą sądowoadministracyjną w rozumieniu art. 1 PPSA, zostanie rozpoznana w trybie przepisów komentowanej ustawy, jest bardzo znikome.

Jeżeliby już jednak doszło do takiej sytuacji, należy przyjąć, że w dalszym ciągu nie mamy do czynienia ze sprawą sądowoadministracyjną, o jakiej mowa w art. 1 PPSA, tylko ze sprawą w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, która na mocy szczególnej regulacji art. 58 § 4 PPSA podlega rozpoznaniu przez sąd administracyjny w trybie przepisów komentowanej ustawy, zapewniających w tym przypadku realizację konstytucyjnego prawa do sądu, które w całym systemie prawnoprocesowym stanowi wartość nadrzędną.

Pogląd ten znajduje również potwierdzenie w brzmieniu art. 58 § 4 PPSA, zgodnie z którym sąd administracyjny nie może odrzucić skargi (wniosku – art. 64 § 3 PPSA; sprzeciwu od decyzji – art. 64b § 1 PPSA) z powodu niedopuszczalności drogi sądowoadministracyjnej, jeżeli w sprawie tej sąd powszechny uznał się już poprzednio za niewłaściwy. Przepis ten dotyczy zatem sytuacji, gdy istnieje podstawa do odrzucenia skargi (wniosku – art. 64 § 3 PPSA; sprzeciwu od decyzji – art. 64b § 1 PPSA) z uwagi na to, że sprawa nie należy do właściwości sądu administracyjnego – czyli nie jest sprawą sądowoadministracyjną w rozumieniu art. 1 PPSA – a konieczność rozpoznania przez sąd administracyjny tego rodzaju sprawy – niebędącej sprawą z zakresu kontroli administracji publicznej – wynika tylko i wyłącznie ze szczególnej regulacji art. 58 § 4 PPSA.

Nie można zatem zgodzić się z poglądem wyrażonym w postanowieniu WSA w Olsztynie z 21.6.2011 r. (I SO/OI 2/11, Legalis, z krytyczną glosą *T. Lewandowskiego*, *Lex/el.* 2011), w którym przyjęto, że sąd administracyjny nie może odrzucić

skargi w sprawie, w której sąd powszechny przyjął brak drogi sądowej tylko wtedy, jeśli stwierdzi, że skarga dotyczy takich działań lub bezczynności administracji, o których jest mowa w art. 3 PPSA, a równocześnie nie dotyczy spraw, o których mowa w art. 5 PPSA. Stanowisko to jest błędne, a zarazem sprzeczne z art. 58 § 4 PPSA, bowiem w przypadku uznania się przez sąd powszechny za niewłaściwy do rozpoznania sprawy (art. 199 § 1 pkt 1 KPC), jest to po myśli art. 58 § 4 PPSA wystarczająca przesłanka do zainicjowania postępowania przed sądem administracyjnym, w szczególności właśnie wówczas, gdy sprawa nominalnie nie należy do właściwości tego sądu (nie jest sprawą sądownoadministracyjną w rozumieniu art. 1 PPSA).

Prawidłowo w związku z tym orzekł NSA w postanowieniu z 19.9.2012 r. (I OSK 1816/12, ONSAiWSA 2013, Nr 3, poz. 56), że do przyjęcia, iż sąd powszechny uznał się za niewłaściwy w sprawie, konieczne jest wydanie przez ten sąd postanowienia o odrzuceniu pozwu (wniosku) właśnie z uwagi na **niepodleganie danej sprawy kognicji tego sądu**. Natomiast odrzucenie pozwu (wniosku) z innej przyczyny lub zwrot pisma procesowego nie świadczy o uznaniu się przez sąd powszechny za niewłaściwy. W takiej sytuacji nie można zatem przyjąć, że w sprawie znajduje zastosowanie przepis art. 58 § 4 PPSA.

**10 9. Sądowa kontrola administracji (nadzór judykacyjny nad działalnością administracji).** Przyjmując **jednolity charakter** pojęcia sprawy sądownoadministracyjnej, należy podkreślić, że chodzi tutaj o sprawę **z zakresu (sądowej) kontroli administracji publicznej**. Granice tej kontroli, a tym samym zakres przedmiotowy regulacji Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, wyznaczają w sposób **zamknięty** przepisy art. 3–5 PPSA (zasada *numerus clausus* rodzajów spraw sądownoadministracyjnych).

Kontrolę sądownoadministracyjną określa się jako **zewnętrzną, ograniczoną, samostną, fachową i bezpośrednią** (*J.P. Tarno*, Prawo o postępowaniu, 2008, s. 19), a jedynym kryterium tej kontroli jest, co do zasady, **kryterium legalności** (art. 1 § 2 PrUSA).

Warto jednak zauważyć, że chociaż działalność sądów administracyjnych tradycyjnie utożsamiana jest z kontrolowaniem administracji publicznej, a termin „kontrola sądowa” ma już walor historyczny, pod względem funkcjonalnym sądy administracyjne sprawują w istocie **nadzór judykacyjny** nad wskazanymi ustawowo formami działania administracji publicznej (por. *J. Jagielski*, Kontrola administracji publicznej, 2006, s. 11–25).

Stąd też zamiast posługiwania się formułą sądowej kontroli administracji, w odniesieniu do działalności sądów administracyjnych powinno się w zasadzie mówić o nadzorze judykacyjnym, tak jak czyni się to obecnie w przypadku SN (por. art. 183 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 1 pkt 1 lit. a SNU), którego funkcja względem orzecznictwa sądów powszechnych jest analogiczna do funkcji sprawowanej przez sądy administracyjne wobec wskazanych ustawowo form działania administracji publicznej. Powyższy postulat okazuje się tym bardziej aktualny po dodaniu do komentowanej ustawy art. 145a PPSA oraz zmianie art. 149 PPSA (w zakresie wprowadzenia elementów merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne, co – czyniąc ponownie analogię do funkcji SN względem orzecznictwa sądów powszechnych – można porównać z zakresem kompetencji orzeczniczych SN określonych, w sprawach cywilnych, przede wszystkim w sposób kasacyjny w art. 398<sup>15</sup> KPC, natomiast jedynie wyjątkowo reformatorycznie w art. 398<sup>16</sup> KPC; jeśli więc w takiej sytuacji mówi się, zgodnie z art. 183 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 1 pkt 1 lit. a SNU, o nadzorze nad

działalnością sądów powszechnych w zakresie orzekania, to konsekwentnie powinno się również mówić o **nadzorze judykacyjnym** sądów administracyjnych nad działalnością administracji publicznej w zakresie określonym w art. 3–5 PPSA).

Dodać wypada, że wątpliwości może również wzbudzać użyta w komentowanym przepisie – za szeroka – formuła „sprawy z zakresu kontroli działalności administracji publicznej”, bowiem dopiero sięgnięcie do art. 3 § 2–3 PPSA pozwala ustalić rzeczywisty – węższy w stosunku do przytoczonej formuły – zakres przedmiotowy spraw z zakresu działalności administracji publicznej poddanych kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne. Stąd też, mając także na uwadze ugruntowane koncepcje doktrynalne (por. *J. Jagielski*, *Kontrola administracji publicznej*, 2006, s. 83–85 i 126–137), wypada uznać, że komentowany przepis prawidłowo powinien posługiwać się terminem „sprawy z zakresu **sądowej** kontroli działalności administracji publicznej”.

10. **Administracja publiczna – znaczenie (ujęcie) przedmiotowe.** Pojęcie 11 administracji publicznej użyte zostało w art. 1 PPSA – dla określenia granic sprawy sądownoadministracyjnej – w znaczeniu **przedmiotowym**, a zatem chodzi tutaj o administrację publiczną rozumianą jako działalność organów państwowych, w tym rządowych, a także organów samorządu terytorialnego oraz innych organów i instytucji, mającą na celu realizację powierzonych im ustawowo zadań publicznych [*J. Lang*, w: *M. Wierzbowski* (red.), *Prawo administracyjne*, 2008, s. 15–16] w formach wskazanych w art. 3 PPSA.

Trzeba przy tym zastrzec, że nie zawsze działalność powyższych organów (podmiotów) będzie miała charakter administracyjny (wykonywania administracji publicznej), by tytułem przykładu wspomnieć tutaj prawomocne postanowienie WSA w Warszawie z 30.5.2016 r. (IV SAB/Wa 187/16, *Legalis*), w którym przyjęto, że kompetencja **publikacji wyroków Trybunału Konstytucyjnego** w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, przypisywana Prezesowi Rady Ministrów – Rządowemu Centrum Legislacji, nie odnosi się przedmiotowo do zakresu działania administracji publicznej jako elementu władzy wykonawczej w rozumieniu art. 10 ust. 2 Konstytucji RP (por. też post. WSA w Warszawie z 3.8.2016 r., IV SA/Wa 1585/16, *Legalis*; nieco odmiennie w tej kwestii – ze wskazaniem, że ogłoszenie aktu normatywnego jest działaniem z zakresu administracji publicznej – wypowiedział się natomiast NSA w post. z 25.4.2017 r., I OSK 126/17, *Legalis*, z glosą *Z. Kmiecika*, MoP 2017, Nr 13).

Podobnie w zakresie działalności administracyjnej nie mieszczą się wszelkie przejawy działania organów administracji publicznej podlegające kwalifikacji jako **czynności prawne** w rozumieniu przepisów **prawa cywilnego** (por. post. NSA z 21.2.1997 r., I SA 264/97, ONSA 1997, Nr 4, poz. 182; uchw. NSA z 17.6.1997 r., FPS 2/97, ONSA 1997, Nr 4, poz. 147). Z innych przykładów można jeszcze w tym miejscu wskazać działanie organu jednostki samorządu terytorialnego – będącej zarządcą lub właścicielem terenu, na którym zlokalizowana jest droga wewnętrzna – polegające na umieszczeniu na tej drodze znaku drogowego, które także nie jest działaniem z zakresu administracji publicznej (zob. post. WSA w Rzeszowie z 5.12.2007 r., II SA/Rz 714/07, *Legalis* z glosą *M. Kobaka* i *P. Zaborniaka*, ST 2008, Nr 10, s. 72–80).

Sądy administracyjne sprawują nadzór judykacyjny nie tylko **nad działalnością organów administracyjnych w znaczeniu ustrojowym**, lecz także nad działalnością organów administracyjnych w znaczeniu **funkcjonalnym**, które ze względu na swoją

formę organizacyjną, status własnościowy oraz podstawowy przedmiot działalności co do zasady nie mieszczą się – bezpośrednio – w strukturze administracyjnej państwa (organy zakładów administracyjnych, państwowych osób prawnych, samorządów zawodowych, organizacji społecznych, podmiotów niepublicznych itp.), natomiast jedynie prawnie określony wycinek ich działalności polega na wykonywaniu administracji w znaczeniu przedmiotowym (wykonywaniu działalności administracyjnej; zob. też post. NSA z 10.11.1992 r., II SA 2068/92, ONSA 1993, Nr 3, poz. 69, z głosem *B. Adamiak*, OSP 1994, Nr 10, poz. 196; uchw. SN z 23.7.1992 r., III AZP 9/92, OSNCP 1994, Nr 7–8, poz. 147).

Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, inaczej niż poprzednio obowiązująca ustawa o NSA, nie zawiera definicji legalnej organu administracji publicznej, a zatem należy przyjąć, że ilekroć mamy do czynienia z powierzeniem na mocy ustawy jakiegokolwiek podmiotowi realizacji zadań (funkcji) publicznych w jednej z form określonych w art. 3 PPSA, podmiot ten staje się **organem administracji publicznej** w rozumieniu przepisów komentowanej ustawy, a postępowanie sądownoadministracyjne jest wówczas w pełni dopuszczalne.

Na tym tle wypada zwrócić uwagę na trzy następujące kwestie, które są istotne z praktycznego punktu widzenia:

- 1) po pierwsze, zakres kognicji sądów administracyjnych **nie obejmuje**, co do zasady, **aktów Prezydenta RP** (w zakresie problematyki obywatelstwa polskiego zob. uchw. NSA z 9.11.1998 r., OPS 4/98, ONSA 1999, Nr 1, poz. 6 oraz *J. Jagielski*, Obywatelstwo polskie, 2016, s. 98–101 oraz 149 i n.; z kolei w odniesieniu do spraw dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego zob. post. NSA z 7.12.2017 r., I OSK 857/17, Legalis, z głosem *Z. Kmieciaka*, OSP 2018, Nr 5, poz. 54, podsumowujące utrwaloną linię orzeczniczą NSA w tym zakresie; warto jednak nadmienić, że omawiana reguła nie ma zastosowania w sprawach dotyczących dostępu do informacji publicznej);
- 2) po drugie, zakres kognicji sądów administracyjnych **nie obejmuje**, co do zasady, czynności kontrolnych (a szerzej działalności kontrolnej) **Najwyższej Izby Kontroli** (por. wyr. NSA z 13.1.2011 r., II GSK 1050/09, Legalis; szerzej w tych kwestiach por. natomiast *J. Jagielski*, Kontrola administracji publicznej, 2006, s. 31–34 i 61–63);
- 3) po trzecie wreszcie, zakres kognicji sądów administracyjnych **nie obejmuje**, co do zasady, czynności podejmowanych w ramach procedury wyborczej przez **Państwową Komisję Wyborczą** (por. post. NSA z 20.12.2011 r., I OSK 2221/11, Legalis).

Trzeba jednak odnotować, że brak możliwości odwołania się do sądu administracyjnego od orzeczeń komisarza wyborczego i Państwowej Komisji Wyborczej dotyczących **podziału gminy na okręgi wyborcze** wzbudził obiekcje NSA, który postanowieniem z 10.12.2013 r. (II OSK 2421/13, Legalis) wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z dwoma pytaniami prawnymi odnoszącymi się do tych kwestii. Pierwsze z tych pytań dotyczyło tego, czy przepis art. 17 § 1 i 2 w zw. z art. 420 § 1 KodeksWyb – w zakresie, w jakim powierza właściwemu komisarzowi wyborczemu wydanie postanowienia o podziale gminy na okręgi wyborcze – jest zgodny z art. 94 i art. 87 ust. 2 w zw. z art. 169 ust. 2 oraz art. 171 ust. 2 i art. 184 Konstytucji RP. Drugie z pytań NSA dotyczyło natomiast tego, czy przepis art. 420 § 2 KodeksWyb – w zakresie, w jakim wyłącza przysługiwanie środka prawnego od orzeczenia

**Państwowej Komisji Wyborczej** – jest zgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 oraz art. 184 w zw. z art. 169 ust. 2 Konstytucji RP.

Sprawa została zarejestrowana w Trybunale Konstytucyjnym za sygnaturą **P 5/14** i rozstrzygnięta wyrokiem z 6.4.2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 1232), w którym Trybunał orzekł, że art. 420 § 2 zd. 2 KodeksWyb jest **niezgodny** z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 oraz z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP.

W rezultacie NSA w postanowieniu z 29.9.2016 r. (II OSK 1110/16, Legalis) uchylił postanowienie sądu pierwszej instancji odrzucające skargę na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej podjętą w przedmiocie odwołań od postanowienia komisarza wyborczego dotyczącego podziału gminy na okręgi wyborcze, co stanowiło konsekwencję przyjęcia przez NSA – w ślad za przywołanym wyrokiem TK z 6.4.2016 r. (P 5/14, Dz.U. z 2016 r. poz. 1232) – że **skarga do sądu administracyjnego na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej jest w omawianej sytuacji dopuszczalna** (zob. też post. NSA z 21.5.2018 r., II OZ 584/18, Legalis z glosą *W. Kręćszca*, ZNSA 2018, Nr 4).

Dodatkowo wypada również w tym miejscu wskazać, że:

- w dwóch prawomocnych postanowieniach WSA w Warszawie z 18.10.2013 r. (V SA/Wa 1524/13, Legalis oraz V SA/Wa 1546/13, Legalis), **odmówiono** (co do zasady) uznania za organ administracji publicznej **Dyrektora Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej**, jak też samego **Instytutu** (por. także post. NSA z 5.2.2014 r., II GSK 90/14, Legalis);
- zgodnie z utrwalonym orzecznictwem **Prezes Krajowej Izby Odwoławczej**, ani sama **Krajowa Izba Odwoławcza nie są** w ogóle organami administracji publicznej (w znaczeniu funkcjonalnym ani w znaczeniu ustrojowym; zob. np. post. NSA z 27.9.2011 r., II GSK 1842/11, Wspólnota 2011, Nr 43, s. 48);
- do organów administracji publicznej (w jakimkolwiek znaczeniu) **nie zalicza się** również **Krajowej Rady Sądownictwa** (zob. art. 2 i 28–45c ustawy z 12.5.2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 84 ze zm.; por. wyr. NSA z 22.4.1993 r., II SA 2577/92, ONSA 1995, Nr 1, poz. 1; wyr. NSA z 5.11.1992 r., II SA 207/92, ONSA 1994, Nr 2, poz. 45; wyr. SN z 27.3.2002 r., III KRS 2/02, OSNAPIUS 2002, Nr 21, poz. 535 oraz wyr. TK z 19.11.2009 r., K 62/07, Dz.U. Nr 202, poz. 1567);
- w postanowieniu WSA w Warszawie z 10.6.2011 r. (IV SO/Wa 19/11, ZNSA 2011, Nr 6, poz. 168) wskazano, że **Główny Sąd Łowiecki nie jest** organem administracji publicznej ani w znaczeniu funkcjonalnym, ani w znaczeniu ustrojowym;
- judykatura konsekwentnie również **odmawia** (przy obiekcjach jednak ze strony doktryny) statusu organów administracji publicznej **komisjom regulacyjnym** rozstrzygającym sprawy przeniesienia na rzecz gmin żydowskich lub kościołów własności nieruchomości przejętych przez państwo (zob. np. post. NSA z 26.9.1991 r., I SA 768/91, Wspólnota 1992, Nr 10, s. 21; wyr. NSA z 20.12.2007 r., II OSK 1570/06, ONSAiWSA 2008, Nr 6, poz. 116);
- **nie są** także organami administracji publicznej **kasy zapomogowo-pożyczkowe** (zob. wyr. NSA z 22.8.2007 r., I OSK 1705/06, Legalis);
- do kategorii organów administracji publicznej **nie należą** ponadto **organy Unii Europejskiej** rozstrzygające sprawy indywidualne w drodze decyzji, nawet gdy decyzje te dotyczą interesu prawnego jednostki opartego na przepisach prawa polskiego; organy te w rozstrzyganiu spraw należących do ich właściwości stosują



bowiem wspólnotowe (unijne) przepisy proceduralne, które regulują również kwestie związane z zaskarżaniem wydawanych rozstrzygnięć.

- 12 11. Pojęcie „sprawy” w przepisach PPSA.** Chociaż termin „sprawa sądowoadministracyjna” ma w art. 1 PPSA swoją **definicję legalną o charakterze nawiasowym**, w dalszych przepisach ustawy występuje on tylko kilkakrotnie (por. art. 2, 15 § 1 pkt 3, art. 26 § 1, art. 32 i 125 § 1 pkt 2 PPSA).

Znacznie częściej natomiast Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi posługuje się terminem „sprawa”, przy czym niestety ustawodawca – podobnie jak na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego (por. *T. Woś*, Pojęcie „sprawy”, s. 329 i n.) – używa tego pojęcia w **zupełnie odmiennych znaczeniach**, zacierając niekiedy zasadniczą różnicę pomiędzy sprawą administracyjną a sprawą sądowoadministracyjną.

- 13 12. Pojęcie „sprawy” w znaczeniu materialnoprawnym.** Termin „sprawa” w znaczeniu materialnoprawnym, a zatem równoważnym określeniu **sprawy sądowoadministracyjnej** na gruncie art. 1 PPSA jako **przedmiotu postępowania sądowoadministracyjnego**, występuje m.in. w art. 58 § 1 pkt 1, art. 59, 90, 112, 120, 125 § 1 pkt 1, art. 132, 173 § 1, art. 179 *in fine*, art. 182 § 1, art. 183 § 1, art. 185 § 1, art. 281 i 282 § 2 PPSA.

- 14 13. Pojęcie „sprawy” w znaczeniu procesowym.** W znaczeniu procesowym, a zatem na oznaczenie **postępowania w sprawie sądowoadministracyjnej**, termin „sprawa” został użyty m.in. w art. 6, 18 § 1 *ab initio*, art. 20 § 1, art. 21, 22 § 1, art. 33 § 1b i § 2 zd. 3, art. 37 § 2, art. 46 § 3, art. 51, 66 § 1, art. 72 § 1, art. 91 § 1, art. 94, 110, 127 § 1, art. 138, 141 § 2, art. 156 § 3, art. 161 § 1 pkt 2, art. 163 § 2 zd. 3, art. 179a, art. 199 i 299 § 1 PPSA.

- 15 14. Pojęcie „sprawy” używane na oznaczenie sprawy administracyjnej.** Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi równie często posługuje się terminem „sprawa” na określenie **sprawy administracyjnej (sprawy z zakresu administracji publicznej)**, w szczególności w rozumieniu art. 1 pkt 1 KPA (**sprawa indywidualna**).

Z tego typu sytuacją mamy do czynienia m.in. na gruncie art. 3 § 2 pkt 2, 4a i 6, art. 5, 15 § 2 *in fine*, art. 18 § 1 pkt 6a *ab initio* i pkt 7, art. 52 § 1–4, art. 53 § 1 i 3, art. 57a, 61 § 3 zd. 3, art. 115 § 1, art. 116 § 2, art. 117 § 1 i 2, art. 119 pkt 3, art. 134 § 1, art. 135, 141 § 4, art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c, art. 145a § 1 i 3, art. 147 § 2, art. 149, 154 § 1 oraz art. 286 § 1 i 2 PPSA.

- 16 15. Akta „sprawy”.** W przepisach komentowanej ustawy wielokrotnie spotykamy również termin „akta sprawy”, przy czym używany jest on zarówno na oznaczenie **akt sprawy sądowoadministracyjnej**, czyli akt sądowych (por. m.in. art. 12a, 37 § 1, art. 70 § 2, art. 74 § 1, art. 179, 235, 290 § 1 i art. 299 § 3 PPSA), jak też **akt administracyjnych**, czyli akt wytworzonych przez organ administracyjny (por. art. 54 § 2 i art. 286 § 1 PPSA).

Terminem „akta sprawy” Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi określa niekiedy również zbiorczo **akta sądowe i akta administracyjne** (por. m.in. art. 108, 133 § 1 i art. 179 PPSA).

Taka niejednoznaczność terminologiczna staje się również źródłem **problemów praktycznych** – przykładowo w postanowieniu z 16.6.2010 r. (I OZ 395/10, Legalis) NSA wskazał (na tle problematyki dotyczącej opłaty kancelaryjnej), że dysponentem akt administracyjnych – również w czasie, gdy znajdują się one w sądzie administracyjnym

[Przejdź do księgarni →](#)