

**Prawo o postępowaniu
przed sądami
administracyjnymi.
Komentarz**
Wydanie 8.

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

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

Tekst jednolity z dnia 27 stycznia 2023 r. (Dz.U. z 2023 r. poz. 259)¹

(zm.: Dz.U. 2020, poz. 2320; druk sejmowy Nr 2628)

¹ Tekst jednolity ogłoszono dnia 8.02.2023 r.

Dział I. Przepisy wstępne

Literatura: *B. Adamiak*, Glosa do post. NSA z 28.9.2009 r., II GZ 55/09, OSP 2010, Nr 11, poz. 108; *taż*, 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*, Polskie postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne, Warszawa 2000; *taż*, w: *B. Adamiak, J. Borkowski*, Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne, 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*, Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne, Warszawa 2009; *J. Brolik*, Strona i organy postępowania administracyjnego oraz strony postępowania sądowego w przedmiocie indywidualnych interpretacji prawa podatkowego, ZNSA 2011, Nr 6; *K. Celińska-Gregorczyk*, Pozbawienie jednostki możliwości obrony praw w postępowaniu sądowniczoadministracyjnym, Warszawa 2018; *J. Chlebny*, Sądownictwo administracyjne w Polsce z perspektywy art. 47 KPP, EPS 2022, Nr 10; *tenże*, 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 sądowniczoadministracyjnego, 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; *R. Frey*, Odwołanie od decyzji w sprawach administracyjnych przekazywanych do rozpatrzenia w postępowaniu cywilnym na przykładzie odwołania od decyzji w sprawach za zakresu ubezpieczeń społecznych, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G: Ius 2020, Nr 1; *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. Gotaszewski*, Bezczynność organu administracji publicznej jako przedmiot skargi do sądu administracyjnego (aspekty prawnoprocesowe), PS 2009, Nr 6; *tenże*, Podstawowe zagadnienia międzynarodowego prawa postępowania administracyjnego i sądowniczoadministracyjnego, w: *J. Stugocki* (red.), Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne, t. II, Wrocław 2014; *tenże*, Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne. Testy, kazusy, Warszawa 2011; *tenże*, Problemy intertemporalne postępowania administracyjnego i sądowniczoadministracyjnego po nowelizacji, MoP 2011, Nr 10; *tenże*, Sporządzanie środków zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym i sądowniczoadministracyjnym. Komentarz, wzory pism i kazus, Warszawa 2020; *A. Gomulowicz*, Glosa do post. NSA z 22.2.2008 r., II FZ 60/08, OSP 2008, Nr 12, poz. 133; *M. Grzywacz, J. Róg-Dyrda, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska*, w: *M. Wierzbowski, J. Jagielski* (red.), Prawo administracyjne, Warszawa 2022; *S. Hanausek*, „Związanie” sądu cywilnego decyzją administracyjną, SC 1974, t. XXIII; *R. Hauser*, Rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych, w: Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności. Profesorowi 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, Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego w nowych regulacjach procesowych, PiP 2004, Nr 2; *ciż*, 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*, W sprawie pozycji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w systemie administracji publicznej i wykonywania administracji, w: *Ius est Ars Boni et Aequi*. Studia ofiarowane Profesorowi Romanowi Hauserowi Sędziemu Naczelnego Sądu Administracyjnego, ZNSA 2021, Nr specjalny; *tenże*, w: M. Wierzbowski (red.), Prawo administracyjne, Warszawa 2008; J. Jagielski, P. Gołaszewski, 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; M. Jaworska-Wołyński, Udział Rzecznika Praw Dziecka w postępowaniu sądownoadministracyjnym, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2022, Nr 3; J. Jendroška, Ogólne postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne, Wrocław 2007; A. Kabat, Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego podjęte w latach 2004–2007, ZNSA 2008, Nr 6; M. Kamiński, Mechanizm i granice weryfikacji sądownoadministracyjnej a normy prawa administracyjnego i ich konkretyzacja, Warszawa 2016; *tenże*, O istocie pojęcia sprawy sądownoadministracyjnej, PPP 2009, Nr 10; T. Kietkowski, Sprawa administracyjna, Kraków 2004; K. Klonowski, Kompetencje sądów administracyjnych do reformatorycznego orzekania a definicje sprawy sądownoadministracyjnej, w: D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Sulawko-Karetko (red.), Kryzys prawa administracyjnego?, t. I: Jakość prawa administracyjnego, Warszawa 2012; Z. Kmieciak, Konstytucyjny standard sądownictwa administracyjnego, PiP 2022, Nr 10; *tenże*, 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; *tenże*, Konstytucyjny aspekt działania sądów administracyjnych jako sądów prawa, w: *Ius est Ars Boni et Aequi*. Studia ofiarowane Profesorowi Romanowi Hauserowi Sędziemu Naczelnego Sądu Administracyjnego, ZNSA 2021, Nr specjalny; T. Kuczyński, Rozgraniczenie dróg sądowych w sprawach stosunków służbowych, w: J. Góral, R. Hauser, J. Trzcziński (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, Dekalog dobrego sędziego, w: E. Bojarski (red.), Sprawny sąd. Zbiór dobrych praktyk, Warszawa 2008; *taż*, Glosa do wyr. NSA z 1.7.1999 r., SA/Bk 208/99, OSP 2000, Nr 1; *taż*, Glosa do wyr. NSA z 14.12.2002 r., II SA/Gd 4182/01, OSP 2003, Nr 10, poz. 135; 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; K. Małysa-Ptak, Kontrola działalności administracji publicznej sprawowana przez sądy powszechne, Warszawa 2019; 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; *P. Mroczkowski*, Następce uzasadnienia decyzji administracyjnej, *PPP* 2022, Nr 11; *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; *P. Ostojski*, Konstytucyjność postępowania przed polskimi sądami administracyjnymi – próba oceny, w: *Ius est Ars Boni et Aequi*. Studia ofiarowane Profesorowi Romanowi Hauserowi Sędziemu Naczelnemu Sądu Administracyjnego, *ZNSA* 2021, Nr specjalny; *W. Piątek*, Realizacja europejskich standardów prawa do sądu w warunkach pandemii COVID-19. Stan obecny i wyzwania stojące przed sądownictwem administracyjnym, *EPS* 2022, Nr 10; *tenże*, 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; *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; *N. Półtorak, A. Wróbel*, w: *A. Wróbel* (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*. Komentarz, Warszawa 2020; *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; *G. Rząsa*, Nieważność postępowania sądownoadministracyjnego jako podstawa skargi kasacyjnej, Warszawa 2011; *A. Skoczylas*, Naczelny Sąd Administracyjny jako sąd dyscyplinarny – wybrane zagadnienia, w: *Ius est Ars Boni et Aequi*. Studia ofiarowane Profesorowi Romanowi Hauserowi Sędziemu Naczelnemu Sądu Administracyjnego, *ZNSA* 2021, Nr specjalny; *tenże*, Odesłania w postępowaniu sądownoadministracyjnym, Warszawa 2001; *tenże*, Podmioty legitymowane do złożenia wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego lub sporu o właściwość w rozumieniu art. 4 p.p.s.a., *ZNSA* 2007, Nr 2; *tenże*, Rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych i o właściwość przez NSA, Warszawa 2008; *A. Skoczylas, M. Swora*, Organizacje społeczne (pozarządowe) w postępowaniu administracyjnym i sądowym, *Admin.* 2006, Nr 3; *J. Sługocki*, 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*, Racjonalny ustawodawca a konstrukcja prawna sprawy sądownoadministracyjnej, *AUWr* No 3978. Przegląd Prawa i Administracji 2020, Nr 120, cz. 1; *tenże*, Rozpoznanie sprawy sądownoadministracyjnej, Wrocław 2019; *tenże*, 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; *D. Sylwestrak*, Glosa do post. NSA z 19.8.2004 r., *OZ* 340/04, *PS* 2006, Nr 6; *W. Zsafańska*, O potrzebie określenia właściwości rzeczowej sądów administracyjnych przy użyciu klauzuli generalnej, *Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica* 2022, Nr 98; *taż*, Zasada jawności w postępowaniu sądownoadministracyjnym, *R.Pr.* 2021, Nr 1; *T. Szewc*, Konstytucyjność skargi kasacyjnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym, *PS* 2005, Nr 5; *D. Szostek*, w: *J. Gołaczyński, 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. Sz wajdler, T. Bąkowski*, *Proces*

inwestycyjno-budowlany. Zagadnienia administracyjnoprawne, Toruń 2004; *M. Szydło, Ł. Błaszczak*, Sprawa antymonopolowa jako przykład sprawy administracyjnej oraz sprawy gospodarczej, PS 2005, Nr 7–8; *A. Szyszka*, Realizacja zasady jawności w postępowaniu przed sądami administracyjnymi w okresie epidemii wirusa SARS-CoV-2, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2022, Nr 2; *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*, Wyłączenie sędziego w postępowaniu sądowoadministracyjnym, 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; *J.P. Tarno, R. Batorowicz*, Pojęcie sprawy sądowoadministracyjnej, w: *J. Postuszny, Z. Czarnik, R. Sawuła* (red.), Instytucje procesu administracyjnego i sądowoadministracyjnego. 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; *M. Wiącek*, Sądownictwo administracyjne w Polsce z perspektywy art. 6 EKPC, EPS 2022, Nr 10; *H. Wichlińska-Polak*, Zarys metodyki pracy prokuratora w postępowaniu sądowoadministracyjnym, Prok. i Pr. 2009, Nr 5; *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 sądowoadministracyjnego 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 sądowoadministracyjne, Warszawa 2007, 2008, 2017; *A. Wróbel*, w: *M. Jaśkowska, A. Wróbel, M. Wilbrandt-Gotowicz*, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2022; *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*, Glosa do post. NSA z 19.8.2004 r., OZ 340/04, OSP 2005, Nr 4; *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 sądowoadministracyjne]

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

Spis treści

	Nb		Nb
I. Wstęp	1	2. Zasada <i>numerus clausus</i> rodzajów spraw sądowoadministracyjnych	3
1. Prawna regulacja postępowania sądowo-administracyjnego	1	3. Pojęcie sprawy sądowoadministracyjnej a przepis art. 1 PrUSA	4
II. Sprawa sądowoadministracyjna	2–21	4. Sprawy rozpoznawane przez sądy administracyjne na mocy odrębnych ustaw (przepisów szczególnych)	5
1. Pojęcie (definicja) sprawy sądowoadministracyjnej – wątpliwości konstytucyjne	2		

5. Wyjątkowy charakter spraw rozpoznawanych przez sądy administracyjne na mocy odrębnych ustaw (przepisów szczególnych)	6	4. Przepisy innych ustaw odrębnych	30
6. Sprawy ze skarg na przewlekłość postępowania sądowoadministracyjnego	7	5. Wyjątkowy charakter przepisów odrębnych i szczególnych regulujących przebieg postępowania sądowoadministracyjnego – zasady wykładni	31
7. Sprawy dyscyplinarne sędziów sądów administracyjnych	8	6. Obrona Ojczyzny – niezaskarżalność wybranych decyzji	32
8. Sprawy niebędące sprawami z zakresu kontroli administracji publicznej	9	7. Egzekucja administracyjna – niezaskarżalność postanowienia w sprawie odmowy wyłączenia spod egzekucji rzeczy lub prawa	33
9. Sądowa kontrola administracji (nadzór judykacyjny nad działalnością administracji)	10	8. Modyfikacje dotyczące trybu wnoszenia skarg do sądu administracyjnego	34
10. Administracja publiczna – znaczenie (ujęcie) przedmiotowe	11	9. Modyfikacje dotyczące skarg na bezczynność	35
11. Pojęcie „sprawy” w przepisach PPSA	12	10. Modyfikacje dotyczące (wstrzymania) wykonalności aktów lub czynności zaskarżanych do sądu administracyjnego	36
12. Pojęcie „sprawy” w znaczeniu materialno-noprawnym	13	11. Modyfikacje dotyczące zasady jawności postępowania sądowoadministracyjnego	37
13. Pojęcie „sprawy” w znaczeniu procesowym	14	12. Kompleksowe modyfikacje przebiegu postępowania sądowoadministracyjnego (tzw. specustawy)	38
14. Pojęcie „sprawy” używane na oznaczenie sprawy administracyjnej	15	13. Modyfikacje wynikające z przepisów regulujących sytuacje (stany) nadzwyczajne	39
15. Akta „sprawy”	16	14. Odesłanie	40
16. Pojęcie „sprawy” używane na oznaczenie kwestii proceduralnej	17	15. Modyfikacje związane z epidemią koronawirusa SARS-CoV-2 (COVID-19)	41
17. Pojęcie „sprawy” używane na oznaczenie spraw niebędących sprawami z zakresu kontroli administracji publicznej	18	16. Modyfikacje dotyczące zakresu rozpoznania sprawy przez sąd administracyjny	42
18. Ocena stanu prawnego w zakresie używanej terminologii	19	17. Modyfikacje wynikające z przepisów określających zasady rozdziału funduszy unijnych na lata 2014–2020 oraz 2021–2027	43
19. Pojęcie sprawy sądowoadministracyjnej w ujęciu teoretycznym – odesłanie	20	18. Akty wykonawcze (rozporządzenia)	44
20. Kwalifikacja poszczególnych rodzajów spraw jako spraw sądowoadministracyjnych – odesłanie	21	19. Rozporządzenie dotyczące akt sądowych	45
III. Postępowanie sądowe (przed sądami administracyjnymi)	22–26	20. Rozporządzenia regulujące właściwość sądów administracyjnych	46
1. Pojęcie postępowania sądowego (dwiinstancyjność)	22	21. Rozporządzenie dotyczące sposobu oraz warunków przekazywania skargi wraz z odpowiedzią na skargę oraz aktami sprawy do sądu administracyjnego	47
2. Realizacja gwarancji konstytucyjnych	23	22. Rozporządzenie dotyczące kosztów wynagrodzenia mediatora i zwrotu wydatków związanych z przeprowadzeniem mediacji	48
3. Rodzaje postępowania sądowoadministracyjnego	24	23. Rozporządzenie dotyczące ulg w zakresie należności orzeczonych w postępowaniu sądowoadministracyjnym	49
4. Model jurysdykcji sądowoadministracyjnej	25	24. Rozporządzenie regulujące wysokość i zasady pobierania wpisu w postępowaniu sądowoadministracyjnym	50
5. Zasady postępowania sądowoadministracyjnego	26	25. Rozporządzenie dotyczące opłaty kancelaryjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym	51
IV. Przepisy odrębne i szczególne regulujące postępowanie sądowoadministracyjne	27–56	26. Rozporządzenie dotyczące przyznawania prawa pomocy w postępowaniu sądowoadministracyjnym	52
1. Przepisy KPC, KPA i OrdPU w postępowaniu sądowoadministracyjnym	27		
2. Przepisy ustaw ustrojowych (samorządowych) w postępowaniu sądowoadministracyjnym	28		
3. Przepisy wprowadzające Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi	29		

27. Regulaminy wewnętrznego urzędowania WSA i NSA	53	1. Dwa aspekty problematyki intertemporalnej	58
28. Przepisy odrębne regulujące koszty postępowania sądowoadministracyjnego	54	2. Postępowanie sądowoadministracyjne	59
29. Przepisy odrębne regulujące udział prokuratora w postępowaniu sądowoadministracyjnym	55	3. Postępowanie administracyjne (skarga do sądu administracyjnego)	60
30. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi a przepisy szczególne i odrębne – podsumowanie	56	VII. Naruszenie art. 1 PPSA jako podstawa skargi kasacyjnej do NSA	61–64
V. Nowelizacje PPSA	57	1. Niesamoistny charakter naruszenia	61
1. Zakres i daty wejścia w życie zmian wprowadzanych ustawami nowelizującymi	57	2. Naruszenie jednolitości (spójności) orzecznictwa	62
VI. Zagadnienia intertemporalne	58–60	3. Przepis art. 1 PPSA a ustalenia faktyczne WSA	63
		4. Przepis art. 1 PPSA a źródła interesu prawnego	64

I. Wstęp

- 1 1. Prawna regulacja postępowania sądowoadministracyjnego.** Przepis art. 1 PPSA określa zakres regulacji komentowanej ustawy, jednakże jego treść normatywna **nie ma charakteru samodzielne**go. 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 sądowoadministracyjna

- 2 1. Pojęcie (definicja) sprawy sądowoadministracyjnej – wątpliwości konstytucyjne.** Konstrukcja przedmiotowego zakresu zastosowania Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oparta jest na pojęciu **sprawy sądowoadministracyjnej**, 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 sądowoadministracyjnych **w znaczeniu materialnym** (sprawy z zakresu kontroli działalności administracji publicznej) oraz **w znaczeniu formalnym** (inne sprawy, do których przepisy PPSA 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 sądowoadministracyjne 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 rozstrzygnięcia 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: *Woś*, Komentarz PPSA, 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 sądownoadministracyjnych. Zabieg **3** polegający na wyodrębnieniu dwóch kategorii spraw sądownoadministracyjnych – 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 sądownoadministracyjnych**, limitowaną liczbą form działania administracji publicznej poddanych kognicji sądów administracyjnych (por. przede wszystkim art. 3 § 2, 2 i 3a PPSA, które dopełniając regulacje art. 1 PPSA, wskazują konkretne formy prawne z zewnętrznej sfery działalności administracji publicznej, czyli decyzje, postanowienia, akty prawa miejscowego itd., podlegające kontroli sądów administracyjnych).

3. Pojęcie sprawy sądownoadministracyjnej a przepis art. 1 PrUSA. Odtworzeniu **4** treści pojęcia „sprawa sądownoadministracyjna” 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 sądownoadministracyjnymi w rozumieniu art. 1 PPSA (tak samo *T. Woś*, w: *Woś*, Komentarz PPSA, 2008, s. 22).

- 5 4. **Sprawy rozpoznawane przez sądy administracyjne na mocy odrębnych ustaw (przepisów szczególnych).** Przyjęcie, zgodnie z kanonami wykładni systemowej i funkcjonalnej, że każda sprawa sądownoadministracyjna 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 sądownoadministracyjnego** (art. 4 ust. 3 PrzewU) 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 2021 r. poz. 269 – były przekazane do właściwości NSA, zob. wyd. 5 i 6 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 PrzewU, rozpoznawane przez NSA na podstawie przepisów tej ustawy, a jedynie **pośilkowo i odpowiednio** stosuje się do nich regulację PPSA.

Ponadto postępowanie w sprawach ze skarg na przewlekłość ma **charakter pomocniczy** względem postępowania sądownoadministracyjnego (por. *P. Gołaszewski*, Postępowanie administracyjne, 2011, s. 10; post. SN z 27.4.2022 r., I NSP 128/22, Legalis), 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; *A. Skoczylas*, Naczelny Sąd Administracyjny jako sąd dyscyplinarny, s. 495 i n.).

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.

8. Sprawy niebędące sprawami z zakresu kontroli administracji publicznej. 9
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 rozstrzygania sporów kompetencyjnych, która – w pełni trafnie – jest w literaturze oceniana krytycznie (por. *M. Romańska*, w: *Woś*, Komentarz PPSA, 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 sądownoadministracyjnej, 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; 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. 398¹ § 1 KPC podlega kontroli sądu wyższej instancji oraz SN.

Prawdopodobieństwo zatem, że w praktyce sprawa niebędąca sprawą z zakresu administracji publicznej, czyli sprawą sądownoadministracyjną 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 sądownoadministracyjną, 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 sądowoadministracyjną 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 sądowoadministracyjnej, 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 sądowoadministracyjnych).

Kontrolę sądowoadministracyjną określa się jako **zewnętrzną, ograniczoną, samostną, fachową i bezpośrednią** (*Tarno*, Komentarz PPSA, 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 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. 398¹⁵ KPC, natomiast jedynie wyjątkowo reformatorycznie w art. 398¹⁶ 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 użycie 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; post. NSA z 29.6.2022 r., I GSK 1134/22, Legalis). 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 głosem *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, a także *J. Jagielski*, Obywatelstwo polskie, 2016, s. 98–101 oraz 149 i n. oraz *tenże*, W sprawie pozycji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, s. 227 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, a ponadto wyr. NSA z 30.9.2020 r., II GSK 295/20, Legalis, z głosem *A. Chmielarz-Grochal*, PiP 2022, Nr 4, s. 167 i n.; 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. Kręciszka*, 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 2021 r. poz. 269; 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, OSNP 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

[Przejdź do księgarni →](#)