

# UCZNIOWIE JEDNEGO MISTRZA

KLASYCZNE INSTYTUCJE  
POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO  
W DOBIE PRZEMIAN



Księga jubileuszowa Profesorów  
Wojciecha Chróścielewskiego  
i Jana Pawła Tarno

# UCZNIOWIE JEDNEGO MISTRZA

KLASYCZNE INSTYTUCJE  
POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO  
W DOBIE PRZEMIAN



# UCZNIOWIE JEDNEGO MISTRZA

KLASYCZNE INSTYTUCJE  
POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO  
W DOBIE PRZEMIAN



Księga jubileuszowa Profesorów  
Wojciecha Chróścielewskiego  
i Jana Pawła Tarno

REDAKCJA NAUKOWA  
Agnieszka Krawczyk

Agnieszka Krawczyk  
<https://orcid.org/0000-0003-3747-2493>  
Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji  
Katedra Postępowania Administracyjnego i Sądowej Kontroli Administracji  
ul. Kopcińskiego 8/12, 90-232 Łódź

Recenzenci: dr hab. Barbara Jaworska-Dębska, prof. UŁ, prof. dr hab. Roman Hauser

Redakcja: Ewa Skuza, Elżbieta Wojtalik-Soroczyńska  
Projekt okładki: Amadeusz Targoński, [targonski.pl](http://targonski.pl)  
Zdjęcia: archiwum prywatne  
Skład: Karolina Kaiser; [mobisfera.pl](http://mobisfera.pl)  
Korekta: Maria Żółcińska

© Copyright by Authors, Łódź 2024

© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2024

© Copyright for this edition by Poltext Sp. z o.o., Warszawa 2024

Publikacja jest udostępniona na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 (CC BY-NC-ND)

<https://doi.org/10.18778/8331-463-1>

Wydanie I. W.11372.24.0.K

ISBN WUŁ 978-83-8331-463-1

e-ISBN WUŁ 978-83-8331-464-8

ISBN Poltext 978-83-8175-601-3

e-ISBN Poltext 978-83-8175-602-0 (epub)

e-ISBN Poltext 978-83-8175-603-7 (mobi)

e-ISBN Poltext 978-83-8175-604-4 (pdf)

*Książka, którą nabyłeś, jest dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, abyś przestrzegał praw, jakie im przysługują. Jej zawartość możesz udostępnić nieodpłatnie osobom bliskim lub osobiście znanym. Ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz jej fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A kopiując ją, rób to jedynie na użytek osobisty.*

*Szanujmy cudzą własność i prawo!*

*Polska Izba Książki*

*Więcej o prawie autorskim na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)*

Poltext Sp. z o.o.

[www.poltext.pl](http://www.poltext.pl)

[handlowy@mtbiznes.pl](mailto:handlowy@mtbiznes.pl)

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

90-237 Łódź, ul. Jana Matejki 34A

[www.wydawnictwo.uni.lodz.pl](http://www.wydawnictwo.uni.lodz.pl)

e-mail: [ksiegarnia@uni.lodz.pl](mailto:ksiegarnia@uni.lodz.pl)

tel. 42 635 55 77



prof. dr hab. Wojciech Chróścielewski





prof. dr hab. Jan Paweł Tarno



---

## Spis treści

Informacje o autorach.....	13
Słowo o Jubilatach.....	17
Wykaz wybranych publikacji Profesora Wojciecha Chróścielewskiego ....	25
Wykaz wybranych publikacji Profesora Jana Pawła Tarno .....	39

Barbara Adamiak Koncepcja gwarancji prawnych układu podmiotowego postępowania administracyjnego .....	47
---	----

Tomasz Bąkowski, Mariusz Bogusz Granice czasowe realizacji kompetencji autokontrolnej organu administracji w sprawie ze skargi do sądu administracyjnego na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania.....	101
---	-----

Jacek Chlebny, Paweł Dańczak Ustawowe wydłużenie terminu do załatwienia sprawy pobytowej cudzoziemca .....	119
--	-----

Anna Chmielarz-Grochal, Jarosław Sułkowski O zasadności udziału organizacji ekologicznych w postępowaniu sądowoadministracyjnym z perspektywy prawa Unii Europejskiej...	133
--	-----

Maciej Dębski, Waldemar Jagodziński Umowy w praktyce administracyjnej a realizacja prawa do dobrej administracji.....	147
---	-----

Bogdan Dolnicki Koncepcja związków metropolitalnych w Polsce.....	163
--	-----

Zofia Duniewska Z problematyki godności człowieka w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego.....	181
Tomasz Furmanek, Elżbieta Olechniewicz Skuteczność zarzutu naruszenia art. 106 § 3 p.p.s.a. jako podstawa skargi kasacyjnej w świetle wybranego orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego.....	195
Jacek Jagielski, Dawid Ziółkowski Jawność postępowania sądownoadministracyjnego – w poszukiwaniu optymalnych rozwiązań .....	213
Małgorzata Jaśkowska Postępowania niejurysdykcyjne k.p.a. – zasadnicze założenia i ich konsekwencje .....	231
Andrzej Kabat Wpływ orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego na instytucje Kodeksu postępowania administracyjnego .....	251
Dariusz R. Kijowski Wątpliwości wokół art. 184 Konstytucji RP .....	269
Hanna Judyta Knysiak-Sudyka Ograniczenia prawa do wniesienia odwołania – czy ustawodawca zmierza w kierunku względności zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego?.....	279
Marta Kopacz Termin na wniesienie skargi o wznowienie ogólnego postępowania administracyjnego na podstawie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o pominięciu prawodawczym .....	297

Piotr Korzeniowski Zakaz składowania lub magazynowania odpadów w miejscu do tego nieprzeznaczonym .....	311
Magdalena Sieniuc, Monika A. Król Rażąca bezczynność organu w rozumieniu Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi .....	329
Grzegorz Łaszczycza, Andrzej Matan Samorządowe akty zajęcia stanowiska jako forma aktów nadzoru nad samorządem terytorialnym .....	345
Łukasz Maszewski, Piotr Rączka Prawne skutki rozbieżności dat wydania (podpisania) decyzji administracyjnej utrwalonej jednocześnie w postaci papierowej i elektronicznej .....	373
Joanna Mikołajczyk, Joanna Wyporska-Frankiewicz Członkowie pozaetatowi samorządowych kolegów odwoławczych. Zagadnienia wybrane .....	393
Andrzej Nędzarek Instytucja wiążącego orzeczenia lekarskiego. Pomiędzy opinią biegłego a współdziałaniem organów .....	409
Janusz Niczyporuk O przekazaniu właściwości Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu .....	431
Włodzimierz Nykiel Podatki a praworządność – zarys zakresu badań .....	443
Wojciech Piątek Podstawy skargi kasacyjnej w stanie (nad)zwyczajnym .....	453

Marta Romańska Decyzje w sprawach rozstrzygających spór między podmiotami pozostającymi poza strukturą administracji publicznej – wybrane problemy .....	469
Robert Sawuła, Ludwik Żukowski Problem modyfikacji modelu postępowania dowodowego przed sądami administracyjnymi .....	487
Andrzej Skoczylas Węzłowe problemy wstępnej fazy autokontroli decyzji organu pierwszej instancji .....	507
Krzysztof Skotnicki O sądach pokoju i sędziach pokoju słów kilka .....	527
Agnieszka Skóra Decyzja administracyjna o przyłączeniu systemu identyfikacji elektronicznej do krajowego węzła identyfikacji elektronicznej .....	543
Krzysztof Sobieralski Przedmiotowy zakres rozpoznania skargi do sądu administracyjnego wniesionej w trybie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym .....	563
Marek Wierzbowski, Agnieszka Żywicka Kilka refleksji na temat rozwoju postępowania administracyjnego (Kodeksu postępowania administracyjnego) .....	575
Martyna Wilbrandt-Gotowicz Koncepcja władztwa administracyjnego przesuniętego w czasie a charakter prawny deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i tryb ich kontroli.....	587
Jan Zimmermann Nietypowa faza postępowania administracyjnego.....	609

---

## Informacje o autorach

Prof. dr hab. Barbara Adamiak, Uniwersytet Wrocławski  
<https://orcid.org/0000-0001-8942-0543>

Prof. dr hab. Tomasz Bąkowski, Uniwersytet Gdański  
<https://orcid.org/0000-0002-9363-2124>

Prof. dr hab. Mariusz Bogusz, Uniwersytet Gdański  
<https://orcid.org/0000-0002-3173-079X>

Prof. dr hab. Jacek Chlebny, Uniwersytet Łódzki  
<https://orcid.org/0000-0002-4955-478X>

Dr Anna Chmielarz-Grochal, Uniwersytet Łódzki  
<https://orcid.org/0000-0003-4667-9410>

Dr Paweł Dańczak, Uniwersytet Łódzki  
<https://orcid.org/0000-0001-9716-9985>

Mgr Maciej Dębski, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi  
<https://orcid.org/0000-0003-0342-7037>

Prof. dr hab. Bogdan Dolnicki, Uniwersytet Śląski w Katowicach  
<https://orcid.org/0000-0001-7167-9151>

Prof. dr hab. Zofia Duniewska, Uniwersytet Łódzki  
<https://orcid.org/0000-0003-1446-5039>

Dr Tomasz Furmanek, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi

Prof. dr hab. Jacek Jagielski, Uniwersytet Warszawski  
<https://orcid.org/0000-0002-3033-3282>

Dr Waldemar Jagodziński, Uniwersytet Łódzki  
<https://orcid.org/0000-0002-6148-8703>

Dr hab. Małgorzata Jaśkowska, prof. UKSW, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, <https://orcid.org/0000-0002-2696-7733>

Dr hab. Andrzej Kabat, prof. ALK, Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie, <https://orcid.org/0000-0002-0574-9411>

Prof. dr hab. Dariusz Kijowski, Uniwersytet w Białymstoku  
<https://orcid.org/0000-0003-4236-2977>

Prof. dr hab. Hanna Judyta Knysiak-Sudyka, Uniwersytet Jagielloński  
<https://orcid.org/0000-0003-4900-5956>

Dr hab. Marta Kopacz, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie  
<https://orcid.org/0000-0002-6649-2314>

Prof. dr hab. Piotr Korzeniowski, Uniwersytet Łódzki  
<https://orcid.org/0000-0003-2138-8609>

Dr hab. Monika A. Król, prof. UŁ, Uniwersytet Łódzki  
<https://orcid.org/0000-0001-9689-2266>

Prof. dr hab. Grzegorz Łaszczyca, Uniwersytet Śląski w Katowicach  
<https://orcid.org/0000-0002-9846-8538>

Dr Łukasz Maszewski, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu  
<https://orcid.org/0000-0002-1920-6805>

Prof. dr hab. Andrzej Matan, Uniwersytet Śląski w Katowicach  
<https://orcid.org/0000-0003-1155-2495>

Dr Joanna Mikołajczyk, Uniwersytet Łódzki  
<https://orcid.org/0000-0003-4945-0574>

Dr Andrzej Nędzarek  
<https://orcid.org/0000-0002-4228-5628>

Prof. dr hab. Janusz Niczyporuk, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej  
<https://orcid.org/0000-0003-1632-1784>

Prof. dr hab. Włodzimierz Nykiel, Uniwersytet Łódzki  
<https://orcid.org/0000-0003-1617-0621>

Mgr Elżbieta Olechniewicz, Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Warszawie, <https://orcid.org/0000-0001-8896-0732>

Prof. dr hab. Wojciech Piątek, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza  
w Poznaniu, <https://orcid.org/0000-0002-3494-1912>

Dr hab. Piotr Rączka, prof. UMK, Uniwersytet Mikołaja Kopernika  
w Toruniu, <https://orcid.org/0000-0002-1097-5712>

Dr hab. Marta Romańska, prof. UJ, Uniwersytet Jagielloński  
<https://orcid.org/0000-0002-5439-475X>

Dr hab. Robert Sawuła, prof. WSPiA, Rzeszowska Szkoła Wyższa  
<https://orcid.org/0000-0002-4908-9902>

Dr hab. Magdalena Sieniuc, prof. UŁ, Uniwersytet Łódzki  
<https://orcid.org/0000-0002-3911-4262>

Prof. dr hab. Andrzej Skoczylas, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza  
w Poznaniu, <https://orcid.org/0000-0001-7951-7341>

Prof. dr hab. Krzysztof Skotnicki, Uniwersytet Łódzki  
<https://orcid.org/0000-0002-9428-2103>

Dr hab. Agnieszka Skóra, prof. UWM, Uniwersytet Warmińsko-  
-Mazurski w Olsztynie, <https://orcid.org/0000-0003-2169-5326>

Dr hab. Krzysztof Sobieralski, prof. UW, Uniwersytet Wrocławski  
<https://orcid.org/0000-0002-2412-6674>

Dr Jarosław Sułkowski, Uniwersytet Łódzki  
<https://orcid.org/0000-0003-4624-322X>

Prof. dr hab. Marek Wierzbowski, Uniwersytet Warszawski  
<https://orcid.org/0000-0002-4980-0557>

Dr hab. Martyna Wilbrandt-Gotowicz, prof. UKSW,  
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie  
<https://orcid.org/0000-0003-1527-0305>

Dr hab. Joanna Wyporska-Frankiewicz, prof. UŁ, Uniwersytet Łódzki  
<https://orcid.org/0000-0002-7652-6338>

Prof. dr hab. Jan Zimmermann, Uniwersytet Jagielloński  
<https://orcid.org/0000-0003-0268-1746>

Dr Dawid Ziółkowski, Uniwersytet Warszawski  
<https://orcid.org/0000-0002-2902-0676>

Dr hab. Ludwik Żukowski, Rzeszów

Dr hab. Agnieszka Żywicka, prof. UJK, Uniwersytet Jana Kochanow-  
skiego w Kielcach, <https://orcid.org/0000-0002-5789-8355>

---

## Słowo o Jubilatach

Profesorowie Wojciech Chróścielewski (ur. 1952 r.) i Jan Paweł Tarno (ur. 1951 r.) całe swoje zawodowe życie związani byli z (kilkakrotnie reorganizowaną) Katedrą Postępowania Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego i kierującym nią przez wiele lat Profesorem Januszem Borkowskim (1934–2012), Mistrzem i Nauczycielem samych Jubilatów oraz kolejnych pokoleń prawników. Przypadająca w 2024 r. 90. rocznica urodzin Profesora Janusza Borkowskiego, zbiegająca się z 72. urodzinami Profesora Wojciecha Chróścielewskiego i 73. urodzinami Profesora Jana Pawła Tarno, jest doskonałą sposobnością do upamiętnienia tych okazji Księgą jubileuszową.

Sylwetka Profesora Janusza Borkowskiego, jednego z najwybitniejszych przedstawicieli nauki prawa i postępowania administracyjnego w Polsce, jest bardzo dobrze znana środowisku naukowemu. Jego dorobek upamiętniono w 2004 r. publikacją pt. *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności*<sup>1</sup>, a po Jego śmierci – wydaną w 2018 r. Księgą pamiątkową pt. *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego*<sup>2</sup>. Badania Profesora Janusza Borkowskiego, skoncentrowane głównie na klasycznych instytucjach postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego<sup>3</sup>, wywarły niekwestionowany wpływ na

---

<sup>1</sup> *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności. Profesorowi zwyczajnemu dr. hab. Januszowi Borkowskiemu przyjaciele i uczniowie*, Łódź 2004.

<sup>2</sup> Z. Kmiecik, W. Chróścielewski (red.), *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, Warszawa 2018.

<sup>3</sup> Zob. np.: J. Borkowski, *Kodyfikacja postępowania administracyjnego w Polsce*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1983, t. XXX; J. Borkowski, *Model normatywny sądowej kontroli administracji państwowej w Polsce*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1988, t. XLI; J. Borkowski, *Dziedzictwo Najwyższego Trybunału Administracyjnego (referat okolicznościowy z okazji 80-lecia utworzenia NTA)*.

naukę i praktykę stosowania prawa administracyjnego<sup>4</sup>, zachowując aktualność, mimo upływu czasu i zachodzących w prawie zmian<sup>5</sup>.

Dzieło Profesora Janusza Borkowskiego było i jest kontynuowane w pracach Jubilatów.

Profesor Wojciech Chróścielewski stopień naukowy doktora nauk prawnych uzyskał na podstawie rozprawy doktorskiej pt. *Podziały terytorialne specjalne*<sup>6</sup> (1984), a doktora habilitowanego nauk prawnych – na podstawie rozprawy habilitacyjnej pt. *Akt administracyjny generalny*<sup>7</sup> (1994), tytuł profesora nauk prawnych uzyskał w 2002 r. Jest autorem ponad 200 publikacji, dotyczących głównie zagadnień z zakresu postępowania administracyjnego (w tym podatkowego) i sądownoadministracyjnego<sup>8</sup>.

---

*Materiał na konferencję sędziów NSA, Popowo 14–16 października 2002 r.*, Warszawa 2002; J. Borkowski, *Zmiana i uchylanie ostatecznych decyzji administracyjnych*, Warszawa 1967; J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, Warszawa 1970; J. Borkowski, *Nieważność decyzji administracyjnej*, Łódź–Zielona Góra 1997; B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, wyd. 20, Warszawa 2022; B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 18, Warszawa 2022.

<sup>4</sup> W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, J.P. Tarno, *Profesor Janusz Borkowski, naukowiec i sędzia* [w:] Z. Kmiecik, W. Chróścielewski (red.), *Idea kodyfikacji...*, op. cit., s. 7 i n.; J. Chlebny, W. Rymś, *Wpływ sędziego Janusza Borkowskiego na rozwój orzecznictwa sądowego w sprawach administracyjnych* [w:] Z. Kmiecik, W. Chróścielewski (red.), *Idea kodyfikacji...*, op. cit., s. 21 i n.

<sup>5</sup> Zob. np. zamieszczone w niniejszym zbiorze opracowania: M. Wilbrandt-Gotowicz, *Koncepcja władztwa administracyjnego przesuniętego w czasie a charakter prawny deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i tryb ich kontroli*, s. 587 i n.; G. Łaszczycza, A. Matan, *Samorządowe akty zajęcia stanowiska jako forma aktów nadzoru nad samorządem terytorialnym*, s. 345 i n.

<sup>6</sup> W. Chróścielewski, *Podziały terytorialne specjalne*, Warszawa 1987.

<sup>7</sup> W. Chróścielewski, *Akt administracyjny generalny*, Łódź 1994.

<sup>8</sup> Zob. m.in.: W. Chróścielewski, *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002; W. Chróścielewski, *Strony i uczestnicy postępowania sądownoadministracyjnego* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 10, *Sądowa kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2016; W. Chróścielewski, *Organ prowadzący postępowanie* [w:] G. Łaszczycza, A. Matan (red.), *System prawa administracyj-*

Pracę naukową łączył z działalnością orzeczniczą; początkowo jako członek etatowy Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi (1995–1999), a następnie jako sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego (2001–2012). Orzekając w NSA, był sędzią sprawozdawcą w wielu istotnych dla praktyki sprawach, w tym zakończonych uchwałami NSA<sup>9</sup>.

Na uwagę zasługuje też aktywność ekspercka Profesora. Pełnił on funkcję eksperta w pracach Sejmowej i Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego przygotowujących projekt ustaw przywracających w Polsce samorząd terytorialny (1989–1990). Brał także udział w pracach rządowego Zespołu do Opracowania Koncepcji Zmian w Organizacji Terytorialnej Państwa (1991–1992). W 1993 r. był członkiem powołanego przez Pełnomocnika Rządu do Spraw Reformy Administracji Publicznej zespołu roboczego, który opracował projekt uchwalonej w 1994 r. Ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych. W 2006 r. został

---

*nego procesowego*, t. 2, cz. 1, W. Chróścielewski (red. nauk.), *Zakres przedmiotowy i podmiotowy postępowania administracyjnego ogólnego*, Warszawa 2018; W. Chróścielewski, Z. Kmiecik (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019; J. Chlebny (red.), *Prawo o cudzoziemcach. Komentarz*, Warszawa 2020; S. Babiarczyk, W. Chróścielewski, *Postępowanie podatkowe* [w:] G. Łaszczycza, A. Matan (red.), *System prawa administracyjnego procesowego*, t. IV, A. Matan (red. nauk.), *Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurysdykcyjne*, Warszawa 2021; W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2021.

<sup>9</sup> Uchwała NSA z dnia 12 grudnia 2011 r., II OPS 2/11, ONSAiWSA 2012, Nr 2, poz. 22 (współspr. J. Stelmasiak); uchwała NSA z dnia 15 czerwca 2011 r., I OPS 1/11, ONSAiWSA 2011, Nr 5, poz. 95, w której stwierdzono, że „Sobota jest dniem równorzędnym z dniem ustawowo wolnym od pracy w rozumieniu art. 57 § 4 K.p.a.”; uchwała NSA z dnia 10 kwietnia 2006 r., I OPS 6/05, ONSAiWSA 2006, Nr 3, poz. 68 (współspr. J.P. Tarno), w której przyjęto, że „Obowiązek wyczerpania środków odwoławczych w postępowaniu administracyjnym przed wniesieniem skargi na decyzję administracyjną, o którym mowa w art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74 poz. 368 ze zm.), a obecnie w art. 52 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153 poz. 1270 ze zm.), odnosi się do prokuratora, który brał udział w postępowaniu administracyjnym”; uchwała NSA z dnia 11 kwietnia 2005 r., ONSAiWSA 2005, Nr 4, poz. 62 (współspr. J.P. Tarno).

powołany przez Rzecznika Praw Obywatelskich w skład zespołu ekspertów do opracowania projektu ustawy Przepisy ogólne prawa administracyjnego<sup>10</sup>. W 2012 r. Prezes NSA powołał go na członka Zespołu do spraw przygotowania koncepcji modyfikacji przepisów o postępowaniu administracyjnym<sup>11</sup>.

Wyrazem uznania dla działalności naukowej Profesora były liczne nagrody i odznaczenia, w tym nagroda w Konkursie „Państwa i Prawa” na najlepsze prace doktorskie i habilitacyjne (1985), nagroda Ministra Edukacji Narodowej za monografię pt. *Akt administracyjny generalny* (1996) i Ministra Edukacji Narodowej i Sportu za monografię pt. *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym* (2003). W 2000 r. został odznaczony Złotym Krzyżem Zasługi, w 2007 r. otrzymał Medal Komisji Edukacji Narodowej, a w 2014 r. Krajowa Rada Sądownictwa przyznała mu medal „Zasłużony dla Wymiaru Sprawiedliwości – *Bene Merentibus Iustitiae*”. W 2022 r. został odznaczony Krzyżem Kawalerskim Orderu Odrodzenia Polski. Przez Uniwersytet Łódzki został uhonorowany Złotą Odznaką UŁ (1998) oraz medalem Uniwersytet Łódzki w Służbie Społeczeństwu i Nauce (2003).

Profesor Jan Paweł Tarno stopień naukowy doktora nauk prawnych uzyskał na podstawie rozprawy doktorskiej pt. *Przepływ informacji w organach administracji a przepisy normujące administracyjne postępowanie ogólne*<sup>12</sup> (1982), a doktora habilitowanego nauk prawnych – na podstawie rozprawy habilitacyjnej pt. *Naczelny Sąd Administracyjny a wykładnia prawa administracyjnego*<sup>13</sup> (1997). Tytuł profesora nauk prawnych uzyskał w 2015 r. Jest autorem około 200 publikacji dotyczących przede

---

<sup>10</sup> Zob.: D.R. Kijowski (red.), *Prawo do dobrej administracji. Projekt ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego*, „Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich” 2008, Nr 60, Warszawa 2008.

<sup>11</sup> Zob.: W. Chróścielewski, *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym* [w:] Z. Kmiecik (red.), *Raport zespołu eksperckiego z prac w latach 2012–2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2017.

<sup>12</sup> Zob.: J.P. Tarno, *Przepływ informacji w organach administracji a przepisy normujące administracyjne postępowanie ogólne*, „Folia Iuridica” 1989, Nr 23.

<sup>13</sup> J.P. Tarno, *Naczelny Sąd Administracyjny a wykładnia prawa administracyjnego*, Łódź 1996.

wszystkim zagadnień z zakresu postępowania administracyjnego i sądowej kontroli administracji<sup>14</sup>, w tym mającego pionierski charakter komentarza do ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>15</sup>.

Nie mniej ważną aktywnością Profesora była działalność orzecznicza, początkowo w Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Łodzi, którego był przewodniczącym (1995–1997), a następnie jako sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego (1997–2019). W ramach tej ostatniej był sędzią sprawozdawcą w wielu istotnych dla praktyki sprawach, w tym zakończonych uchwałami NSA<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Zob. m.in.: J.P. Tarno, *Psucie kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010; J.P. Tarno (red.), *Doradca podatkowy w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych*, Warszawa 2012; J.P. Tarno, *Zasady ogólne postępowania sądownoadministracyjnego* (rozdz. V), *Postępowanie rozpoznawcze i zasady orzekania przez sądy administracyjne* (rozdz. VIII), *Środki ochrony stosowane przez sądy administracyjne* (rozdz. IX) [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 10, *Sądowa kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2016; W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2021.

<sup>15</sup> J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. V, Warszawa 2011.

<sup>16</sup> Uchwała NSA z dnia 16 lutego 2016 r., I OPS 2/15, ONSAiWSA 2016, Nr 4, poz. 54; uchwała NSA z dnia 3 września 2013 r., I OPS 2/13, ONSAiWSA 2014, Nr 1, poz. 2, w której przyjęto, że „Na pozostawienie podania bez rozpoznania (art. 64 § 2 K.p.a.) przysługuje skarga na bezczynność organu, stosownie do art. 3 § 2 pkt 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.)”; uchwała NSA z dnia 28 czerwca 2010 r., II GPS 1/10, ONSAiWSA 2010, Nr 5, poz. 81; uchwała NSA z dnia 26 listopada 2008 r., I OPS 6/08, ONSAiWSA 2009, Nr 4, poz. 63, w której Sąd uznał, że „Przepis art. 161 § 1 pkt 3 z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153 poz. 1270 ze zm.) ma zastosowanie także w przypadku, gdy po wniesieniu skargi na bezczynność organu – w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1–4a tej ustawy – organ wyda akt lub dokona czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, co do których pozostawał w bezczynności”; uchwała NSA

Znacząca jest także działalność ekspercka Profesora. W 1986 r. został powołany przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego na stanowisko Sekretarza Zespołu Ekspertów ds. Nauk Prawno-Administracyjnych, a w 1993 r. – przez Pełnomocnika Rządu do Spraw Reformy Administracji Publicznej na członka Zespołu roboczego do spraw analizy przepisów kodeksu postępowania administracyjnego i przepisów postępowania egzekucyjnego w administracji oraz opracowania koncepcji zmian tych regulacji w związku z projektowanymi zmianami w administracji publicznej. Aktywnie uczestniczył w opracowaniu projektów ustaw: o samorządowych kolegiach odwoławczych (1994) i o stanie wyjątkowym (1997). W 2012 r. Prezes NSA powołał go na członka Zespołu do spraw przygotowania koncepcji modyfikacji przepisów o postępowaniu administracyjnym.

Aktywności te łączył ze sprawowaniem funkcji w Uniwersytecie Łódzkim – był prodziekanem Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego (1999–2002) oraz kierownikiem Studiów Doktoranckich na tym Wydziale (2005–2008).

Wyrazem uznania za te osiągnięcia są liczne odznaczenia, w tym Złoty Krzyż Zasługi (2000) oraz Medal Komisji Edukacji Narodowej (2003). Od 2002 r. Profesor Jan Paweł Tarno jest członkiem Klubu Rotary Łódź Centrum.

Działalność naukowa i orzecznicza Jubilatów wywarła niepodważalny wpływ na naukę prawa postępowania administracyjnego, służąc identyfikacji i eliminacji wielu wyłaniających się na tym tle dylematów, o czym świadczą zamieszczone w niniejszym zbiorze opracowania. Dotyczy to zarówno typowych dla postępowania administracyjnego konstrukcji<sup>17</sup>, w tym samego jego pojęcia<sup>18</sup>, układu podmiotowego postępowania ad-

---

z dnia 10 kwietnia 2006 r., I OPS 6/05, ONSAiWSA 2006, Nr 3, poz. 68 (współspr. W. Chróścielewski); uchwała NSA z dnia 11 kwietnia 2005 r., OPS 1/04, ONSAiWSA 2005, Nr 4, poz. 62 (współspr. W. Chróścielewski); uchwała NSA z dnia 19 maja 2003 r., OPS 1/03, ONSA 2003, Nr 4, poz. 115; uchwała NSA z dnia 9 października 2000 r., OPK 14/00, ONSA 2001, Nr 1, poz. 17.

<sup>17</sup> A. Kabat, *Wpływ orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego na instytucje Kodeksu postępowania administracyjnego*, s. 251 i n.

<sup>18</sup> M. Jaśkowska, *Postępowania niejurysdykcyjne k.p.a. – zasadnicze założenia i ich konsekwencje*, s. 231 i n.; J. Zimmermann, *Nietypowa faza postępowania administracyjnego*.

ministracyjnego – organu administracji publicznej i strony postępowania administracyjnego<sup>19</sup> – weryfikacji decyzji administracyjnych<sup>20</sup>, jak i konstrukcji prawnych wykraczających poza ten klasyczny zestaw<sup>21</sup>, wynikających głównie z potrzeby reagowania na stojące obecnie przed ustawodawcą różnorodne wyzwania<sup>22</sup>. Odnosi się to w równym stopniu do zagadnień standardów i zasad sprawowania sądowej kontroli administracji<sup>23</sup> i jej zakresu<sup>24</sup>, nie wyłączając postulowanych<sup>25</sup> i projektowa-

<sup>19</sup> B. Adamiak, *Koncepcja gwarancji prawnych układu podmiotowego postępowania administracyjnego*, s. 47 i n.

<sup>20</sup> A. Skoczyła, *Węzłowe problemy wstępnej fazy autokontroli decyzji organu I instancji*, s. 507 i n.

<sup>21</sup> M. Wierzbowski, A. Żywicka, *Kilka refleksji na temat rozwoju postępowania administracyjnego (kodeksu postępowania administracyjnego)*, s. 575 i n.

<sup>22</sup> J. Chlebny, P. Dańczak, *Ustawowe wydłużenie terminu do załatwienia sprawy pobytowej cudzoziemca*, s. 119 i n.; Ł. Maszewski, P. Rączka, *Prawne skutki rozbieżności dat wydania (podpisania) decyzji administracyjnej utrwalonej jednocześnie w postaci papierowej i elektronicznej*, s. 373 i n.; A. Skóra, *Decyzja administracyjna o przyłączeniu systemu identyfikacji elektronicznej do krajowego węzła identyfikacji elektronicznej*, s. 543 i n.; A. Nędzarek, *Instytucja wiążącego orzeczenia lekarskiego. Pomiędzy opinią biegłego a współdziałaniem organów*, s. 409 i n.; M. Dębski, W. Jagodziński, *Umowy w praktyce administracyjnej a realizacja prawa do dobrej administracji*, s. 147 i n.

<sup>23</sup> W. Piątek, *Podstawy skargi kasacyjnej w stanie (nad)zwyczajnym*, s. 453 i n.; T. Furmanek, E. Olechniewicz, *Skuteczność zarzutu naruszenia art. 106 § 3 p.p.s.a. jako podstawa skargi kasacyjnej w świetle wybranego orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, s. 195 i n.; R. Sawuła, L. Żukowski, *Problem modyfikacji modelu postępowania dowodowego przed sądami administracyjnymi*, s. 487 i n.; M. Sieniuc, M. Król, *Rażąca bezczynność organu w rozumieniu ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, s. 329 i n.; A. Chmielarz, J. Sułkowski, *O zasadności udziału organizacji ekologicznych w postępowaniu sądowoadministracyjnym z perspektywy prawa Unii Europejskiej*, s. 133 i n.

<sup>24</sup> J. Mikołajczyk, J. Wyporska-Frankiewicz, *Członkowie pozaetatowi samorządowych kolegiów odwoławczych. Zagadnienia wybrane*, s. 393 i n.

<sup>25</sup> T. Bąkowski, M. Bogusz, *Granice czasowe realizacji kompetencji autokontrolnej organu administracji w sprawie ze skargi do sądu administracyjnego na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania*, s. 101 i n.; J. Jagielski, D. Ziółkowski, *Jawność postępowania sądowoadministracyjnego – w poszukiwaniu optymalnych rozwiązań*, s. 213 i n.

nych w tym zakresie zmian<sup>26</sup>. Bogaty i wszechstronny dorobek Jubilatów może więc stanowić podstawę do dyskusji na temat kierunków rozwoju prawa o postępowaniu administracyjnym, inspirując kolejne pokolenia prawników stających w obliczu jego przemian.

*dr hab. Agnieszka Krawczyk, prof. UŁ*

Niniejsza Księga jubileuszowa powstała dzięki wsparciu Partnerów: Okręgowej Izby Radców Prawnych w Łodzi, Okręgowej Rady Adwokackiej w Łodzi, Krajowej Izby Doradców Podatkowych i Izby Notarialnej w Łodzi. Partnerzy wydania przekazali nadto Jubilatom listy gratulacyjne z życzeniami zdrowia, wszelkiej pomyślności, a także wielu dalszych sukcesów zawodowych. Wyrażając uznanie dla stanowiącego nieocenioną pomoc w wykonywaniu zawodów prawniczych dorobku naukowego Panów Profesorów, a także dla Ich twórczego wkładu w kształtowanie orzecznictwa sądów administracyjnych, złożyli podziękowania za pasję naukową i społecznikowską, za trud nauczania młodych adeptów sztuki prawniczej, za podejmowanie działań na rzecz integrowania środowiska naukowego z ludźmi pracującymi w zawodach prawniczych i ekonomicznych, za tworzenie atmosfery sprzyjającej współpracy różnych grup prawników, za sympatię okazywaną samorządom zawodów prawniczych.

Komitet Organizacyjny Jubileuszu składa Partnerom serdeczne podziękowania za okazaną pomoc i wsparcie.



**OKRĘGOWA RADA  
ADWOKACKA  
W ŁODZI**

Krajowa  
Izba  
Doradców  
Podatkowych

NOTARIAT  
RZECZYPOSPOLITEJ  
*Lex est quod notamus*



IZBA NOTARIALNA  
W ŁODZI

---

<sup>26</sup> D. Kijowski, *Wątpliwości wokół art. 184 Konstytucji RP*, s. 269 i n.; J. Niczyporuk, *O przekazaniu właściwości Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu*, s. 431 i n.

---

## Wykaz wybranych publikacji Profesora Wojciecha Chróścielewskiego

Monografie, opracowania zbiorowe,  
komentarze, podręczniki

*Ograniczanie praw poselskich w praktyce życia politycznego II Rzeczypospolitej*, „Acta Universitatis Lodzianis” 1978, seria I, Nr 32.

*Zmiany terytorialno-administracyjne w latach 1939–1977* (współaut. J.P. Tarno, J. Chwiałkowska) [w:] *Województwo piotrkowskie*, Łódź–Piotrków 1979.

*Zmiany terytorialno-administracyjne w latach 1939–1976* (współaut. J.P. Tarno, J. Chwiałkowska) [w:] *Województwo sieradzkie*, Łódź–Sieradz 1980.

*Zmiany terytorialno-administracyjne w latach 1939–1976* (współaut. J.P. Tarno, J. Chwiałkowska) [w:] *Województwo miejskie łódzkie*, Łódź 1981.

*Zmiany terytorialno-administracyjne w latach 1939–1979* (współaut. J.P. Tarno, J. Chwiałkowska) [w:] *Województwo skierniewickie*, Łódź–Skierniewice 1982.

*Rozwój terytorialno-administracyjny* (współaut. J.P. Tarno, J. Chwiałkowska, J. Szymczak) [w:] *Województwo włocławskie*, Łódź–Włocławek 1982.

*Zmiany terytorialno-administracyjne w latach 1939–1977* (współaut. J.P. Tarno, J. Chwiałkowska) [w:] *Województwo płockie*, Łódź–Płock 1984.

*Podziały terytorialne specjalne* (rozprawa doktorska), Łódź 1984 (maszynopis w zbiorach Biblioteki UŁ).

*Zmiany terytorialno-administracyjne w latach 1939–1980* (współaut. J.P. Tarno, J. Chwiałkowska) [w:] *Województwo konińskie*, Łódź–Konin 1986.

*Podziały terytorialne specjalne*, Warszawa 1987.

*Akt administracyjny generalny* (rozprawa habilitacyjna), Łódź 1994.

*Postępowanie w sprawach nadzoru nad działalnością komunalną* (współaut. Z. Kmiecik), Warszawa 1995.

- Postępowanie administracyjne. Kompedium dla urzędników i studentów administracji* (współaut. J.P. Tarno), Zielona Góra 1999.
- Kodeks postępowania administracyjnego, ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz inne przepisy mające zastosowanie w postępowaniu administracyjnym (teksty ujednolicone), stan prawny na dzień 1 lipca 2000 r.*, wybór, opracowanie i wprowadzenie W. Chróścielewski, Zielona Góra 2000.
- Postępowanie podatkowe w świetle Ordynacji podatkowej* (współaut. W. Nykiel), Warszawa 2000.
- Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002.
- Postępowanie administracyjne, zagadnienia podstawowe* (współaut. J.P. Tarno), Warszawa 2002.
- Polskie prawo podatkowe*, W. Nykiel (red.), wyd. 1, Warszawa 2003; wyd. 2, Warszawa 2006 (współaut. K. Koperkiewicz-Mordel, W. Nykiel); wyd. 3, Warszawa 2011; wyd. 4, Warszawa 2013; wyd. 5, Warszawa 2015 (współaut. K. Koperkiewicz-Mordel, W. Nykiel, M. Sęk, M. Wilk); wyd. 6, Warszawa 2018 (współaut. K. Koperkiewicz-Mordel, W. Nykiel, M. Sęk, M. Wilk, Z. Kukulski).
- Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, wyd. 1, Warszawa 2004; wyd. 2, Warszawa 2006; wyd. 3, Warszawa 2009; wyd. 4, Warszawa 2011; wyd. 5, Warszawa 2013; wyd. 6 (współaut. J.P. Tarno), Warszawa 2016; wyd. 7, Warszawa 2018; wyd. 8, Warszawa 2021 (współaut. J.P. Tarno, P. Dańczak).
- Przedmiotowy i podmiotowy zakres ochrony udzielanej przez sądy administracyjne* [w:] Z. Kmiecik (red.), *Polskie sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2006.
- Strony i uczestnicy postępowania sądownoadministracyjnego* (rozdział VI) [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 10, *Sądowa kontrola administracji publicznej*, wyd. 1, Warszawa 2014; wyd. 2, Warszawa 2016.
- Ustawa o cudzoziemcach. Komentarz*, J. Chlebny (red.), Warszawa 2015.
- Zakres jurysdykcji sądów administracyjnych* (rozdział III); *Strony i uczestnicy postępowania sądownoadministracyjnego* (rozdział IV) [w:] Z. Kmiecik (red.), *Polskie sądownictwo administracyjne – zarys systemu*, wyd. 1, Warszawa 2015; wyd. 2, Warszawa 2017.

- Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym oraz Uwagi polemiczne do opracowania dotyczącego trybów nadzwyczajnych* [w:] Z. Kmiecik (red.), *Raport Zespołu Ekspertckiego z prac w latach 2012–2016, Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2017.
- Organ prowadzący postępowanie* [w:] G. Łaszczycza, A. Matan (red.), *System prawa administracyjnego procesowego*, t. II, cz. I, W. Chróścielewski (red.), *Zakres przedmiotowy i podmiotowy postępowania administracyjnego ogólnego*, Warszawa 2018.
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Z. Kmiecik, W. Chróścielewski (red.), Warszawa 2019.
- Prawo o cudzoziemcach. Komentarz*, J. Chlebny (red.), Warszawa 2020.
- Postępowanie podatkowe* (współaut. S. Babiaryz) [w:] G. Łaszczycza, A. Matan (red.), *System prawa administracyjnego procesowego*, t. IV, A. Matan (red.), *Postępowania autonomiczne i szczególne, postępowania niejuralne*, Warszawa 2021.

## Artykuły

- Z problematyki podziałów terytorialnych specjalnych*, „Państwo i Prawo” 1977, Nr 8–9.
- Gmina jako jednostka stopnia podstawowego w zasadniczym podziale terytorialnym a podziały pomocnicze i specjalne*, „Problemy Rad Narodowych” 1980, Nr 49.
- Z zagadnień weryfikacji podziałów terytorialnych specjalnych*, „Państwo i Prawo” 1985, Nr 6.
- Tryb kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego państwa*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1986, t. 34.
- Niektóre zagadnienia postępowania wyjaśniającego w świetle orzecznictwa NSA* [w:] *Materiały konferencji z okazji 25-lecia k.p.a., 19–20 listopada 1985 r.*, Warszawa 1986.
- W sprawie niektórych podziałów terytorialnych specjalnych dla potrzeb organów wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej*, „Organizacja, Metody, Technika” 1987, Nr 1.

- Podział terytorialny Polski w latach 1945–1988*, „Problemy Rad Narodowych” 1989, Nr 75.
- Nadzór nad Sejmikiem* (współaut. M. Stahl, M. Górski, J.P. Tarno), „Wspólnota” 1993, Nr 17(163).
- Czy nowy kodeks postępowania administracyjnego?* (współaut. Z. Kmieciak, J.P. Tarno), „Państwo i Prawo” 1993, Nr 5.
- Sądowa kontrola rozstrzygnięć nadzorczych dotyczących samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1994, Nr 10.
- Granice między ustawodawstwem z aktami administracyjnymi generalnymi* [w:] E. Bojanowski (red.), *Legislacja administracyjna. Materiały ze Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Gdańsk 1993.
- Gmina jako strona postępowania administracyjnego – konsekwencje prawne uchylecia art. 27a k.p.a.*, „Samorząd Terytorialny” 1995, Nr 4.
- Imperium a gestia w działaniach administracji publicznej (W świetle doktryny i zmian ustawodawczych lat 90-tych)*, „Państwo i Prawo” 1995, Nr 6.
- Zasady kształtowania podziału terytorialnego państwa i tworzenia jego stopni* [w:] *Przyszłość samorządu terytorialnego w Polsce*, Poznań–Łódź 1995.
- Elementy administracyjnoprawne najmu lokali mieszkalnych oraz dodatki mieszkaniowe* (współaut. J.P. Tarno), „Samorząd Terytorialny” 1995, Nr 9.
- Nowelizacja art. 126 k.p.a. a tryby nadzwyczajne postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1996, Nr 2.
- Z problematyki wznowienia postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego* (współaut. J.P. Tarno), „Samorząd Terytorialny” 1996, Nr 5.
- Ordynacja podatkowa a przepisy kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] B. Brzeziński, C. Kosikowski (red.), *Ordynacja podatkowa. Studia* (współaut. W. Nykiel), Łódź–Toruń 1999.
- Trójstopniowy model sądownictwa administracyjnego a jednoinstancyjne postępowanie administracyjne* (współaut. J.P. Tarno), „Państwo i Prawo” 1999, Nr 5.
- Organy wyższego stopnia w stosunku do organów samorządu terytorialnego według k.p.a.*, „Państwo i Prawo” 1999, Nr 6.
- Reforma zasadniczego podziału terytorialnego państwa a terytorialne podziały specjalne* [w:] I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001.

- Właściwość organów administracji publicznej. Zagadnienia wybrane*, referat na Konferencję sędziów NSA – Popowo 22–24 października 2001 r., Warszawa 2001.
- Właściwość organów administracji publicznej (Zagadnienia wybrane)*, „Państwo i Prawo” 2002, Nr 2.
- Reforma terytorialnego ustroju państwa a postępowanie administracyjne*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2002, t. VIII.
- Słowacja* [w:] Z. Kmiecik (red.), *Postępowanie administracyjne w Europie*, Kraków 2005.
- Słowacja* [w:] Z. Kmiecik (red.), *Postępowanie administracyjne w Europie*, Warszawa 2010.
- Profesor Janusz Borkowski – naukowiec i sędzia* [w:] Z. Kmiecik, W. Chróścielewski (red.), *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego* (współaut. Z. Kmiecik, J.P. Tarno), Warszawa 2018.
- Reforma sądownictwa administracyjnego a standardy ochrony praw jednostki* (współaut. Z. Kmiecik, J.P. Tarno), „Państwo i Prawo” 2002, Nr 12.
- Jednostka samorządu terytorialnego jako strona postępowania prowadzonego przez jej organ*, „Państwo i Prawo” 2003, Nr 4.
- Wszczęcie postępowania sądownoadministracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2004, Nr 3.
- Strony i uczestnicy postępowania sądownoadministracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2004, Nr 9.
- Reforma sądownictwa administracyjnego – oczekiwania i zagrożenia* [w:] *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności. Profesorowi zwyczajnemu dr. hab. Januszowi Borkowskiemu przyjaciele i uczniowie*, (współaut. Z. Kmiecik, J.P. Tarno), Łódź 2004.
- Czy niezbędna jest nowelizacja kodeksu postępowania administracyjnego?* [w:] S. Pikulski (red.), *Ius et lex. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Kabata*, Olsztyn 2004.
- Przepisy postępowania administracyjnego ogólnego i postępowania podatkowego a standardy nowoczesnego postępowania administracyjnego* [w:] C. Martysz, A. Matan (red.), *Pozycja samorządowych kolegiów odwoławczych w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2005.
- Niezależny organ kontroli w postępowaniu administracyjnym – raport badawczy* (współaut. Z. Kmiecik), „Samorząd Terytorialny” 2005, Nr 11.

- Procedura administracyjna a zasady poprawnej legislacji* (współaut. Z. Kmiecik, J.P. Tarno) [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 15–16 listopada 2005 r.
- Kierunki wykładni prawa w działalności orzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego* (współaut. Z. Kmiecik) [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005.
- Caracteristicas esenciales del procedimiento tributario en Polonia* (współaut. W. Nykiel), „Cronica Tributaria” 2007, Nr 124.
- Sądownictwo administracyjne – zamierzenia legislacyjne a realne potrzeby* [w:] L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczycza (red.), *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, Warszawa 2008.
- Kodeks postępowania administracyjnego a prawo do dobrej administracji* (współaut. Z. Kmiecik) [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie k.p.a.*, Lublin 2010.
- Pojęcie „nieodwracalne skutki prawne” w rozumieniu art. 156 § 2 k.p.a.* [w:] M. Wierzbowski, J. Jagielski, A. Wiktorowska, E. Stefańska (red.), *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, Warszawa 2009.
- W sprawie projektu nowelizacji przepisów k.p.a. dotyczących postępowania ogólnego opracowanego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji w 2009 r.* [w:] J. Posłuszny, Z. Czarnik, R. Sawuła (red.), *Instytucje procesu administracyjnego i sądownoadministracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Ludwikowi Żukowskiemu*, Przemysł–Rzeszów 2009.
- Czy Kodeks postępowania administracyjnego odpowiada standardom prawa do dobrej administracji?* [w:] M. Horáková, M. Tomoszek (red.), *Vliv EU a rady Evropy na sprani řizeni v ČR a v Polsku. Wpływ UE i Rady Europy na postępowanie administracyjne w Czechach i w Polsce*, Brno 2010.
- Legitymacja skargowa w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, Nr 5–6 (wydanie jubileuszowe z okazji 30-lecia Naczelnego Sądu Administracyjnego).
- Z problematyki skuteczności norm prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2011, Nr 4.

- Z problematyki wznowienia postępowania administracyjnego* [w:] Z. Czar-  
nik, Z. Niewiadomski, J. Połtuszyński, J. Stelmasiak (red.), *Studia z prawa  
administracyjnego i nauki o administracji. Księga jubileuszowa dedykowa-  
na Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, Przemysł–Rzeszów 2011.
- Zmiany w zakresie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego i Pra-  
wa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, które weszły w życie  
w 2011 r.*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011,  
Nr 4.
- Samorządowe kolegia odwoławcze – dwudziestolecie funkcjonowania a nie-  
uchronna potrzeba zmian* [w:] K. Sieniawska (red.), *Samorządowe kole-  
gia odwoławcze – przeszłość i przyszłość*, Kraków 2011.
- Z problematyki właściwości organów w postępowaniu administracyjnym*,  
„Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka” 2011, Nr 4.
- Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym (propo-  
zycje zmian przepisów k.p.a.)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Admi-  
nistracyjnego” 2013, Nr 4.
- O instytucji wyłączenia w postępowaniu administracyjnym raz jeszcze*,  
„Państwo i Prawo” 2013, Nr 12.
- Postępowanie administracyjne wobec członkostwa Polski w Unii Europej-  
skiej* [w:] J. Sługocki (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii  
Europejskiej, Problemy Prawnoadministracyjne*, t. II, Wrocław 2014.
- Kasacyjny czy reformacyjny model administracyjnego postępowania odwo-  
ławczego?*, „Państwo i Prawo” 2015, Nr 1.
- Oplaty od środków zaskarżenia – propozycje zmiany przepisów dotyczących  
opłat i kosztów postępowania administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Są-  
downictwa Administracyjnego” 2015, Nr 4.
- Czy potrzebny jest nowy kodeks postępowania administracyjnego?* [w:]  
L. Zacharko, A. Matan, D. Gregorczyk (red.), *Administracja publicz-  
na – aktualne wyzwania*, Katowice 2015.
- Spory wokół instytucji wyłączenia pracownika organu administracji i same-  
go organu w orzecznictwie sądowym*, „Administracja: teoria, dydakty-  
ka, praktyka” 2015, Nr 3.
- Przepisy porządkowe w postępowaniu administracyjnym i sądownoadmini-  
stracyjnym – racjonalne odmienności czy nieuzasadnione zróżnicowanie  
rozwiązań prawnych?*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administra-  
cyjnego” 2016, Nr 2.

- Niezbędność modyfikacji nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego jako element racjonalizacji prawa administracyjnego* [w:] D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Budnik (red.), *Racjonalny ustawodawca, Racjonalna administracja. Pamięci Profesora Eugeniusza Smoktunowicza*, Białystok 2016.
- Konsekwencje prawne złożenia odwołania przez osobę, która nie jest stroną postępowania administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016, Nr 5.
- Zmiany w administracyjnym postępowaniu odwoławczym w świetle projektu nowelizacji k.p.a. z 29 grudnia 2016 r.* [w:] B. Jaworska-Dębska, Z. Duniewska, M. Kasiński, E. Olejniczak-Szałowska, R. Michalska-Badziak, P. Korzeniowski (red.), *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, Łódź 2017.
- Związanie organu administracji publicznej własną decyzją a możliwość dokonania jej autoweryfikacji*, „Państwo i Prawo” 2017, Nr 5.
- Wojewódzkie kolegia administracyjne – nowe organy odwoławcze w postępowaniu administracyjnym*, „Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka” 2016, Nr 4.
- Niektóre zagadnienia związane z funkcjonowaniem Komisji do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2018, Nr 1.
- Nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego a sądowa kontrola decyzji administracyjnych* [w:] J. Jagielski, D.R. Kijowski, M. Grzywacz (red.), *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, Warszawa 2018.
- Realizacja prawa do uszczerbia postępowania w sprawie o udzielenie ochrony międzynarodowej podczas przekraczania granicy* (współaut. J. Chlebny i R. Hauser) [w:] J. Korczak, K. Sobieralski (red.), *Jednostka wobec władczej ingerencji organów administracji publicznej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Barbarze Adamiak*, Wrocław 2019.
- Rekodyfikacja postępowania administracyjnego czy rektyfikacja regulacji prawnej zawartej w Kodeksie postępowania administracyjnego* (współaut. J. Chlebny) [w:] W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz (red.), *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, Kraków 2019.

- Wojewoda w ogólnym postępowaniu administracyjnym* [w:] Z. Duniewska, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Władza w przestrzeni administracji publicznej*, Warszawa–Łódź 2020.
- Wątpliwości dotyczące rozwiązań przyjętych w nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z 2021 r. odnoszących się do przedawnienia stwierdzenia nieważności decyzji*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2021, Nr 5.
- Z problematyki informacji udzielanej cudzoziemcom przez organy prowadzące postępowania administracyjne* (współaut. J. Chlebny) [w:] M. Wierzbowski, J. Piecha, P. Gołaszewski, M. Cherka (red.), *Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa Profesora Jacka Jagielskiego*, Warszawa 2021.
- Preferencje polityczne i światopoglądowe organów administracji i sędziów sądów administracyjnych a zapewnienie bezstronności w orzekaniu* [w:] *Ius est ars et boni. Studia ofiarowane profesorowi Romanowi Hauserowi Sędziemu Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2021, Nr 10 (numer specjalny).
- Uprawdopodobnienie w postępowaniu o przywrócenie terminu* (współaut. J. Chlebny) [w:] A. Matan (red.), *Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga jubileuszowa Profesora Czesława Martysza*, Warszawa 2021.
- W kwestii dopuszczalności zaskarżania do sądu administracyjnego bezczynności organu administracji już po wydaniu w sprawie decyzji administracyjnej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2022, Nr 3.
- Z zagadnień dotyczących organu wyższego stopnia w stosunku do organów samorządu terytorialnego* [w:] M. Szewczyk, M. Jędrzejczak (red.), *Prawne formy działania stosowane przez organy samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Krystiana Ziemskiego*, Warszawa 2022.

## Glosy

- Glosa do wyroku NSA z dnia 20 lutego 1984 r. (II SA 1942/83), OSPiKA 1987, Nr 1.
- Glosa do wyroku NSA z dnia 4 listopada 1985 r. (I SA 646/85), OSPiKA 1987, Nr 5–6.

- Glosa do postanowienia NSA z dnia 23 lutego 1986 r. (IV SAB 13/86), OSPiKA 1988, Nr 5.
- Glosa do wyroku NSA z dnia 23 września 1987 r. (II SA 468/87), OSPiKA 1988, Nr 11–12.
- Glosa do wyroku NSA z dnia 9 marca 1987 r. (II SA 1389 – 1390/86), OSPiKA 1989, Nr 5.
- Glosa do wyroku NSA z dnia 16 maja 1988 r. (IV SA 227/88), OSP 1991, Nr 6.
- Glosa do wyroku NSA z dnia 29 listopada 1990 r. (I SA 955/90), OSP 1991, Nr 10.
- Glosa do wyroku NSA z dnia 27 września 1990 r. (II SA 502/90), OSP 1993, Nr 3.
- Glosa do wyroku NSA z dnia 15 czerwca 1992 r. (IV SA 218/92), OSP 1994, Nr 9 (współaut. J.P. Tarno).
- Glosa do wyroku NSA z dnia 3 lutego 1993 r. (II SA 2449/92), OSP 1995, Nr 5 (współaut. J.P. Tarno).
- Glosa do wyroku NSA z dnia 17 sierpnia 1993 r. (SA/Po 3155/92), OSP 1995, Nr 9.
- Glosa do wyroku NSA z dnia 26 października 1994 r. (I SA 753/94), OSP 1996, Nr 1.
- Glosa do wyroku NSA z dnia 25 maja 1994 r. (SA/Gd 2562/93), OSP 1996, Nr 3.
- Glosa do wyroku NSA z dnia 13 lutego 1996 r. (SA/Kr 1083/95), OSP 1997, Nr 1.
- Glosa do wyroku NSA z dnia 10 listopada 1994 r. (I SA 1073/94), „Samorząd Terytorialny” 1997, Nr 3.
- Glosa do wyroku NSA z dnia 1 grudnia 1995 r. (SA/Gd 2197/95), OSP 1997, Nr 2 (współaut. Z. Kmieciak).
- Glosa do wyroku NSA z dnia 23 listopada 1995 r. (SA/Kr 95/95), OSP 1997, Nr 4 oraz „Palestra” 1997, Nr 4.
- Glosa do wyroku NSA z dnia 29 listopada 1995 r. (I SA 385/95), OSP 1997, Nr 5 (współaut. J.P. Tarno).
- Glosa do wyroku NSA z dnia 31 października 1996 r. (SA/Kr 2859/95), OSP 1997, Nr 12.
- Glosa do wyroku NSA z dnia 17 marca 1997 r. (IV SA 1058/96), OSP 1998, Nr 3.

- Glosa do wyroku NSA z dnia 13 grudnia 1996 r. (III SA 1022/95), OSP 1998, Nr 4 (współaut. A. Korzeniowska).
- Glosa do wyroku NSA z dnia 28 kwietnia 1997 r. (II SA/Kr 2021/96), OSP 1998, Nr 10.
- Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów NSA z dnia 11 maja 1998 r. (FPS 5/98), OSP 1999, Nr 1 (współaut. Z. Kmiecik).
- Glosa do postanowienia NSA z dnia 27 marca 1998 r. (IV SA 1793/97), OSP 1999, Nr 2 (współaut. A. Korzeniowska).
- Glosa do wyroku NSA z dnia 21 października 1997 r. (II SA/Wr 932/97), OSP 1999, Nr 4.
- Glosa do postanowienia NSA z dnia 12 stycznia 1999 r. (II SA/Łd 2465/97), OSP 1999, Nr 12.
- Glosa do wyroku NSA z dnia 18 czerwca 1998 r. (IV SA 1399/98), OSP 2000, Nr 4.
- Glosa do wyroku NSA z dnia 20 września 1999 r. (II SAB/Ka 13/99), OSP 2000, Nr 7–8.
- Glosa do wyroku NSA z dnia 19 kwietnia 2000 r. (II SA/Gd 433/98), OSP 2001, Nr 6.
- Glosa do wyroku NSA z dnia 13 grudnia 2000 r. (II SA 2320/00) OSP 2002, Nr 6 (współaut. J.P. Tarno).
- Glosa do wyroku SN – Izba Administracyjna Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 7 czerwca 2001 r. (III RN 104/00), OSP 2002, Nr 10 (współaut. Z. Kmiecik).
- Glosa do wyroku NSA z dnia 3 marca 2001 r. (SA/Bk 1532/00), OSP 2002, Nr 11 (współaut. J.P. Tarno).
- Glosa do wyroku NSA z dnia 5 września 2001 r. (SA/Sz 2652/00), OSP 2002, Nr 12.
- Glosa do wyroku NSA z dnia 20 marca 2001 r. (II SA/Wr 444/99), OSP 2003, Nr 5.
- Glosa do wyroku NSA z dnia 9 września 2002 r. (II SA/Kr 3161/01), OSP 2003, Nr 11.
- Glosa do wyroku NSA z dnia 31 lipca 2002 r. (II SA/Gd 441/00), OSP 2004, Nr 2 (współaut. A. Korzeniowska).
- Glosa do wyroku NSA z dnia 14 kwietnia 2004 r. (OSK 104/04), OSP 2004, Nr 12.

- Glosa do postanowienia NSA z dnia 7 lipca 2004 r. (GZ 25/04), „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, Nr 3.
- Glosa do wyroku NSA z dnia 27 stycznia 2004 r., (III SA 1617/02), OSP 2005, Nr 11.
- Glosa do wyroku NSA z dnia 3 października 2005 r. (II GSK 196/05), „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, Nr 3.
- Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów NSA z dnia 22 lutego 2007 r. (II GPS 2/06), „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2007, Nr 3.
- Glosa do wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 16 maja 2006 r. (II SA/Wr 523/05), OSP 2007, Nr 9.
- Glosa do wyroku NSA z dnia 15 listopada 2006 r. (II GSK 225/06), OSP 2008, Nr 1.
- Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów NSA z dnia 7 kwietnia 2008 r. (II FPS 1/08), „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2008, Nr 6.
- Glosa do wyroku NSA z dnia 26 maja 2008 r., II GSK 201/08, OSP 2009, Nr 11.
- Glosa do uchwały NSA z dnia 11 czerwca 2013 r., I OPS 1/13, OSP 2013, Nr 12.
- Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów NSA z dnia 13 stycznia 2014 r., II GSP 3/13, OSP 2014, Nr 7–8.
- Glosa do wyroku NSA z dnia 29 kwietnia 2014 r., II GSK 320/13, OSP 2015, Nr 2.
- Glosa do wyroku NSA z dnia 24 kwietnia 2015 r., I FSK 1811/14, OSP 2015, Nr 12.
- Glosa do wyroku NSA z dnia 27 października 2015 r., II OSK 269/15, OSP 2016, Nr 7–8.
- Glosa do wyroku NSA z dnia 21 czerwca 2016 r., II GSK 381/15, OSP 2017, Nr 4.
- Glosa do wyroku NSA z dnia 1 marca 2016 r., I OSK 1144/15, OSP 2018, Nr 1.
- Glosa do postanowienia NSA z dnia 12 maja 2017 r., II OZ 449/17, OSP 2018, Nr 7–8.
- Glosa do wyroku NSA z dnia 10 października 2018 r., II GSK 3254/16, OSP 2019, Nr 10.

- Glosa do wyroku NSA z dnia 9 stycznia 2019 r., II OSK 1127/17, OSP 2020, Nr 5.
- Glosa do wyroku NSA z dnia 13 listopada 2019 r., I OSK 3233/17, OSP 2020, Nr 12.
- Glosa do postanowienia NSA z dnia 17 czerwca 2021 r., II GZ 180/21, OSP 2022, Nr 5.
- Glosa do wyroku NSA z dnia 25 stycznia 2022 r., II OSK 1124/19, OSP 2022, Nr 10.
- Glosa do wyroku NSA z dnia 14 grudnia 2022 r., III OSK 4968/21, OSP 2023, Nr 10.
- Glosa do uchwały NSA z dnia 3 kwietnia 2023 r., I FPS 3/22, OSP 2024, Nr 1.

*Oprac. A. Ciesielska*



---

## Wykaz wybranych publikacji Profesora Jana Pawła Tarno

Monografie, opracowania zbiorowe,  
komentarze, podręczniki

*Zmiany terytorialno-administracyjne w latach 1939–1977* (współaut. W. Chróścielewski, J. Chwiałkowska) [w:] *Województwo piotrkowskie*, Łódź–Piotrków 1979.

*Zmiany terytorialno-administracyjne w latach 1939–1976* (współaut. W. Chróścielewski, J. Chwiałkowska) [w:] *Województwo sieradzkie*, Łódź–Sieradz 1980.

*Zmiany terytorialno-administracyjne w latach 1939–1976* (współaut. W. Chróścielewski, J. Chwiałkowska) [w:] *Województwo miejskie łódzkie*, Łódź 1981.

*Zmiany terytorialno-administracyjne w latach 1939–1979* (współaut. W. Chróścielewski, J. Chwiałkowska) [w:] *Województwo skierniewickie*, Łódź–Skierniewice 1982.

*Rozwój terytorialno-administracyjny* (współaut. W. Chróścielewski, J. Chwiałkowska, J. Szymczak) [w:] *Województwo włocławskie*, Łódź–Włocławek 1982.

*Zmiany terytorialno-administracyjne w latach 1939–1977* (współaut. J. Chwiałkowska, W. Chróścielewski) [w:] *Województwo płockie*, Łódź–Płock 1984.

*Zmiany terytorialno-administracyjne w latach 1939–1980* (współaut. W. Chróścielewski, J. Chwiałkowska) [w:] *Województwo konińskie*, Łódź–Konin 1986.

*Przeptyw informacji w organach administracji a przepisy normujące administracyjne postępowanie ogólne*, „Folia Iuridica” 1986, Nr 23.

- Postępowanie administracyjne oraz postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym (w świetle orzecznictwa NSA)*, (współaut. Z. Kmiecik), Warszawa 1988.
- Naczelnny Sąd Administracyjny a wykładnia prawa administracyjnego* (rozprawa habilitacyjna), Łódź 1996.
- Postępowanie administracyjne. Kompendium dla urzędników i studentów administracji* (współaut. W. Chróścielewski), Zielona Góra 1999.
- Samorząd terytorialny w Polsce* (współaut. M. Sieniuc, J. Sulimierski, J. Wyporska), wyd. 1, Warszawa 2001; wyd. 2, Warszawa 2004.
- Postępowanie administracyjne, zagadnienia podstawowe* (współaut. W. Chróścielewski), Warszawa 2002.
- Samorząd terytorialny w Polsce wobec wyzwań integracji europejskiej*, J.P. Tarno (red.), Zielona Góra 2003.
- Miejsce i rola RIO i SKO w systemie samorządu terytorialnego*, J.P. Tarno (red. i wprowadzenie oraz autorstwo rozdziału: *Dwuinstancyjność w systemie organów samorządu terytorialnego*), Zielona Góra 2005.
- Sądowa kontrola administracji* (współaut. E. Frankiewicz, M. Sieniuc, M. Szewczyk, J. Wyporska), Warszawa 2006.
- Die polnische Verwaltungsgerichtsbarkeit* [w:] F. Merli, G. Wagner (Hrsg.), *Das neue Polen in Europa*, Innsbruck, Wien, Bozen 2006.
- Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. 1, Warszawa 2004; wyd. 2, Warszawa 2006; wyd. 3, Warszawa 2007; wyd. 4, Warszawa 2009; wyd. 5, Warszawa 2011.
- Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, wyd. 1, Warszawa 2004; wyd. 2, Warszawa 2006; wyd. 3, Warszawa 2009; wyd. 4, Warszawa 2011; wyd. 5, Warszawa 2013; wyd. 6, Warszawa 2016 (współaut. W. Chróścielewski); wyd. 7, Warszawa 2018; wyd. 8, Warszawa 2021 (współaut. W. Chróścielewski, P. Dańczak).
- Sądowa kontrola administracji w sprawach podatkowych. IV letnie warsztaty doktoranckie Łódź 30 czerwca–2 lipca 2010 r.*, B. Brzeziński, J.P. Tarno (red.), Warszawa 2011.
- Samorząd terytorialny w Polsce a sądowa kontrola administracji*, B. Dolnicki, J.P. Tarno (red.), Warszawa 2012.
- Doradca podatkowy w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych*, J.P. Tarno (red.), (współaut. E. Cisowska-Sakrajda, K. Defecińska-Tomczak, M. Sieniuc, A. Suławko-Karetko, J. Wyporska-Frankiewicz), Warszawa 2012.

- Sądowa kontrola administracji w sprawach gospodarczych*, A. Kisielewicz, J.P. Tarno (red.), Warszawa 2013.
- Zasady ogólne postępowania sądownoadministracyjnego (rozdział V), Postępowanie rozpoznawcze i zasady orzekania przez sądy administracyjne (rozdział VIII), Środki ochrony stosowane przez sądy administracyjne (rozdział IX)* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 10, *Sądowa kontrola administracji publicznej*, wyd. 1, Warszawa 2014; wyd. 2, Warszawa 2016.
- Prawotwórstwo sądów administracyjnych*, T. Bąkowski, J.P. Tarno (red.), Warszawa 2015.
- Specyfika postępowań administracyjnych w sprawach z zakresu szkolnictwa wyższego i nauki*, J.P. Tarno, A. Szot, P. Pokorny (red.), Lublin 2016.
- Zasady ogólne postępowania administracyjnego* [w:] J.P. Tarno, W. Piątek (red.), *System prawa administracyjnego procesowego*, G. Łaszczycza, A. Matan (red.), Warszawa 2018.

## Artykuły

- Z problematyki administracyjnoprawnego stosunku procesowego*, „Acta Universitatis Lodziensis” 1981, Nr 3.
- Zasady ogólne k.p.a. w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1986, t. 36.
- W kwestii zaskarżalności decyzji kasacyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1987, Nr 3.
- Czy nowy kodeks postępowania administracyjnego?* (współaut. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik), „Państwo i Prawo” 1993, Nr 5.
- Nadzór nad Sejmikiem* (współaut. M. Stahl, M. Górski i W. Chróścielewski), „Wspólnota” 1993, Nr 17(163).
- Elementy administracyjnoprawne najmu lokali mieszkalnych oraz dodatki mieszkaniowe* (współaut. W. Chróścielewski), „Samorząd Terytorialny” 1995, Nr 9.
- Postępowanie w sprawach opłaty za użytkowanie wieczyste* (współaut. A. Wrzesińska-Nowacka), „Samorząd Terytorialny” 1995, Nr 7–8.
- Samorządowe kolegia odwoławcze*, „Samorząd Terytorialny” 1995, Nr 4.

- Nietypowe zadania. Z problematyki orzekania w sprawach opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości* (współaut. Z. Pabich), „Casus” 1996, Nr 1.
- Z problematyki wznowienia postępowania administracyjnego i sądowno-administracyjnego* (współaut. W. Chróścielewski), „Samorząd Terytorialny” 1996, Nr 5.
- Instancyjność w sądowej kontroli administracji*, „Casus” 1997, Nr 4.
- Samorządowe kolegia odwoławcze jako szczególne organy administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 1997, Nr 1–2.
- Niektóre problemy procesowe w świetle doświadczeń i orzecznictwa samorządowych kolegiów odwoławczych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1998, Nr 1.
- Trójszczeblowy model sądownictwa administracyjnego a jednoinstancyjne postępowanie administracyjne* (współaut. W. Chróścielewski), „Państwo i Prawo” 1999, Nr 5.
- Rola administracji publicznej w świetle przepisów nowej Konstytucji*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Bydgoszczy. Administracja Publiczna” 2000, Nr 2.
- Kierunki orzecznictwa NSA w sprawach dotyczących uczelni państwowych i niepaństwowych. Wnioski de lege lata i de lege ferenda*, „Studia Kupieckie. Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Kupieckiej” 2001, Nr 1–2.
- Ochrona interesu prawnego jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym i sądowym* [w:] I. Niżnik-Dobosz, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa prof. zw. dra hab. J. Filipka*, Kraków 2001.
- Reforma sądownictwa administracyjnego a standardy ochrony praw jednostki* (współaut. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik), „Państwo i Prawo” 2002, Nr 12.
- Samorządowe kolegia odwoławcze – zasady reprezentacji*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2002, t. LXVI.
- Pełnomocnictwo w postępowaniu sądowno-administracyjnym* [w:] S. Pikulski (red.), *Ius et lex. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Kabata*, Olsztyn 2004.
- Reforma sądownictwa administracyjnego – oczekiwania i zagrożenia* (współaut. Z. Kmiecik, W. Chróścielewski) [w:] *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności. Profesorowi zwyczajnemu dr. hab. Januszowi Borkowskiemu przyjaciele i uczniowie*, Łódź 2004.

- Strony i uczestnicy postępowania sądowoadministracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2004, Nr 9.
- Oplaty za korzystanie ze środowiska i kary pieniężne za jego zanieczyszczenie jako instrumenty ograniczające swobodę prowadzenia działalności gospodarczej* (współaut. K. Gruszecki), „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2004, t. LXX.
- Postępowanie przed NSA w sprawach ze skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki* (współaut. J. Wyporska) [w:] M. Nowak (red.), „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały”, Wyższa Szkoła im. Frycza Modrzewskiego w Krakowie, Kraków 2005.
- Pozycja organu administracyjnego w postępowaniu sądowoadministracyjnym na przykładzie samorządowych kolegiów odwoławczych* [w:] C. Martysz, A. Matan (red.), *Pozycja samorządowych kolegiów odwoławczych w postępowaniu administracyjnym*, Zakamycze 2005.
- Prevention and Remedying of Environmental Damage in the Polish Law* [w:] *Prevention and Remedying of Environmental Damage*, ed. G. Cordini, A. Postiglione, Bruxelles 2005.
- Procedura administracyjna a zasady poprawnej legislacji* (współaut. Z. Kmiecik, W. Chróścielewski) [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 15–16 listopada 2005 r.
- Rechtspreschung und Verwaltungsrecht* [w:] *Die Bedeutung der Rechtspreschung im System der Rechtsquellen: Europarecht und nationales Recht*, Stuttgart, München, Hannover, Berlin, Weimar, Drezno 2005.
- Wykładnia sądowa a prawo administracyjne* (współaut: J. Wyporska) [w:] B. Dolnicki (red.), *Znaczenie orzecznictwa w systemie źródeł prawa. Prawo europejskie a prawo krajowe*, XIII Niemiecko-Polskie Kolokwium Prawników Administratywistów, Rostock 17–20 września 2003 r., Referaty i głosy w dyskusji, Bydgoszcz–Katowice 2005.
- Wyłączenie sędziego w postępowaniu sądowoadministracyjnym* [w:] R. Hauser, L. Nawacki (red.), *Państwo w służbie obywateli. Księga jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza*, Warszawa 2005.
- Odrzucenie skargi kasacyjnej*, „Przegląd Podatkowy” 2005, nr 6 (wersja pełna: „Kwartalnik Prawa Podatkowego” 2005, Nr 2).
- Skarga do sądu administracyjnego na bezczynność organu administracji jako środek przeciwdziałania biurokracji* (współaut. J. Wyporska) [w:]

- Biurokracja*, III Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Krynica Zdrój 2–4 czerwca 2006 r., Rzeszów 2006 r.
- Status prawny jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym i sądowym*, „Państwo i Prawo” 2006, Nr 2.
- Sądowe przypadki – pełnomocników wpadki*, odc. 1, „Fiskus” 2006, Nr 24; odc. 2, „Fiskus” 2007, Nr 1; odc. 3 „Fiskus” 2007, Nr 2; odc. 4 „Fiskus” 2007, Nr 3.
- Kontrakt wojewódzki* (współaut. J. Wyporska-Frankiewicz) [w:] L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczycza, *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, Warszawa 2008.
- Sądowa kontrola administracji jako czynnik warunkujący politykę administracyjną* (współaut. J. Wyporska-Frankiewicz) [w:] *Polityka administracyjna, IV Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Stryków 7–9 września 2008 r.*, Rzeszów 2008.
- Zasada dwuinstancyjności postępowania w postępowaniu podatkowym*, „Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka” 2008, Nr 3.
- Pojęcie sprawy sądownoadministracyjnej* (współaut. R. Batorowicz) [w:] J. Pośluszny, Z. Czarnik, R. Sawuła (red.), *Instytucje procesu administracyjnego i sądownoadministracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi nadzw. dr. hab. Ludwikowi Żukowskiemu*, Przemyśl–Rzeszów 2009.
- Rola kolegiów w realizacji zasady dwuinstancyjności postępowania* [w:] K. Sieniawska (red.), *Samorządowe kolegia odwoławcze jako gwarant prawa do dobrej administracji*, Warszawa 2009.
- Umorzenie postępowania sądownoadministracyjnego* (współaut. J. Wyporska-Frankiewicz) [w:] M. Wierzbowski, J. Jagielski, A. Wiktorowska, E. Stefańska (red.), *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, Warszawa 2009.
- Psucie kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010.
- Odpowiednie stosowanie przepisów kpa w postępowaniach w sprawach stopni naukowych (wybrane zagadnienia)* [w:] Z. Czarnik, Z. Niewiadomski, J. Pośluszny, J. Stelmasiak (red.), *Studia z prawa administracyjnego i nauki administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, Przemyśl–Rzeszów 2011.

- Rola odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. w postępowaniach w sprawach stopni naukowych (wybrane zagadnienia)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, Nr 6.
- The role of local government appeal boards in the pursuance of the principle of a two-instance system of proceedings*, „Casus” 2011, Special Edition.
- Związanie oceną prawną zawartą w wyroku sądu administracyjnego*, „Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka” 2011, Nr 4.
- Ochrona danych osobowych w prawie pracy w orzecznictwie sądów administracyjnych* (współaut. D. Chromicka) [w:] T. Wyka, A. Nerka (red.), *Ochrona danych osobowych podmiotów objętych prawem pracy i prawem ubezpieczeń społecznych. Stan obecny i perspektywy zmian*, Warszawa 2012.
- Instytucja skarg i wniosków oraz inne formy partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym* (współaut. M. Stahl, J. Wyporska-Frankiewicz) [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014.
- Nadużywanie prawa do skargi kasacyjnej przez organy administracji publicznej* [w:] M. Boratyńska (red.), *Ochrona strony słabszej stosunku prawnego. Księga jubileuszowa ofiarowana Profesorowi Adamowi Zielińskiemu*, Warszawa 2015.
- Profesor Janusz Borkowski – naukowiec i sędzia* (współaut. Z. Kmieciak, W. Chróścielewski) [w:] Z. Kmieciak, W. Chróścielewski (red.), *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, Warszawa 2018.
- Przyznanie sumy pieniężnej jako środek dyscyplinowania w postępowaniu sądownoadministracyjnym* (współaut. M. Król), „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2019, Nr 1.

## Glosy

- Glosa do wyroku NSA z dnia 23 października 1985 r., II SA 1365/85, OSP 1987, Nr 5–6.
- Glosa do wyroku NSA z dnia 12 marca 1986 r., III SA 1398/85, OSP 1988, Nr 5.
- Glosa do wyroku NSA z dnia 29 listopada 1984 r., SA/Gd 929/84, OSP 1988, Nr 10 (współaut. W. Nykiel).

- Glosa do postanowienia NSA z dnia 10 czerwca 1987 r., SA/Gd 537/87, OSP 1990, Nr 4.
- Glosa do wyroku NSA z dnia 15 czerwca 1992 r. (IV SA 218/92), OSP 1994, Nr 9 (współaut. W. Chróścielewski).
- Glosa do wyroku NSA z dnia 3 lutego 1993 r. (II SA 2449/92), OSP 1995, Nr 5 (współaut. W. Chróścielewski).
- Glosa do wyroku NSA z dnia 17 czerwca 1994 r., I SA 336/94, OSP 1996, Nr 4 (współaut. M. Woźniak).
- Glosa do uchwały NSA z dnia 9 grudnia 1996 r., OPS 4/96, OSP 1997, Nr 6.
- Glosa do wyroku NSA z dnia 29 listopada 1995 r. (I SA 385/95), OSP 1997, Nr 5 (współaut. W. Chróścielewski).
- Glosa do wyroku NSA z dnia 13 grudnia 1993 r., I SA 1725/93, „Glosa” 1997, Nr 4 (współaut. A. Korzeniowska).
- Glosa do wyroku NSA z dnia 13 grudnia 2000 r. (II SA 2320/00), OSP 2002, Nr 6 (współaut. W. Chróścielewski).
- Glosa do wyroku NSA z dnia 3 marca 2001 r. (SA/Bk 1532/00), OSP 2002, Nr 11 (współaut. W. Chróścielewski).
- Glosa do uchwały NSA z dnia 12 grudnia 2005 r., II OPS 4/05, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, Nr 1.
- Glosa do postanowienia NSA z dnia 11 marca 2008 r., II OSK 1816/07, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2008, Nr 5.
- Glosa do wyroku NSA z dnia 22 lutego 2008 r., II OSK 1004/06, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, Nr 1 (współaut. R. Batorowicz).
- Glosa do postanowienia NSA z dnia 6 kwietnia 2010 r., II FNP 11/1, „Przegląd Podatkowy” 2011, Nr 7.

*Oprac. J. Wyporska-Frankiewicz, T. Furmanek*

# Koncepcja gwarancji prawnych układu podmiotowego postępowania administracyjnego

W dorobku naukowym Profesora Janusza Borkowskiego i jego uczniów Profesora Wojciecha Chróścielewskiego i Profesora Jana Pawła Tarnonurt badań nad układem podmiotowym postępowania administracyjnego zapisał się na trwałe w dorobku doktryny prawa administracyjnego.

## 1. Klasyczny i współczesny układ podmiotowy postępowania administracyjnego

W dobie przemian ustrojowych klasyczny układ podmiotowy postępowania administracyjnego, układ: państwo działające przez umocowane organy oraz jednostka, nie uległ zmianie. Rozszerzenie tego układu przez wprowadzenie nadto innych podmiotów, podmiotów, których funkcją jest wzmocnienie ochrony wartości wynikających z reguły demokratycznego państwa prawnego, nie podważa tego zasadniczego układu podmiotowego postępowania administracyjnego.

Budowa układu podmiotowego postępowania administracyjnego wy-daje się na pierwszy rzut oka układem prostym, gdy nie uwzględni się potrzeby nadania treści zarówno pierwszemu elementowi układu, jak i drugiemu. W konsekwencji instytucja układu podmiotowego postępowania administracyjnego obwarowana jest całym systemem gwarancji prawnych jej prawidłowości. Prawidłowy układ podmiotowy prowadzonego postępowania w sprawie indywidualnej rozstrzyganej decyzją administracyjną stanowi przesłankę, której spełnienie jest warunkiem działania zgodnego z prawem. Rozstrzygnięcie sprawy indywidualnej decyzją administracyjną dla jego zgodności z prawem wymaga bowiem

nie tylko przeprowadzenia prawidłowej autorytatywnej konkretyzacji normy prawa materialnego w trybie regulowanym przepisami administracyjnego prawa procesowego, ale też ustalenia, czy tej autorytatywnej konkretyzacji dokonał organ administracji publicznej właściwy w sprawie i który tej właściwości nie utracił oraz czy adresatem tej konkretyzacji jest jednostka, która w sprawie ma interes (obowiązek) prawny.

Znaczenie prawne prawidłowego układu podmiotowego w sprawie prowadzonego postępowania administracyjnego wyznacza regulacja struktury prawnej decyzji administracyjnej. Według art. 107 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>1</sup> (dalej: k.p.a.): „Decyzja zawiera: 1) oznaczenie organu administracji publicznej; (...); 3) oznaczenie strony lub stron; (...)”. Jest to zasadniczy element zgodności z prawem decyzji administracyjnej, zaś elementem wtórnym jest zgodność z przepisami prawa rozstrzygnięcia sprawy w zakresie uprawnienia lub obowiązku. W razie zatem dokonania rozstrzygnięcia sprawy przez organ administracji publicznej, który nie ma zdolności prawnej do prowadzenia postępowania, jak i gdy adresatem rozstrzygnięcia jest jednostka, która nie ma w sprawie interesu (obowiązku) prawnego, przesądza o wadliwości decyzji administracyjnej niezależnie od prawidłowości przeprowadzonej autorytatywnej konkretyzacji normy prawa materialnego.

Przypisanie takiej roli i znaczenia prawidłowemu układowi podmiotowemu postępowania administracyjnego uzasadnia budowę gwarancji prawnych, które mają tworzyć warunki jego zachowania, a w razie jego naruszenia wyeliminowania decyzji z obrotu prawnego. Budowa systemu gwarancji prawnych w postępowaniu administracyjnym oparta jest na gwarancjach prewencyjnych i gwarancjach represyjnych<sup>2</sup>. Do gwarancji prewencyjnych układu podmiotowego postępowania administracyjnego należą instytucje regulacji zdolności organu administracji publicznej oraz zdolności jednostki przyznania statusu strony. Do gwarancji represyjnych należą instytucje sankcji: sankcji wzruszalności i sankcji nieważności w razie naruszenia układu podmiotowego postępowania w sprawie.

---

<sup>1</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.

<sup>2</sup> B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, A. Krawczyk, W. Piątek, W. Sawczyn, M. Sieniuc, A. Skoczylas, A. Wróbel, *Prawo procesowe administracyjne. System prawa administracyjnego*, t. 9, Warszawa 2020, s. 28.

## 2. Gwarancje prewencyjne układu podmiotowego postępowania administracyjnego

Gwarancje prewencyjne układu podmiotowego postępowania administracyjnego obejmują instytucję zdolności organu administracji publicznej oraz instytucję zdolności jednostki przyznania statusu strony. Wymaga rozważenia i w następstwie odpowiedzi na pytanie, czy regulacja w tym zakresie w przepisach administracyjnego prawa procesowego jest pełna i dostatecznie gwarantuje zachowanie prawidłowości układu podmiotowego postępowania administracyjnego w sprawie? Wymaga to osobnego rozważenia regulacji prawnej gwarancji prewencyjnych wobec każdego z elementów układu podmiotowego postępowania, który ma inną funkcję w rozstrzygnięciu sprawy indywidualnej decyzją administracyjną. Na znaczenie pierwszego elementu układu podmiotowego, a dopiero w następnej kolejności drugiego elementu tego układu wskazuje systematyka regulacji w k.p.a., w której już w przepisach Działu I „Przepisy ogólne” Rozdziału 1 „Zakres obowiązywania” został on wyznaczony w art. 1 pkt 1 i 2 w związku z art. 5 § 2 pkt 3, 4 i 6 k.p.a., zaś drugiego elementu podmiotowego w art. 28 k.p.a. Ta kolejność regulacji w systematyce przepisów k.p.a. nie oznacza mniejszej wagi prawidłowości zdolności prawnej drugiego podmiotu dla układu podmiotowego postępowania w sprawie.

### 2.1. Instytucje gwarancji prewencyjnych zdolności organu administracji publicznej wejścia do układu podmiotowego postępowania administracyjnego

Ciężar ustalenia zdolności do wejścia w układ podmiotowy postępowania administracyjnego w sprawie spoczywa na organach administracji publicznej. Stanowi o tym art. 7 Konstytucji RP: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Nałożenie takiego obowiązku na organy administracji publicznej wymaga rozważenia, czy przyjęta regulacja prawna daje wystarczające podstawy do jego spełnienia.

Podstawą do kreowania tego elementu podmiotowego postępowania administracyjnego jest art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a., który stanowi: „Kodeks postępowania administracyjnego normuje: 1) postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco; 2) postępowanie przed innymi organami państwowymi oraz przed innymi podmiotami, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw określonych w pkt 1; (...)”. Dla wyznaczenia granic zdolności prawnej wejścia w układ podmiotowy postępowania administracyjnego organów wyliczonych w art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a. znaczenie mają przyjęte definicje ustawowe w art. 5 § 2 k.p.a.<sup>3</sup> Według art. 5 § 2 k.p.a.: „Ilekrót w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego jest mowa o: (...) 3) organach administracji publicznej – rozumie się przez to ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespalonej), organy jednostek samorządu terytorialnego oraz organy i podmioty wymienione w art. 1 pkt 2; 4) ministrach – rozumie się przez to Prezesa i Wiceprezesa Rady Ministrów pełniących funkcję ministra kierującego określonym działem administracji rządowej, ministrów kierujących określonym działem administracji rządowej, przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów, kierowników centralnych urzędów administracji rządowej podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra, a także kierowników innych równorzędnych urzędów państwowych załatwiających sprawy, o których mowa w art. 1 pkt 1 i 4; (...) 6) organach jednostek samorządu terytorialnego – rozumie się przez to organy gminy, powiatu, województwa, związków gmin, związków powiatów, wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starostę, marszałka województwa oraz kierowników służb, inspekcji i straży dzia-

---

<sup>3</sup> Zob.: na temat kodeksowej definicji organu administracji publicznej: W. Chróścielewski [w:] J. Chlebny, W. Chróścielewski, P. Dańczak, T. Kiełkowski, A. Nędzarek, E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Zakres przedmiotowy i podmiotowy postępowania administracyjnego ogólnego. System prawa administracyjnego procesowego*, t. II, cz. I, Warszawa 2018, s. 124 i n.

łających w imieniu wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starosty lub marszałka województwa, a ponadto samorządowe kolegia odwoławcze”.

W definicji ustawowej pojęcia organu administracji publicznej w zakresie organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego można wyprowadzić powiązanie wprost z regulacją ustrojową rozdziału VI Konstytucji RP: „Rada Ministrów i administracja rządowa” i rozdziału VII „Samorząd terytorialny”. W przypadku zaś podmiotów, którym przyznano zdolność wchodzenia w układ podmiotowy postępowania administracyjnego o których stanowi art. 1 pkt 2 k.p.a., to definicja ustawowa w art. 5 § 2 pkt 3 i 4 k.p.a. nie wprowadza wyznaczenia zakresu innych organów państwowych oraz innych podmiotów. W oparciu o przepisy art. 10 ust. 2 Konstytucji RP przyjęć należy, że do tych innych organów państwowych będą należały organy władzy ustawodawczej, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, organy władzy sądowniczej. Występuje tu zatem związek z regulacją ustrojową, której jednak ustawodawca nie przyjął wprost w definicji ustawowej organu administracji publicznej przez niewyliczenie innych organów państwowych. Dla wyznaczenia kręgu podmiotowego innych podmiotów w definicji ustawowej w art. 5 § 2 pkt 1 k.p.a. brak kryteriów, które dałyby podstawy do wyznaczenia w oparciu o regulację ustrojową.

Artykuł 10 ust. 2 Konstytucji RP nie zamyka systemu ustrojowego organów państwa, a rozbudowuje ten system o regulację zawartą w rozdziale IX „Organy kontroli państwowej i ochrony prawnej”. System ustrojowy organów państwa rozbudowany jest również ustawami. Takim przykładem jest regulacja ustawą z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych<sup>4</sup>, która ustanawia organ państwowy: Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych (art. 34 ust. 1), stanowiąc w art. 7 ust. 1 o zdolności tego organu wejścia w układ podmiotowy postępowania administracyjnego: „W sprawach nieuregulowanych w ustawie do postępowań administracyjnych przed Prezesem Urzędu Ochrony Danych Osobowych, (...), stosuje się ustawę z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego”. Do systemu organów państwowych mających zdolność wejścia w układ podmiotowy postępowania administracyjnego zgodnie z art. 17 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r.

<sup>4</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 1781.

o Państwowej Inspekcji Pracy<sup>5</sup> należą organy państwowe Inspekcji Pracy, którymi są: Główny Inspektor Pracy, okręgowi inspektorzy pracy, inspektorzy pracy, działający w ramach właściwości terytorialnej okręgowych inspektorów pracy. Zgodnie z art. 12 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy: „W postępowaniu przed organami Państwowej Inspekcji Pracy w sprawach nieuregulowanych w ustawie bądź przepisach wydanych na jej podstawie albo w przepisach szczególnych stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (...)”.

Określenie zdolności do wejścia w układ podmiotowy postępowania administracyjnego podmiotów innych od organów państwowych następuje na podstawie ustaw regulujących materialnoprawne podstawy do autorytatywnej konkretyzacji uprawnień lub obowiązków jednostki. Do innych podmiotów należą państwowe osoby prawne, np. zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa<sup>6</sup>, Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa jest państwową osobą prawną, której organami są: dyrektor generalny i dyrektorzy oddziałów terenowych Krajowego Ośrodka, którzy są właściwi do wydawania decyzji w trybie regulowanym przepisami k.p.a. (art. 8 powołanej ustawy). Zgodnie z art. 230 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne<sup>7</sup> Wody Polskie są państwową osobą prawną, której organy: Prezes Wód Polskich, dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej Wód Polskich, dyrektorzy zarządu zlewni Wód Polskich, kierownicy nadzoru wodnego Wód Polskich mają zdolność wejścia w układ podmiotowy postępowania administracyjnego (art. 14 ust. 1 i 2 oraz ust. 3–6 powołanej ustawy).

Do innych podmiotów mających zdolność wejścia w układ podmiotowy postępowania administracyjnego należą organy samorządów zawodowych (np. zgodnie z ustawą z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze<sup>8</sup>, okręgowa rada adwokacka, Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej).

Tak szeroko wyznaczony krąg podmiotów mających zdolność prawną do wstąpienia w układ podmiotowy postępowania administracyjnego

---

<sup>5</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 1614 ze zm.

<sup>6</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 1308.

<sup>7</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 1478 ze zm.

<sup>8</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 1184.

wymaga konkretyzacji układu podmiotowego w danym rodzaju spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych. Konkretyzacja tej zdolności oparta jest na spełnieniu regulowanych przepisami prawa przesłanek pozytywnych i braku przesłanki negatywnej. Przesłanki pozytywne wyznaczone zostały w regulacji prawnej instytucją właściwości organu administracji publicznej, przesłanka negatywna zaś instytucją wyłączenia organu administracji publicznej. Gwarancje prewencyjne układu podmiotowego postępowania administracyjnego zawarte są zatem w przyjętej konstrukcji prawnej tych dwóch instytucji.

## 2.2. Konstrukcja prawna instytucji właściwości organów administracji publicznej

Elementami konstrukcji prawnej instytucji właściwości organów administracji publicznej są: regulacja obowiązku organu przestrzegania z urzędu właściwości z ustanowionym zakazem wejścia, w przypadku braku właściwości, w układ podmiotowy, regulacja sposobu ustalenia właściwości z obowiązkiem obrony na drodze wdrożenia sporu kompetencyjnego oraz w układzie wewnętrznym systemu ustrojowego organów sporu o właściwość. Dla wyznaczenia konstrukcji prawnej instytucji właściwości należy rozważyć nie tylko unormowanie w Rozdziale 4 „Właściwość organu” Działu I „Przepisy ogólne”, ale też regulację w Dziale II Rozdział 1 „Wszczęcie postępowania”.

W konstrukcji prawnej instytucji właściwości organów administracji publicznej przyjętej w przepisach k.p.a. wyeksponowano obowiązek organu administracji publicznej ustalenia właściwości. Zgodnie z art. 19 k.p.a.: „Organy administracji publicznej przestrzegają z urzędu swojej właściwości rzeczowej i miejscowej”. Takie wyeksponowanie tego obowiązku wskazuje na przypisanie szczególnego znaczenia do prawidłowego układu podmiotowego postępowania administracyjnego. Wyodrębnienie tego obowiązku do osobnej regulacji w art. 19 k.p.a. należałoby uznać za zbędne, skoro w systemie zasad konstytucyjnych i zasad ogólnych postępowania administracyjnego przyjęta zasada praworządności nakłada ten obowiązek na wszystkie organy państwa. Zgodnie z art. 7

Konstytucji RP: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Według art. 6 k.p.a.: „Organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa”. Działanie na podstawie i w granicach prawa obejmuje nie tylko stosowanie przepisów prawa regulujących zakres przedmiotowy, treść i formę działania, ale też i zdolność organów władzy publicznej do podejmowania w tych zakresach działania. Przypisanie zasadniczej roli prawidłowego układu podmiotowego postępowania jest przedmiotem odrębnej regulacji w przepisach procesowych nie tylko administracyjnego prawa procesowego, ale też i przepisach postępowania cywilnego oraz przepisach postępowania karnego. Tak zgodnie z przepisami ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego<sup>9</sup> (dalej: k.p.c.) sąd powszechny bada nie tylko dopuszczalność drogi sądowej, ale też i wewnętrzne granice właściwości sądów powszechnych. Granice zewnętrzne to wyznaczenie granic w relacji z innymi organami władzy publicznej. Zgodnie z art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c.: „Sąd odrzuci pozew: jeżeli droga sądowa jest niedopuszczalna”. Obowiązek przestrzegania granicy wewnętrznej reguluje art. 200 § 1<sup>10</sup> k.p.c.: „Swoją właściwość sąd bierze pod rozwagę z urzędu w każdym stanie sprawy”. Taki też obowiązek ustanawia art. 35 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego<sup>10</sup>: „Sąd bada z urzędu swą właściwość, a w razie stwierdzenia swej niewłaściwości przekazuje sprawę właściwemu sądowi lub innemu organowi”. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: p.p.s.a.)<sup>11</sup> nakłada na sądy administracyjne obowiązek badania dopuszczalności drogi sądowej, stanowiąc w art. 58 § 1 pkt 1: „Sąd odrzuca skargę: jeżeli sprawa nie należy do właściwości sądu administracyjnego” oraz w art. 59 § 1 obowiązek zachowania granic wewnętrznych właściwości: „Jeżeli do rozpoznania sprawy właściwy jest inny sąd administracyjny, sąd, który stwierdzi swą niewłaściwość, przekaze sprawę właściwemu sądowi administracyjnemu (...)”.

Prawidłowy układ podmiotowy postępowania administracyjnego w zakresie organu administracji publicznej ma ścisły związek z relacją

---

<sup>9</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 1550 ze zm.

<sup>10</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 1375 ze zm.

<sup>11</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.

materialnoprawną nawiązaną przez rozstrzygnięcie danej sprawy indywidualnej decyzją administracyjną. W postępowaniach sądowych zaś z prawem do właściwego sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). Przesądza to raczej wyeksponowania tego obowiązku w osobny element regulacji, choć pozostający w ścisłym związku z zasadą praworządności.

Nałożony w art. 19 k.p.a. na organy administracji publicznej obowiązek przestrzegania z urzędu właściwości powiązany z unormowaniem rodzaju właściwości: właściwości rzeczowej i miejscowej. Nasuwa się pytanie, czy nałożonemu obowiązkowi organu administracji publicznej przestrzegania z urzędu właściwości odpowiada przyjęty sposób regulacji właściwości rzeczowej i właściwości miejscowej, a zatem, czy w dostatecznym stopniu zapewnia jego wykonanie. Dla prawidłowego układu podmiotowego postępowania administracyjnego podstawowe znaczenie ma właściwość rzeczowa organu administracji publicznej, właściwość miejscowa zaś wtórne, choć dla następstw prawnych ta klasyfikacja nie przesądza o wadliwości decyzji administracyjnej.

Instytucja właściwości rzeczowej została unormowana w art. 20 k.p.a., który stanowi: „Właściwość rzeczową organu administracji publicznej ustala się według przepisów o zakresie jego działania”. W art. 20 k.p.a. nie zawarto zatem regulacji właściwości rzeczowej, a jedynie wskazano na źródło tej regulacji: przepisy o zakresie działania<sup>12</sup>. W obowiązującym systemie prawa administracyjnego przepisy o zakresie działania zawarte są w regulacji ustrojowej prawa administracyjnego, np. zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>13</sup>: „Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów”. Przykładem takiej regulacji ustawowej jest regulacja w art. 3 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie<sup>14</sup>: „Wojewoda jest: organem administracji rządowej w województwie, do

<sup>12</sup> Zob.: na temat tego elementu regulacji właściwości rzeczowej: B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 184 i n.; W. Chróścielewski, op. cit., s. 148.

<sup>13</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.

<sup>14</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 190 ze zm.

którego właściwości należą wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej w województwie niezastrzeżone w odrębnych ustawach do właściwości innych organów tej administracji”. W ustawach ustrojowych odsyła się do przepisów ustaw regulujących właściwość organów administracji publicznej. Przepisy te zawarte są w regulacji materialnego prawa administracyjnego. Przyjęty sposób tego unormowania może być różny. Takim przykładem jest regulacja w art. 14 ust. 1 ustawy Prawo wodne, który stanowi: „Organami właściwymi w sprawach gospodarowania wodami są: 1) minister właściwy do spraw gospodarki wodnej; 2) minister właściwy do spraw żeglugi śródlądowej; 3) Prezes Wód Polskich; 4) dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej Wód Polskich; 5) dyrektor zarządu zlewni Wód Polskich; 6) kierownik nadzoru wodnego Wód Polskich; 7) dyrektor urzędu morskiego; 8) wojewoda; 9) starosta; 10) wójt, burmistrz lub prezydent miasta”. Przyjęto koncepcję zbiorczego wskazania właściwości rzeczowej organów Wód Polskich. Zgodnie z art. 14 ust. 6 ustawy Prawo wodne: „W sprawach należących do zakresu działania Wód Polskich organem właściwym w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego jest: 1) dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej Wód Polskich – w sprawach decyzji, o których mowa w art. 76 ust. 2, art. 77 ust. 3, 8, 11 i 14, art. 166 ust. 5, art. 175 ust. 1, art. 176 ust. 4 i 9, art. 182 ust. 1, art. 199 ust. 4, art. 201 ust. 1, art. 202 ust. 1, art. 206, art. 343 ust. 2, 3 i 6 oraz w art. 472a ust. 2; 2) dyrektor zarządu zlewni Wód Polskich – w sprawach decyzji, o których mowa w art. 80, art. 132, art. 135 ust. 1 pkt 1 i ust. 3, art. 226 ust. 4, art. 271 ust. 7, art. 272 ust. 19, art. 273 ust. 6, art. 275 ust. 15 i 19, art. 281 ust. 7, art. 310 ust. 7 oraz w art. 311 ust. 6; 3) kierownik nadzoru wodnego Wód Polskich – w sprawach decyzji, o których mowa w art. 232 ust. 4, art. 394 ust. 2 oraz w art. 424 ust. 1”. Enumeratywne wyliczenie właściwości organów Wód Polskich w art. 14 ust. 6 ustawy Prawo wodne zostało określone w aspekcie przedmiotowym właściwości tych organów w art. 397 tej ustawy, który stanowi, że: „1. Organem właściwym w sprawie zgód wodnoprawnych są właściwe organy Wód Polskich. 2. Organem właściwym w sprawie zgód wodnoprawnych jest minister właściwy do spraw gospodarki wodnej, jeżeli wnioskodawcą są Wody Polskie. 3. Organem właściwym w rozumie-

niu przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w sprawie zgód wodnoprawnych jest:

- 1) dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej Wód Polskich w sprawach:
  - a) pozwoleń wodnoprawnych, o których mowa w art. 388 ust. 1 pkt 1:
    - jeżeli szczególne korzystanie z wód, korzystanie z usług wodnych, wykonywanie urządzeń wodnych lub eksploatacja instalacji lub urządzeń wodnych są związane z przedsięwzięciami lub instalacjami, o których mowa w art. 378 ust. 2a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska,
    - na wykonanie budowli przeciwpowodziowych,
    - na przerzuty wody i wykonanie niezbędnych do tego urządzeń wodnych,
    - na wprowadzanie do wód powierzchniowych substancji hamujących rozwój glonów,
    - na działania związane z rekultywacją wód powierzchniowych lub wód podziemnych,
    - na wydobywanie z wód powierzchniowych, w tym z morskich wód wewnętrznych wraz z wodami wewnętrznymi Zatoki Gdańskiej oraz wód morza terytorialnego, kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów, a także na wycinanie roślin z wód lub brzegu,
    - na wprowadzanie do urządzeń kanalizacyjnych ścieków przemysłowych zawierających substancje szczególnie szkodliwe dla środowiska, określone w przepisach wydanych na podstawie art. 100 ust. 1, pochodzących z eksploatacji instalacji związanej z przedsięwzięciami, o których mowa w art. 378 ust. 2a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska,
    - jeżeli szczególne korzystanie z wód, korzystanie z usług wodnych lub wykonywanie urządzeń wodnych, odbywa się w całości lub w części na terenach zamkniętych w rozumieniu art. 3 pkt 40 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska,

- b) ocen wodnoprawnych, o których mowa w art. 388 ust. 1 pkt 3:
- jeżeli korzystanie z usług wodnych, wykonywanie urządzeń wodnych lub eksploatacja instalacji lub urządzeń wodnych są związane z przedsięwzięciami lub instalacjami, o których mowa w art. 378 ust. 2a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska,
  - na wykonanie budowli przeciwpowodziowych,
  - na przerzuty wody i wykonanie niezbędnych do tego urządzeń wodnych,
  - na wprowadzanie do wód powierzchniowych substancji hamujących rozwój glonów,
  - na działania związane z rekultywacją wód powierzchniowych lub wód podziemnych,
  - na wydobywanie z wód powierzchniowych, w tym z morskich wód wewnętrznych wraz z wodami wewnętrznymi Zatoki Gdańskiej oraz wód morza terytorialnego, kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów, a także na wycinanie roślin z wód lub brzegu,
  - na wprowadzanie do urządzeń kanalizacyjnych ścieków przemysłowych zawierających substancje szczególnie szkodliwe dla środowiska, określone w przepisach wydanych na podstawie art. 100 ust. 1, pochodzących z eksploatacji instalacji związanej z przedsięwzięciami, o których mowa w art. 378 ust. 2a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska,
  - jeżeli korzystanie z usług wodnych lub wykonywanie urządzeń wodnych odbywa się w całości lub w części na terenach zamkniętych w rozumieniu art. 3 pkt 40 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska,
  - wymaganych dla przedsięwzięcia, o którym mowa w art. 378 ust. 2a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, jeżeli jest organem właściwym do wydania oceny wodnoprawnej co najmniej dla jednej inwestycji lub jednego działania, o których mowa w art. 425 ust. 1, realizowanych w ramach tego przedsięwzięcia,

- jeżeli korzystanie z wód lub wykonywanie urządzeń wodnych odbywa się na sztucznych zbiornikach wodnych usytuowanych na śródlądowych wodach płynących, będących przedsięwzięciem mogąącym zawsze znacząco oddziaływać na środowisko,
  - c) pozwoleń wodnoprawnych, o których mowa w art. 389 i art. 390 ust. 1, wymaganych dla przedsięwzięcia, o którym mowa w art. 378 ust. 2a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, jeżeli jest organem właściwym w sprawie jednego z tych pozwoleń,
  - d) pozwoleń wodnoprawnych, o których mowa w art. 389, jeżeli dotyczą korzystania z wód i wykonywania urządzeń wodnych na sztucznych zbiornikach wodnych usytuowanych na śródlądowych wodach płynących, będących przedsięwzięciem mogąącym zawsze znacząco oddziaływać na środowisko,
  - e) decyzji, o których mowa w art. 77 ust. 3 i 8 oraz w art. 176 ust. 4,
- 2) dyrektor zarządu zlewni Wód Polskich w sprawach:
    - a) pozwoleń wodnoprawnych, o których mowa w art. 388 ust. 1 pkt 1, niewymienionych w pkt 1 lit. a, c i d,
    - b) ocen wodnoprawnych w zakresie niezastrzeżonym dla dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej Wód Polskich;
  - 3) kierownik nadzoru wodnego Wód Polskich w sprawach zgłoszeń wodnoprawnych.
  - 4) Organ właściwy w sprawach pozwoleń wodnoprawnych jest właściwy w sprawach stwierdzenia wygaśnięcia, cofnięcia lub ograniczenia tych pozwoleń”.

Do właściwości organów Wód Polskich należą sprawy wymierzania administracyjnych kar pieniężnych (art. 472a ust. 2, art. 472b ust. 6 ustawy Prawo wodne).

Takiego zestawienia właściwości rzeczowej organów właściwych w sprawach gospodarowania wodami nie zawarto w zakresie organów wyłączonych w art. 14 ust. 1 pkt 7 do 10. Wymaga to analizy przy szerokiej regulacji ustawy Prawo wodne rodzaju spraw poddanych rozstrzygnięciu w drodze decyzji administracyjnej. Tak np. wójt, burmistrz, prezydent miasta jest właściwy w sprawie: sprzeciwu w drodze decyzji w sprawie zgłoszenia

utworzenia miejsca okazjonalnego kąpieliska (art. 39 ust. 3 ustawy Prawo wodne); nakazu właścicielowi gruntu przywrócenia stanu poprzedniego lub wykonania urządzeń zapobiegającym szkodom (art. 234 ust. 3 ustawy Prawo wodne); zatwierdzenia ugody (art. 235 ust. 2 ustawy Prawo wodne). Starosta jest właściwy np. w sprawach: stwierdzenia przejścia gruntów do zasobów nieruchomości Skarbu Państwa, gruntów pokrytych śródlądowymi wodami płynącymi oraz ich wykreślenia (art. 218 ust. 2 ustawy Prawo wodne); zatwierdzenia statutu spółki wodnej (art. 446 ust. 3 ustawy Prawo wodne); stwierdzenia nieważności uchwał organów spółki wodnej (art. 462 ust. 4 ustawy Prawo wodne); rozwiązania spółki wodnej (art. 464 ustawy Prawo wodne). Do wyliczonych w art. 14 ust. 1 organów rządowej administracji należą sprawy: do ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej należy ustalenie w drodze decyzji charakteru wód (art. 219 ust. 1 ustawy Prawo wodne); do właściwości terenowego organu administracji morskiej należy ustalenie linii brzegu dla morskich wód wewnętrznych oraz wód morza terytorialnego (art. 220 ust. 5 pkt 1 ustawy Prawo wodne); do właściwości wojewody należy ustalenie wysokości odszkodowania, jeżeli szkoda nie jest następstwem wykonywania albo zgłoszenia wodnoprawnego (art. 469 ust. 3 ustawy Prawo wodne).

Ustawa Prawo wodne reguluje właściwość w określonego rodzaju sprawach indywidualnych organów, które nie zostały wymienione w art. 14 ust. 1, co nie oznacza nadania tym sprawom innego charakteru niż sprawom gospodarowania wodami, choć można im przypisać znaczenie pośrednie. Do takich organów należą: organy Inspekcji Ochrony Środowiska, organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Tak np. do właściwego wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska należą sprawy wymierzenia opłaty podwyższonej (art. 282 ust. 8 i art. 289 ustawy Prawo wodne), sprawy odroczenia terminu płatności opłaty podwyższonej (art. 296 ust. 1 ustawy Prawo wodne). Do właściwych organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej należą sprawy nakazów i zakazów dla zapewnienia ochrony zdrowia ludzkiego i poprawy jakości wód w kąpielisku (art. 346 ust. 1 i 5 ustawy Prawo wodne).

Przedstawione rozwiązania prawne kreowania właściwości organów administracji publicznej w ustawie Prawo wodne są przykładem złożoności regulacji właściwości rzeczowej nawet w ograniczonym przedmiotowo rodzaju spraw: spraw gospodarowania wodami.

Ustalenie zatem właściwości rzeczowej organów administracji publicznej na podstawie przepisów ustaw materialnoprawnych może być zabiegiem prostym, gdy przepis *expressis verbis* stanowi o właściwości rzeczowej. Przykładem takiego unormowania właściwości rzeczowej jest regulacja w art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>15</sup>: „Decyzję o warunkach zabudowy wydaje, z zastrzeżeniem ust. 3, wójt, burmistrz albo prezydent miasta po uzgodnieniu z organami, o których mowa w art. 53 ust. 4, i uzyskaniu uzgodnień lub decyzji wymaganych przepisami odrębnymi”. Takiej prostej regulacji nie przyjmuje już powołana ustawa w art. 51, wedle którego: „1. W sprawach ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego decyzje wydają w odniesieniu do: 1) inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim – wójt, burmistrz albo prezydent miasta w uzgodnieniu z marszałkiem województwa; 2) inwestycji celu publicznego o znaczeniu powiatowym i gminnym – wójt, burmistrz albo prezydent miasta; 3) inwestycji celu publicznego na terenach zamkniętych – wojewoda; (...). 1a. W przypadku gdy inwestycja celu publicznego jest lokalizowana częściowo na terenie zamkniętym ustalonym przez ministra właściwego do spraw transportu, organem właściwym do wydania decyzji w odniesieniu do całości inwestycji jest organ właściwy dla części inwestycji zajmującej większą powierzchnię, a w przypadku inwestycji liniowej – organ właściwy dla dłuższego odcinka inwestycji. (...)”. Ustalenie właściwości rzeczowej w sprawach lokalizacji inwestycji celu publicznego wymaga rozważenia nie tylko rodzaju inwestycji, ale też stwierdzenia miejsca lokalizacji, a to poddane jest regulacji odsyłającej nie tylko do przyjętej definicji ustawowej, ale i w kolejno odsyłającej regulacji prawnej definicji ustawowej „terenu zamkniętego” w art. 2 pkt 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w której odesłano do definicji ustawowej w art. 2 pkt 9 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne<sup>16</sup>, który stanowi: „Ilekcóż w ustawie jest mowa o: terenach zamkniętych – rozumie się przez to tereny o charakterze zastrzeżonym ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa, określone przez właściwych ministrów i kierowników urzędów

<sup>15</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 977 ze zm.

<sup>16</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 1752.

centralnych”. Przyjęto zatem kolejne odesłanie do regulacji prawnej, czyniąc tym samym złożonym ustalenie właściwości rzeczowej organów administracji publicznej.

Unormowanie w ustawach materialnego prawa administracyjnego właściwości rzeczowej nie ma gwarancji prawnych niezmienności, a to z uwagi na przyjętą regulację w ustawach ustrojowych, które dopuszczają przesuwanie właściwości przez zawieranie porozumień, tworzenie związków<sup>17</sup>.

Drugim rodzajem właściwości organu administracji publicznej przesądającym o zdolności wejścia w układ podmiotowy postępowania w sprawie jest właściwość miejscowa. Przestrzeganie właściwości miejscowej jest obowiązkiem ustanowionym *expressis verbis* w art. 19 k.p.a. Regulacja właściwości miejscowej przyjęta w art. 21 k.p.a. jest przedmiotowo ustalająca kryteria jej ustalenia przez organ administracji publicznej w danego rodzaju sprawach. Według art. 21 k.p.a.: „§ 1. Właściwość miejscową organu administracji publicznej ustala się: 1) w sprawach dotyczących nieruchomości – według miejsca jej położenia; jeżeli nieruchomość położona jest na obszarze właściwości dwóch lub więcej organów, orzekanie należy do organu, na którego obszarze znajduje się większa część nieruchomości; 2) w sprawach dotyczących prowadzenia zakładu pracy – według miejsca, w którym zakład pracy jest, był lub ma być prowadzony; 3) w innych sprawach – według miejsca zamieszkania (siedziby) w kraju, a w braku zamieszkania w kraju – według miejsca pobytu strony lub jednej ze stron; jeżeli żadna ze stron nie ma w kraju zamieszkania (siedziby) lub pobytu – według miejsca ostatniego ich zamieszkania (siedziby) lub pobytu w kraju. § 2. Jeżeli nie można ustalić właściwości miejscowej w sposób wskazany w § 1, sprawa należy do organu właściwego dla miejsca, w którym nastąpiło zdarzenie powodujące wszczęcie postępowania, albo w razie braku ustalenia takiego miejsca – do organu właściwego dla obszaru dzielnicy Śródmieście w m.st. Warszawie”. Ta regulacja art. 21 k.p.a. wyczerpująco wyznaczająca kryteria właściwości miejscowej organów administracji publicznej nie zamyka dopuszczalności wkroczenia regulacją szczególną w ustawach materialnoprawnych, w których można wskazać na przyjęcie metody odstąpienia od związania kryteriami ustalenia bądź wprowadzenia

---

<sup>17</sup> Zob.: B. Adamiak, op. cit., s. 189, 198 i 200; W. Chróścielewski, op. cit., s. 149.

regulacji szczególnej, uzupełniającej. Tak ustawa z dnia 17 października 2008 r. o zmianie imienia i nazwiska<sup>18</sup> przyjmuje dopuszczalność wyboru właściwości miejscowej przez osobę ubiegającą się o zmianę imienia lub nazwiska. Zgodnie z art. 10 tej ustawy: „1. Wniosek o zmianę imienia lub nazwiska składa się do wybranego kierownika urzędu stanu cywilnego. 2. Osoby zamieszkałe poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej mogą złożyć za pośrednictwem konsula Rzeczypospolitej Polskiej wniosek o zmianę imienia lub nazwiska, wskazując kierownika urzędu stanu cywilnego, któremu wniosek ma zostać przekazany”. Pozostawienie wyboru właściwości miejscowej kierownika urzędu stanu cywilnego osobie ubiegającej się o zmianę imienia lub nazwiska rodzi niebezpieczeństwo wielokrotnego wystąpienia na drogę administracyjną w tego rodzaju sprawie, co w konsekwencji może powodować rozstrzygnięcie wielokrotnych spraw decyzjami, które obwarowane są sankcją nieważności (art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a.). Dlatego też w art. 11 ust. 1 pkt 6 ustawy o zmianie imienia i nazwiska na osobę ubiegającą się o zmianę nałożono obowiązek zawarcia we wniosku o zmianę imienia lub nazwiska oświadczenia, że w tej samej sprawie nie złożyła wcześniej wniosku do innego kierownika urzędu stanu cywilnego lub nie została wydana już decyzja odmowna. Przykładem regulacji szczególnej, uzupełniającej regulację art. 21 k.p.a. jest unormowanie w art. 88b ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>19</sup>, który stanowi: „1. Zezwolenie na pracę jest wydawane przez wojewodę: 1) w przypadku, o którym mowa w art. 88 ust. 1 pkt 1 i 2, właściwego ze względu na siedzibę lub miejsce zamieszkania podmiotu powierzającego wykonywanie pracy cudzoziemcowi; 2) w przypadku, o którym mowa w art. 88 ust. 1 pkt 3, właściwego ze względu na siedzibę podmiotu, do którego cudzoziemiec jest delegowany; 3) w przypadku, o którym mowa w art. 88 ust. 1 pkt 4, właściwego ze względu na siedzibę lub miejsce zamieszkania podmiotu, na rzecz którego jest świadczona usługa, a jeżeli podmiot ten ma siedzibę lub miejsce zamieszkania za granicą – ze względu na główne miejsce wykonywania pracy przez cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; 4) w przypadku, o którym mowa w art. 88 ust. 1 pkt 5, właściwego ze względu na główne miejsce wykonywania pracy

<sup>18</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 1988.

<sup>19</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 735 ze zm.

przez cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. 2. W przypadku zmiany właściwości wojewody ze względu na zmianę siedziby lub miejsca zamieszkania podmiotu powierzającego wykonywanie pracy, siedziby podmiotu, do którego cudzoziemiec jest delegowany albo głównego miejsca wykonywania pracy, właściwość wojewody do prowadzenia postępowania o przedłużenie zezwolenia określa się na dzień złożenia wniosku. 3. W przypadku gdy specyfika wykonywanej przez cudzoziemca pracy nie pozwala na wskazanie głównego miejsca jej wykonywania, zezwolenie wydaje wojewoda mazowiecki”. Taką regulację szczególną przyjęto też w art. 88n ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, który stanowi: „1. Zezwolenie na pracę sezonową wydaje starosta właściwy ze względu na siedzibę lub miejsce zamieszkania podmiotu powierzającego wykonywanie pracy cudzoziemcowi. 2. W przypadku zmiany właściwości starosty ze względu na zmianę siedziby lub miejsca zamieszkania podmiotu powierzającego wykonywanie pracy cudzoziemcowi właściwość starosty do prowadzenia postępowania w sprawie wydania przedłużenia zezwolenia na pracę sezonową określa się na dzień złożenia wniosku o wydanie przedłużenia zezwolenia”. Przykładem regulacji szczególnej właściwości miejscowej jest regulacja w art. 397 ust. 6 w związku z art. 240 ust. 5 pkt 4 ustawy Prawo wodne, który stanowi: „Wniosek o wydanie pozwolenia wodnoprawnego, oceny wodnoprawnej, decyzji, o których mowa w art. 77 ust. 3 i 8 oraz w art. 176 ust. 4, a także zgłoszenie wodnoprawne składa się do nadzoru wodnego właściwego miejscowo albo najbliższego dla zamierzonego korzystania z usług wodnych lub wykonywania urządzeń wodnych, lub innej działalności wymagającej zgody wodnoprawnej”. Nałożony obowiązek na organ administracji publicznej przestrzegania właściwości rzeczowej i właściwości miejscowej jest realizowany w razie ustalenia braku właściwości przez:

- po pierwsze, czynność procesową odstąpienia od wejścia w układ podmiotowy w danej sprawie rozpoznawanej na drodze postępowania administracyjnego. Czynność procesowa odstąpienia od wejścia w układ podmiotowy postępowania w sprawie rozpoznawanej na drodze postępowania administracyjnego obejmuje przypadki: 1) ustalenie, że właściwy rzeczowo lub miejscowo w sprawie jest inny organ administracji publicznej. W takim przypadku zgodnie z art. 65 § 1 k.p.a.: „Jeżeli organ administracji publicz-

nej, do którego podanie wniesiono, jest niewłaściwy w sprawie, niezwłocznie przekazuje je do organu właściwego, zawiadamiając jednocześnie o tym wnoszącego podanie. (...); 2) wdrożenie sporu kompetencyjnego (art. 22 § 2 k.p.a.) lub sporu o właściwość (art. 22 § 1 k.p.a.) w razie gdy organ administracji publicznej, któremu podanie w sprawie zostało przekazane, nie uznaje swojej właściwości; 3) w razie braku możliwości ustalenia na podstawie danych zawartych w podaniu organu administracji publicznej właściwego w sprawie, zwrot podania wnoszącemu w formie postanowienia, na które służy zażalenie (art. 66 § 3 k.p.a.).

- W razie gdy w podaniu zawarte jest żądanie rozstrzygnięcia kilku spraw, organ administracji publicznej wchodzi w układ podmiotowy tylko w sprawie, w której jest właściwy. Organ w takim przypadku ma obowiązek zawiadomienia wnoszącego, że w sprawach nieobjętych jego właściwością, powinien wnieść podanie do właściwego organu administracji publicznej (art. 66 § 1 k.p.a.);
- po drugie, czynność procesową w formie postanowienia odstąpienia od wejścia w układ podmiotowy postępowania w sprawie, w której droga postępowania administracyjnego jest niedopuszczalna. Zgodnie z art. 66 § 3 k.p.a.: „Jeżeli podanie wniesiono do organu niewłaściwego, (...) gdy z podania wynika, że właściwym w sprawie jest sąd powszechny, organ, do którego podanie wniesiono, zwraca je wnoszącemu. Zwrot podania następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie”. Niedopuszczalne jest odstąpienie przez organ administracji publicznej od wejścia w układ podmiotowy postępowania administracyjnego w sprawie w razie gdy sąd powszechny w tej sprawie uznał się za niewłaściwy (art. 66 § 4 k.p.a.).

### 2.3. Konstrukcja prawna instytucji wyłączenia organu administracji publicznej

Zdolność organu administracji publicznej wejścia w układ podmiotowy postępowania administracyjnego w sprawie obwarowana jest przesłanką negatywną prowadzącą do pozbawienia tej zdolności. Przesłankę

negatywną kreuje instytucja wyłączenia organu administracji publicznej. Instytucja wyłączenia organu należy do klasycznej instytucji prawa procesowego, która została wprowadzona dla zapewnienia bezstronnego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy decyzją administracyjną. W doktrynie wskazuje się, że jest to instytucja zapewniająca neutralność organu przy rozstrzygnięciu sprawy<sup>20</sup>. W pierwszej kodyfikacji administracyjnego prawa procesowego przyjęto konstrukcję prawną odpowiadającą instytucji wyłączenia sędziego. W rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym<sup>21</sup> (dalej: r.p.a.) instytucja wyłączenia została ograniczona do instytucji wyłączenia urzędników administracyjnych (Rozdział III art. 7 r.p.a.). W doktrynie prawa administracyjnego wskazano na niedostatek takiej regulacji z uwagi na odrębność struktury ustrojowo organizacyjnej administracji państwowej<sup>22</sup>. Ten niedostatek w zapewnieniu bezstronnego, obiektywnego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy usunięto w drugiej kodyfikacji procesowego prawa administracyjnego ustawą z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>23</sup>, wprowadzając w art. 22 regulację instytucji wyłączenia organu administracji państwowej i w art. 21 regulację instytucji wyłączenia członka organu kolegialnego.

W konstrukcji instytucji wyłączenia zastosowano metodę regulacji utraty zdolności do wejścia w układ podmiotowy postępowania z mocy prawa. Pomimo braku *expressis verbis*, tak jak przyjęto to w regulacji instytucji właściwości obowiązku przestrzegania z urzędu przez organ swojej właściwości, nie oznacza, że to na organie ciąży obowiązek stwierdzenia, czy nie utracił tej zdolności. Na organie administracji publicznej ciąży zatem obowiązek ustalenia, czy w sprawie nie utracił zdolności do wejścia w układ podmiotowy. Przy ustaleniu tej przesłanki utraty zdolności organ obowiązany jest wykluczyć:

- po pierwsze, czy nie utracił zdolności z powodu wystąpienia uregulowanych w art. 25 k.p.a. warunków wyłączenia, których kon-

---

<sup>20</sup> Zob.: W. Chróścielewski, op. cit., s. 169.

<sup>21</sup> Dz.U.R.P. Nr 36 poz. 341.

<sup>22</sup> Zob.: J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., s. 250.

<sup>23</sup> Dz.U. Nr 30 poz. 168.

strukcja opiera się łącznie na aspekcie podmiotowym i przedmiotowym. Aspekt podmiotowy jest spełniony, gdy stroną w sprawie jest kierownik właściwego w sprawie organu administracji publicznej lub osoby pozostające w związku z nim w stosunkach określonych w art. 24 § 1 pkt 2 i 3 k.p.a. oraz gdy stroną w sprawie jest osoba zajmująca stanowisko kierownicze w organie bezpośrednio wyższego stopnia lub osoba pozostająca z nim w stosunkach określonych w art. 24 § 1 pkt 2 i 3 k.p.a. Aspekt przedmiotowy jest spełniony w przypadku związku sprawy z interesem majątkowym;

- po drugie, czy nie utracił zdolności z powodu wyłączenia pracowników organu (art. 26 § 3 k.p.a.). W tym przypadku wyłączenie organu administracji publicznej pozostaje w związku z utratą zdolności pracowników do udziału w postępowaniu w sprawie, w której jedną ze stron jest osoba pozostająca wobec nich w stosunku nadrzędności służbowej (art. 24 § 1 pkt 7 k.p.a.). Według przepisów ustrojowego prawa administracyjnego i pragmatyk służbowych taki stosunek występuje zarówno w organach administracji rządowej, jak i organach samorządu terytorialnego. I tak np., gdy stroną w sprawie, niezależnie od jej aspektu przedmiotowego, jest wojewoda, pracownicy urzędu wojewódzkiego, wobec których jest ich zwierzchnikiem, podlegają wyłączeniu, a w konsekwencji wojewoda traci zdolność do wejścia w układ podmiotowy. W organach samorządu terytorialnego odpowiednio, gdy stroną w sprawie jest wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, marszałek województwa, pracownicy urzędu danej jednostki samorządu terytorialnego podlegają wyłączeniu, a w konsekwencji wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, marszałek województwa traci zdolność do wejścia w układ podmiotowy postępowania w sprawie. Odrębna jest regulacja zdolności do wejścia w układ podmiotowy postępowania w sprawie organu kolegialnego. W przypadku gdy na skutek wyłączenia członków organ kolegialny stał się niezdolny do podjęcia uchwały z powodu braku wymaganego quorum, traci zdolność do wejścia w układ podmiotowy postępowania w sprawie.

Utrata przez organ administracji publicznej zdolności wejścia w układ podmiotowy postępowania w sprawie powoduje przesunięcie tej zdol-

ności na organ wyższego stopnia (art. 26 § 2 k.p.a.), a w przypadku wyłączenia samorządowego kolegium odwoławczego na inne wyznaczone samorządowe kolegium odwoławcze (art. 27 § 3 k.p.a.). W razie gdy właściwość została przesunięta z mocy prawa na organ wyższego stopnia, organ ten może przekazać tę zdolność wejścia w układ podmiotowy innemu podległemu organowi (art. 26 § 2 k.p.a.).

Tak unormowana instytucja wyłączenia z układu podmiotowego postępowania w sprawie w zakresie przyjętej konstrukcji prawnej wyłączenia organu administracji publicznej wywołuje wątpliwości interpretacyjne. Wymaga nadania treści zarówno co do przyjętego aspektu podmiotowego, jak i aspektu przedmiotowego. Aspekt podmiotowy został wyznaczony przez wskazanie: organ administracji publicznej jest wyłączony od załatwienia spraw jego kierownika oraz osoby zajmującej stanowisko kierownicze w organie bezpośrednio wyższego stopnia. Ustalenie wystąpienia tego aspektu podmiotowego wymaga powiązania z regulacją w ustawach ustrojowych, a w zakresie osoby zajmującej stanowisko kierownicze z regulaminami organizacyjnymi<sup>24</sup>. Złożony jest również aspekt przedmiotowy: sprawa dotyczy interesów majątkowych<sup>25</sup>. Konstrukcja zatem instytucji wyłączenia organu administracji publicznej oparta jest na warunkach „otwartych” zarówno w aspekcie podmiotowym, jak i przedmiotowym, którym należy nadać określoną treść. Przyjęcie takiej konstrukcji prawnej pozostaje w aspekcie podmiotowym w związku z przyjętą kompetencją ogólną organów administracji publicznej, które mają zdolność do wejścia w układ podmiotowy postępowania administracyjnego<sup>26</sup>. Tak jak nie można było przyjąć enumeratywnego wyliczenia zamkniętego organów administracji publicznej, tak i nie można było wyliczyć organów administracji publicznej podlegających wyłączeniu. Konsekwencją tego było przyjęcie metody regulacji ogólnej przez wskazanie, że organ podlega wyłączeniu w sprawie, gdy stroną jest kierownik organu, a z uwagi na regulację organizacyjną w strukturach organu roz-

---

<sup>24</sup> Zob. na ten temat: J. Borkowski, op. cit., s. 255 i n.

<sup>25</sup> Ibidem, s. 252 i n.

<sup>26</sup> K. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka, *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego* [w:] T. Rabska, J. Łętowski (red.), *System prawa administracyjnego*, t. III, Wrocław 1978, s. 179.

szerzenie, że organ podlega wyłączeniu, gdy stroną w sprawie jest osoba zajmująca stanowisko kierownicze w organie wyższego stopnia.

Utrata zdolności organu administracji publicznej do wejścia w układ podmiotowy postępowania administracyjnego w sprawie nie zamyka się do klasycznej regulacji wyłączenia organu administracji publicznej w art. 25 k.p.a. Kwestią budzącą wątpliwości interpretacyjne jest rozszerzenie instytucji wyłączenia pracownika na wyłączenie organu w przypadku, gdy są podstawy do wyprowadzenia, że jednostka samorządu terytorialnego jest stroną w sprawie. Pozostaje to w związku ze zdolnością organów samorządu terytorialnego do wejścia w układ podmiotowy postępowania w sprawie, a interesem (obowiązkiem) prawnym jednostki samorządu terytorialnego. W procesie regulacji reaktywowania do systemu ustrojowego Rzeczypospolitej Polskiej samorządu terytorialnego dostrzegano niebezpieczeństwo braku obiektywnego, bezstronnego rozstrzygnięcia spraw jednostek w takim przypadku<sup>27</sup>. W konsekwencji ustawą z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego<sup>28</sup> dodano do k.p.a. art. 27a w brzmieniu: „§ 1. Organy gminy podlegają także wyłączeniu od załatwienia sprawy, w której stroną jest gmina. § 2. W przypadku określonym w § 1 sprawę załatwia organ innej gminy wyznaczony przez: 1) kolegium odwoławcze przy sejmiku – w sprawach należących do zadań własnych gmin, 2) wojewodę – w sprawach należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej”. Przyjęcie zakresu „interesu prawnego” wkraczało w zakres właściwości organów gminy, prowadząc w następstwie do wykluczenia tej właściwości, co pozostawało w konflikcie z racjami reaktywowania samorządu terytorialnego. Ustawą z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych<sup>29</sup> w art. 25 pkt 3 skreślono art. 27a k.p.a. Przeniosło to rozważenie zagadnienia wyłączenia organu jednostki samorządu terytorialnego w razie zbiegu podstaw do wyprowadzenia z przepisów prawa materialnego interesu prawnego i kompetencji na konstrukcję prawną wyłączenia pracownika na mocy art. 24 § 1 pkt 7 k.p.a. Wątpliwości interpretacyjne w orzecznictwie sądowym

<sup>27</sup> Zob. na ten temat: W. Chróścielewski, op. cit., s. 190 i podana tam literatura.

<sup>28</sup> Dz.U. Nr 30 poz. 201.

<sup>29</sup> Dz.U. Nr 122 poz. 593.

znalazły wyraz w rozważeniu zagadnienia prawnego przedstawionego do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego: „Czy w postępowaniu administracyjnym, w którym decyzję o odszkodowaniu należnym od powiatu – jako samorządowej osoby prawnej – wydał w pierwszej instancji starosta, będący – na podstawie art. 26 ust. 2 i art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1592 ze zm.) – przewodniczącym zarządu powiatu i reprezentujący powiat na zewnątrz lub w postępowaniu sądoadministracyjnym, w toku którego następuje kontrola takiej decyzji, powiat ten może występować w charakterze strony?”. NSA w uchwale z dnia 16 lutego 2016 r., I OPS 2/15 przyjął: „Powiat nie ma legitymacji procesowej strony w sprawie o ustalenie wysokości odszkodowania od powiatu za nieruchomości przejętą pod drogę publiczną, która stała się własnością powiatu, jeżeli decyzję wydaje starosta na podstawie art. 12 ust. 4a w związku z art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 687 ze zm.) oraz art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2015 r. poz. 1445)”<sup>30</sup>.

Szeroko NSA analizował stosowanie instytucji wyłączenia pracownika do organu jednostki samorządu terytorialnego w wyroku z dnia 23 stycznia 2020 r., I OSK 1539/18 (LEX nr 2799060), wywodząc: „W obecnym stanie prawnym nie ma odpowiednika art. 27a k.p.a. Z kolei art. 24 § 1 pkt 1 i 4 k.p.a. dotyczą wprost sytuacji, w której pracownik organu jest osobiście zainteresowany w rozstrzygnięciu, w ocenie sądu taki konflikt nie zachodzi, jeżeli chodzi o interesy jednostki samorządu terytorialnego”. Mając na uwadze wykładnię systemową oraz wskazany wyżej podział na sferę imperium i dominium, trzeba przyjąć, że obowiązek dbania przez wójta o dobro gminy (jako jej przedstawiciela oraz pracownika) nie może być rozumiany w ten sposób, że wójt wykonując uprawnienia władcze, może kierować się innymi kryteriami niż określone w relewantnych przepisach prawa materialnego. W przeciwnym razie wójt naraziłby się na odpowiedzialność karną, w tym w postaci tzw. przestępstwa urzędniczego z art. 231 k.k. Stąd też w orzecznictwie

---

<sup>30</sup> ONSAiWSA 2016, Nr 4, poz. 54 (LEX nr 2799060).

wyrażono wielokrotnie pogląd, że wójt, burmistrz (prezydent miasta) może wystąpić w charakterze nosiciela imperium w stosunku do własnej gminy. Wówczas wykonuje on funkcję organu administracji publicznej. Wyprowadzanie wyłączenia organu samorządu terytorialnego w drodze wykładni, w następstwie prowadzące do pozbawienia kompetencji organu samorządu terytorialnego, nie znajduje podstaw. Konsekwencją tego jest również przyjęcie, że jednostka samorządu terytorialnego nie ma w takim przypadku uprawnień strony w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym (por. np.: wyroki NSA z dnia 1 kwietnia 2009 r., II OSK 460/08; z dnia 30 marca 2010 r., II OSK 88/10; z dnia 5 listopada 2010 r., II OSK 1829/10; z dnia 15 listopada 2011 r., II OSK 2087/11; z dnia 19 lutego 2014 r., II OSK 3015/13; z dnia 11 marca 2014 r., II OSK 2075/12; z dnia 5 czerwca 2014 r., II OSK 6/13; z dnia 8 stycznia 2016 r., I OSK 1155/14; z dnia 27 września 2016 r., II OSK 1887/16; z dnia 30 listopada 2016 r., I OSK 37/15; postanowienie NSA z dnia 28 marca 2017 r., II OSK 480/17 – CBOSA). Należy podkreślić, że ustawodawca, kiedy chce wyłączyć możliwość orzekania przez prezydenta miasta o prawach majątkowych gminy, czyni to w sposób wyraźny i jednoznaczny, jak ma to miejsce np. w art. 124 ust. 8 oraz art. 142 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Warto dodać, że w uzasadnieniu do uchwały składu 7 sędziów NSA z dnia 16 lutego 2016 r., I OPS 2/15 (CBOSA), wyraźnie wskazano, że art. 142 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi wyjątek od ogólnych zasad kodeksowych dotyczących wyłączenia pracownika organu. W podobnym kierunku wypowiedział się NSA w wyroku z dnia 14 marca 2017 r., II OSK 1777/15 (CBOSA), stwierdzając: „W sytuacji, kiedy decyzja sięga wprost interesów majątkowych gminy, możliwe są dwie sytuacje. Albo organ działa, bo wydając decyzję w takiej sprawie z urzędu, wypowiada się też o interesach majątkowych gminy i chroni je zgodnie z porządkiem prawnym, przy czym gmina nie ma statusu strony w tym postępowaniu. Albo też, w tych sytuacjach, ustawodawca może wyraźnie wyłączać działanie organu gminy”. Sąd w niniejszym składzie podziela również pogląd, że przepisy regulujące kompetencje organów do wydania decyzji administracyjnej muszą być rozumiane ściśle, zatem brak jest podstaw prawnych do przyjęcia w drodze sądowej wykładni tych przepisów, że dany organ jest wyłączony od rozpatrywania określo-

nej kategorii spraw (por. np.: wyrok NSA z dnia 19 lutego 2014 r., II OSK 3015/13, CBO SA). Stanowisko zajęte w niniejszym wyroku – w odniesieniu do kwestii wyłączenia pracownika organu – koresponduje również z prezentowanym wielokrotnie w orzecznictwie poglądem, że brak jest w ogóle podstaw do uznania dopuszczalności stosowania przepisów o wyłączeniu pracownika do piastuna organu administracji publicznej w przypadku, gdy realizuje kompetencje na zasadzie uprawnienia. Użyte w art. 24 k.p.a. pojęcie »pracownik organu« nie obejmuje swym znaczeniem osoby piastującej funkcję organu. Oznacza to, że osoba piastująca funkcję organu administracji publicznej – co do zasady – nie podlega wyłączeniu w trybie przypisanym pracownikom organu. Przepisy o wyłączeniu pracownika organu administracji publicznej można stosować tylko w przypadku, gdy osoba będąca obsadą personalną organu jest stroną postępowania, a zatem gdy jej, jako osoby fizycznej, dotyczy sprawa będąca przedmiotem postępowania administracyjnego (...). NSA podniósł najważniejszy argument, argument o przesądzającej w tym zakresie regulacji przepisów w materialnym prawie administracyjnym, które mogą wyłączyć zdolność organu jednostki samorządu terytorialnego lub innego organu administracji publicznej wejścia w układ podmiotowy postępowania administracyjnego w sprawie. Wyprowadzenie zatem w drodze wykładni przepisów procesowego prawa administracyjnego utraty zdolności prawnej organu narusza regułę o przesądzającym znaczeniu przepisów szczególnych zawartych w ustawach materialnoprawnych.

#### 2.4. Instytucje gwarancji prewencyjnych zdolności jednostki wejścia w układ podmiotowy postępowania administracyjnego

Konstrukcja prawna instytucji gwarancji prewencyjnych zdolności jednostki wejścia w układ podmiotowy postępowania administracyjnego w danej sprawie jest oparta na dwóch elementach: zdolności prawnej oraz przyznaniu prawnie chronionego interesu lub nałożeniu prawnie obowiązku.

Pierwszym elementem przesądzającym o zdolności jednostki wejścia w układ podmiotowy postępowania administracyjnego w sprawie jest zdolność prawna. Zdolność prawna, o której podstawach ustalenia stanowi art. 30 § 1 k.p.a., wymaga poprzedzenia określeniem kręgu podmiotowego, któremu przyznano zdolność administracyjnoprawną<sup>31</sup>. J. Borkowski podkreślił, że w art. 29 k.p.a. zostały wyliczone następujące podmioty mogące być stronami: „1) osoby fizyczne, a więc każdy człowiek bez wskazania dodatkowej cechy kwalifikacyjnej; 2) osoby prawne, do których należy zawsze Skarb Państwa, oraz inne podmioty państwowe, samorządowe, prywatne, z mocy przepisów szczególnych posiadające lub nabywające w różnym trybie osobowość prawną; 3) jednostki organizacyjne państwowe bez osobowości prawnej wyodrębnione jako osobne w strukturze władzy publicznej; 4) jednostki organizacyjne bez osobowości prawnej wyodrębnione strukturalnie w samorządzie terytorialnym; 5) jednostki organizacyjne bez osobowości prawnej wyodrębnione ze struktury z innych form samorządu (np. zawodowego); 6) organizacje społeczne bez osobowości prawnej”<sup>32</sup>. Krąg podmiotowy zdolności administracyjnoprawnej nie jest zamknięty. „Poza tym kręgiem podstawowym pozostają np. spółki handlowe osobowe, które, nie mając osobowości prawnej, są podmiotami prawa, a nie będą przecież ani państwowe, ani samorządowe, ani też nie można zaliczyć ich do organizacji społecznych”<sup>33</sup>. Na ten aspekt otwartej regulacji zdolności administracyjnoprawnej wskazał NSA w wyroku z dnia 20 lutego 2018 r., II GSK 1794/16 (LEX nr 2474922): „(..) w myśl art. 29 k.p.a. stronami postępowania administracyjnego mogą być osoby fizyczne i osoby prawne, a gdy chodzi o państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne i organizacje społeczne – również jednostki nieposiadające osobowości prawnej. Według poglądu utrwalonego w doktrynie i w orzecznictwie, poza przypadkami określonymi w art. 29 k.p.a. stroną postępowania administracyjnego może być także podmiot, którego legitymacja procesowa wynika z przepisów prawa materialnego. Jeżeli bowiem ustawodawca wyposaża danego rodzaju jednostki organizacyjne w zdolność prawną

<sup>31</sup> J. Borkowski, op. cit., s. 296 i n.

<sup>32</sup> Ibidem, s. 295.

<sup>33</sup> Ibidem.

w określonej dziedzinie materialnego prawa administracyjnego, to przepisy prawa procesowego nie mogą ograniczać zdolności jednostki organizacyjnej do bycia podmiotem praw i obowiązków w tej sferze prawa administracyjnego”.

Wejście w układ podmiotowy do postępowania w sprawie podmiotów, którym przyznana jest zdolność administracyjnoprawna, jest obwarowana posiadaniem zdolności prawnej. W doktrynie poza sporem pozostaje, że pomimo braku definicji ustawowej zdolność prawna to zdolność do bycia podmiotem praw i obowiązków<sup>34</sup>. Według art. 30 § 1 k.p.a.: „Zdolność prawną (...) stron ocenia się według przepisów prawa cywilnego, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej”. Przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny<sup>35</sup> regulują zdolność prawną osób fizycznych (art. 8 § 1), osób prawnych (art. 33) oraz jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi, którym ustawa szczególna przyznała zdolność prawną (art. 33<sup>1</sup> § 1).

Zdolność do bycia podmiotem praw i obowiązków wiąże dopuszczalność wejścia w układ podmiotowy postępowania administracyjnego w sprawie z regulacją materialnego prawa administracyjnego. To powiązanie jest przyjęte w regulacji ustawowej pojęcia strony. Według art. 28 k.p.a.: „Stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek”.

Zdolność jednostki do wejścia w układ podmiotowy postępowania administracyjnego w danej sprawie obwarowana jest gwarancjami prewencyjnymi regulacji instytucji zdolności prawnej podmiotów, którym przyznana jest zdolność administracyjnoprawna, i regulacją instytucji legitymacji strony. Wymaga rozważenia, czy regulacja prawna tych dwóch instytucji jest na tyle regulacją pełną, która usuwa wątpliwości interpretacyjne co do prawidłowości układu podmiotowego. Zarówno regulacja zdolności prawnej, jak i regulacja legitymacji strony jest na tyle złożona w przepisach administracyjnego prawa materialnego, że tej regulacji trudno przypisać, że pełni funkcje gwarancji prewencyjnej prawidłowo-

---

<sup>34</sup> A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2001, s. 158.

<sup>35</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.

ści układu podmiotowego postępowania administracyjnego. Oceniając regulację zdolności administracyjnoprawnej i zdolności prawnej, można przyjąć, że ustalenie zdolności wejścia w układ podmiotowy postępowania nie jest złożony. I tak, ustalenie zdolności prawnej osób fizycznych na podstawie przepisów prawa cywilnego wydają się proste. Zgodnie z art. 8 Kodeksu cywilnego zdolność prawna osoby fizycznej zaczyna się w chwili urodzenia, a kończy wraz z jej śmiercią<sup>36</sup>. Tak też jest przy ustalaniu zdolności prawnej osób prawnych. Według art. 37 § 1 Kodeksu cywilnego: „Jednostka organizacyjna uzyskuje osobowość prawną z chwilą jej wpisu do właściwego rejestru, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej”<sup>37</sup>. Przy ustaleniu zdolności prawnej jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi podstawą są przepisy ustaw szczególnych, w których zawarta jest regulacja o zdolności do nabywania praw. Tak np. przyznanie zdolności prawnej wspólnotom mieszkaniowym wprowadza się z regulacji art. 6 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali<sup>38</sup>, który stanowi: „Ogół właścicieli, których lokale wchodzą w skład określonej nieruchomości, tworzy wspólnotę mieszkaniową. Wspólnota mieszkaniowa może nabywać prawa i zaciągać zobowiązania, pozywać i być pozwana”<sup>39</sup>. Znaczenie ustalenia prawidłowego układu podmiotowego postępowania podkreśla się w orzecznictwie sądowym. Tak w wyroku z dnia 8 maja 2014 r., II GSK 377/13 (LEX nr 1481797)

<sup>36</sup> Zob.: M. Pilich [w:] M. Dziurda, J. Gudowski, B. Janiszewska, B. Łukańko, K. Panfil, W. Pawlak, M. Pilich, N. Rycko, J. Sadowski, R. Trzaskowski, *Kodeks cywilny. Komentarz, t. I, Część ogólna, cz. 1*, Warszawa 2021, s. 244.

<sup>37</sup> Przepisy szczególne mogą przyznawać osobowość prawną jednostkom organizacyjnym z mocy prawa. Takie rozwiązanie przyjmuje np. ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych Dz.U. z 2023 r. poz. 1230 ze zm., stanowiąc w art. 60 ust. 1, że Fundusz Rezerwy Demograficznej posiada osobowość prawną. Osobowość prawną mogą przepisy szczególne przyznawać w związku z własnością organu administracji publicznej do sprawowania nadzoru nad jednostkami organizacyjnymi. Tak według art. 446 ust. 5 ustawy Prawo wodne: „Spółka wodna nabywa osobowość prawną z chwilą uprawomocnienia się decyzji starosty o zatwierdzeniu statutu tej spółki”.

<sup>38</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 1048 ze zm.

<sup>39</sup> M. Dziurda [w:] M. Dziurda, J. Gudowski, B. Janiszewska, B. Łukańko, K. Panfil, W. Pawlak, M. Pilich, N. Rycko, J. Sadowski, R. Trzaskowski, op. cit., s. 630 i 631.

NSA podkreślił: „Prawidłowe rozpoznanie strony postępowania przez organ administracji stanowi wyraz znajomości art. 29 k.p.a., który nakazuje prowadzić postępowanie wyłącznie wobec tych podmiotów, które stronami być mogą. Przyjęcie, nawet niezamierzone, że stroną postępowania administracyjnego może być spółka cywilna i stosownie do tego zaadresowanie decyzji prowadzi do tego, że decyzja taka dotknięta jest wadliwością określoną w art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a. Jeżeli, w przypadku złożenia odwołania, decyzja taka utrzymana zostanie w mocy, będzie ona dotknięta również wadą nieważności”. Przy określeniu zdolności wejścia w układ podmiotowy koniecznym jest ustalenie nie tylko czy jednostka ma zdolność prawną w chwili wszczęcia postępowania, ale też czy zachowała ją w dniu wydania decyzji.

Ocena konstrukcji prawnej legitymacji strony wydaje się również klarowna, niezłożona. Ta ocena nie odpowiada jednak nie tylko reprezentowanym poglądom doktryny prawa administracyjnego, ale też linii orzecznictwa sądów administracyjnych w powiązaniu z praktyką działania organów administracji publicznej. Konstrukcja prawna legitymacji strony w postępowaniu administracyjnym oparta jest na kryterium materialnoprawnym: stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie. Jednostka może zatem wejść w układ podmiotowy postępowania tylko jeżeli przedmiotem rozpoznania i rozstrzygnięcia jest sprawa, w której na podstawie przepisów materialnego prawa administracyjnego ma interes prawny lub obowiązek prawny. Źródłem prawnym wyprowadzenia interesu prawnego lub obowiązku prawnego są przepisy ustaw materialnoprawnych. W ustawach materialnoprawnych sposób regulacji interesu prawnego lub obowiązku prawnego jest różny. Przyjęta jest regulacja podmiotowo-przedmiotowa przyznania interesu prawnego. Przykładem jest unormowanie przyjęte w art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>40</sup>, które stanowi: „Stronami w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę są: inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczystości lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu”. Przyjęcie do wyznaczenia interesu prawnego warunku określonego przedmiotowo: obszar oddziaływania obiektu, pomimo przyjęcia definicji

---

<sup>40</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 282 ze zm.

ustawowej w art. 3 pkt 20 ustawy, rodzi wątpliwości interpretacyjne, a nadto wymaga ustaleń faktycznych. Na potrzebę ustaleń faktycznych wskazał NSA w wyroku z dnia 18 maja 2023 r., II OSK 1717/20 (LEX nr 3572785): „Zgodnie z art. 28 ust. 2 i art. 3 pkt 20 Prawa budowlanego podstawą dla wyznaczenia kręgu stron postępowania w przedmiocie pozwolenia na budowę jest ustalenie obszaru oddziaływania inwestycji, nie tylko pod względem techniczno-budowlanym, ale również co od tego, czy przyszła inwestycja nie wprowadzi ograniczeń w zagospodarowaniu nieruchomości sąsiedniej na podstawie innych przepisów, a także, czy nie utrudni dotychczasowego korzystania z tych nieruchomości. W niniejszej sprawie organ ustalił, że obszar oddziaływania planowanej inwestycji to obszar o promieniu 244 m, gdyż taki teren objęty jest ograniczeniami związanymi z hałasem. Natomiast skarżący we wniosku z [...] października 2016 r. (złożonym do organu odwoławczego) oświadczył, że jego nieruchomość znajduje się w odległości ok. 1000 m od terenu, na którym planowana jest inwestycja. Wobec powyższego, skoro działka skarżącego kasacyjnie nie leży w obszarze oddziaływania przedmiotowej inwestycji, to nie ma regulacji prawnych, na podstawie których mógłby on skutecznie ubiegać się o przyznanie mu przymiotu strony w niniejszym postępowaniu”.

Złożoność unormowania interesu prawnego jednostki w sprawach pozwolenia budowlanego pogłębia regulacja w art. 28 ust. 4 ustawy Prawo budowlane, która stanowi: „Przepisów ust. 2 i 3 nie stosuje się w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę wymagającym udziału społeczeństwa zgodnie z przepisami ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko”. Oznacza to potrzebę ustalenia, czy nie zachodzą przesłanki w sprawie, o których stanowi art. 28 ust. 4 ustawy Prawo budowlane. W orzecznictwie sądowym wykładnia tego przepisu nie jest jednolita. Na złożoność wykładni wskazał NSA w wyroku z dnia 11 kwietnia 2018 r., II OSK 1697/17 (LEX nr 2497161): „W orzecznictwie sądownoadministracyjnym można spotkać się z dwoma poglądami odnośnie do zastosowania art. 28 ust. 4 ustawy Prawo budowlane, który wyłącza w procesie budowlanym ust. 2 tego artykułu, co w konsekwencji oznacza, że zastosowanie ma art. 28 k.p.a. Według pierwszego poglądu art. 28 ust. 4 ustawy Prawo

budowlane ma zastosowanie wówczas, gdy postępowanie w sprawie wydania pozwolenia na budowę było poprzedzone wydaniem decyzji o ustaleniu środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację przedsięwzięcia. Według drugiego poglądu sam fakt, że postępowanie w sprawie wydania pozwolenia na budowę poprzedzone było wydaniem decyzji o ustaleniu środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację przedsięwzięcia, nie przesądza o tym, że zastosowanie w sprawie będzie miał art. 28 ust. 4 ustawy Prawo budowlane. Przepis ten będzie miał zastosowanie wówczas, gdy udział społeczeństwa będzie wymagany na etapie wydawania pozwolenia na budowę. Zdaniem NSA podzielić należy pogląd sądu I instancji, że art. 28 ust. 4 ustawy Prawo budowlane jest wyjątkiem od zasady wyrażonej w art. 28 ust. 2 tej ustawy i jako taki powinien on być interpretowany zawężająco, a nie rozszerzająco”. Przyjęcie stanowiska o stosowaniu wykładni zawężającej wymaga wskazania przepisu prawa, który nakazuje zapewnienie udziału w postępowaniu społeczeństwa. Takie stanowisko przeważa w orzecznictwie sądowym. Zostało mocno podkreślone w wyroku NSA z dnia 18 listopada 2015 r., II OSK 588/14 (LEX nr 1990875): „Przyjęcie, że w określonej sprawie zachodzi sytuacja uregulowana w art. 28 ust. 4 p.b. wymaga wskazania przepisu ustawy z 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko lub przepisu innej ustawy, który wymaga w postępowaniu w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę udziału społeczeństwa”.

Ustalenie, czy jednostce przysługuje interes prawny w świetle regulacji przyjętej w przepisach administracyjnego materialnego prawa, jest więc procesem złożonym. Dotyczy to też nałożenia na jednostkę obowiązku prawnego. W konsekwencji pomimo jednolitego stanowiska w doktrynie prawa administracyjnego i orzecznictwie sądowym, że źródłem ustalenia interesu (obowiązku) prawnego są przepisy materialnego prawa administracyjnego, otwartym pozostaje spór o jego ustalenie w podjęciu czynności wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie, czy też po podjęciu czynności<sup>41</sup>. Spór ten znajduje wyraz w budowaniu dwóch koncepcji legitymacji procesowej strony: koncepcji obiektywnej legityma-

---

<sup>41</sup> J. Borkowski, op. cit., s. 271 i podana tam literatura; zob.: E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Strona w postępowaniu administracyjnym* [w:] J. Chlebny, W. Chróście-

cji procesowej i koncepcji subiektywnej legitymacji procesowej. Nierozstrzygnięty spór dotyczy zasadniczego konstytucyjnego prawa jednostki do obrony interesu (obowiązku) prawnego na drodze prawa do procesu regulowanego przepisami prawa. Czy takie konstytucyjne prawo do procesu przysługuje jednostce wobec działań administracji publicznej? W Konstytucji RP zapisano w art. 45 ust. 1 prawo do sądu, stanowiąc: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. To, że nie zostało w Konstytucji RP *expressis verbis* zapisane prawo do obrony na drodze postępowania administracyjnego, nie przesądza, że prawo to jednostce służy, a podstawą jest reguła przyjęta w art. 2 Konstytucji RP: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Tej drogi nie zamyka regulacja w art. 61 § 1 i 61a k.p.a. Według art. 61 § 1 k.p.a.: „Postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu”. Wprowadzenie do konstrukcji prawnej zasady skargowości wszczęcia postępowania administracyjnego pojęcia strony jest argumentem zwolenników koncepcji obiektywnej legitymacji procesowej. W momencie zatem złożenia żądania jednostka w sprawie musi mieć interes prawny wyprowadzony z przepisów administracyjnego prawa materialnego, o czym przesądza ocena poza postępowaniem organu administracji publicznej. Argumentem przesądzającym w tej materii jest regulacja art. 61a § 1 k.p.a., który stanowi: „Gdy żądanie, o którym mowa w art. 61, zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną (...), organ administracji publicznej wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania (...)”. Rozwiązanie to jest wprowadzone na wzór regulacji w postępowaniu podatkowym. Według art. 165a § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>42</sup>: „Gdy żądanie, o którym mowa w art. 165, zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną (...), organ podatkowy wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania. (...)”<sup>43</sup>. W orzecz-

lewski, P. Dańczak, T. Kielkowski, A. Nędzarek, E. Szewczyk, M. Szewczyk, op. cit., s. 266 i n.

<sup>42</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 2651 ze zm.

<sup>43</sup> Artykuł 165a został dodany ustawą z dnia 12 września 2002 r. o zmianie ustawy Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 169 poz. 1387).

nictwie sądowym stosowanie art. 165a Ordynacji podatkowej rozważa się przede wszystkim w aspekcie przedmiotowym, natomiast stosowanie art. 61a § 1 k.p.a. przeważa aspekt podmiotowy odmowy wszczęcia postępowania. Ukształtowana jest linia orzecznictwa, że dopuszczalność wydania postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie jest ograniczona do przypadków, gdy nie zachodzi konieczność podjęcia czynności wyjaśniających w sprawie przyznania jednostce interesu prawnego na podstawie przepisów materialnego prawa administracyjnego. Podkreślił to NSA w wyroku z dnia 26 maja 2022 r., II OSK 1727/19 (LEX nr 3407002): „Nie jest sporne, iż odmowa wszczęcia postępowania administracyjnego z przyczyn formalnych o charakterze podmiotowym na mocy art. 61a § 1 k.p.a. może mieć miejsce jedynie na wstępnym etapie badania wniosku, tj. gdy nie trzeba w sprawie przeprowadzić postępowania wyjaśniającego. Stwierdzić należy, że odmowa wszczęcia postępowania z przyczyn podmiotowych jest możliwa tylko wtedy, gdy wniosek o wszczęcie postępowania nieważnościowego pochodzi od podmiotu, który w oczywisty sposób nie ma przymiotu strony w tym postępowaniu. Natomiast w okolicznościach, kiedy to, czy podmiot ma przymiot strony, wymaga przeprowadzenia postępowania dowodowego, rozstrzygnięcia negatywnego w oparciu o art. 61a § 1 k.p.a. wydać nie można”.

Wejście jednostki w układ podmiotowy postępowania administracyjnego w sprawie rodzi wątpliwości interpretacyjne, gdy przepis prawa wprowadza regulację wszczęcia postępowania administracyjnego z urzędu. Czy oznacza to zamknięcie dostępu jednostce do wejścia w układ podmiotowy postępowania, czy oznacza jedynie ograniczenie inicjatywy wszczęcia postępowania? Rozważenie tej kwestii ma istotne znaczenie, a to z tego względu, że wiąże się z otwarciem prawa do obrony na drodze prawa. Przyjęte rozwiązanie prawne w tej materii ma zatem istotną wagę dla praw jednostki. W orzecznictwie sądowym w tym zakresie wątpliwości interpretacyjne wywołuje rozwiązanie przyjęte w art. 53a ust. 1 ustawy Prawo budowlane zawartym w systematyce ustawy w rozdziale 5b „Postępowanie w sprawie rozpoczęcia i prowadzenia robót budowlanych z naruszeniem ustawy”. Według art. 53a ust. 1 ustawy Prawo budowlane: „Postępowanie uregulowane w niniejszym rozdziale wszczyna się z urzędu”. W orzecznictwie sądowym przyjęte rozwiązanie budzi wątpliwości interpretacyjne. Tak

w wyroku z dnia 27 lutego 2023 r., II OSK 76/22 (LEX nr 3550036) NSA wskazał: „(...) art. 53a ust. 1 uPb nie stanowi, że postępowania dotyczące rozpoczęcia i prowadzenia robót budowlanych z naruszeniem ustawy prowadzi się »wyłącznie z urzędu«. Trafnie wskazano w tym wyroku na te przykłady rozwiązań normatywnych, w których ustawodawca, używając wyrażenia »wyłącznie«, ogranicza swobodę działania, gdy idzie o inicjatywę do uruchomienia stosownego postępowania. Sam wyraz »wyłącznie« został użyty w samej uPb zresztą wielokrotnie (por. np.: art. 12 ust. 2, art. 32 ust. 4, art. 40 ust. 3, art. 59 ust. 7 uPb), co oznaczałoby, iż w sytuacji, gdyby prawodawca chciał kategorycznie wykluczyć dopuszczalność uruchomienia procedur ujętych w rozdziale 5a uPb na skutek interwencji podmiotu powołującego się na swój interes prawny i wywodzącego o naruszeniu przepisów prawa budowlanego, użyłby przywoływanego tu określnika, będącego synonimem »jedynie, tylko«.

W ocenie NSA z tej przyczyny kategoryczne dopatrywanie się – jak to czyni w skardze kasacyjnej organ wojewódzki – wyłączności wszczęcia oznaczonych postępowań uregulowanych w rozdziale 5a uPb tylko z urzędu, rozumianego jako wykluczającego jakąkolwiek inicjatywę podmiotu podnoszącego posiadanie swojego interesu prawnego w tego typu postępowaniu, nie jest przekonujące”. Inne stanowisko zostało przyjęte w wyroku z dnia 25 maja 2023 r., II OSK 445/22 (LEX nr 3588341): „Ustawodawca w art. 61 § 1 k.p.a. określił, że inicjatywa wszczęcia postępowania administracyjnego może przysługiwać organowi administracji (wszczęcie z urzędu) lub uprawnionemu podmiotowi (stronie). Ta ogólna zasada, co nie budziło wątpliwości ani w dotychczasowym orzecznictwie sądów administracyjnych, ani w literaturze, obowiązywała również w prawie budowlanym. W sytuacji natomiast, gdy wolą ustawodawcy było ograniczenie kręgu stron w postępowaniu lub podmiotów uprawnionych do żądania przeprowadzenia postępowania, ustawodawca dawał temu wyraz wprost w treści przepisu. Zakładając zatem racjonalność ustawodawcy, należy przyjąć, iż wprowadzenie do ustawy Prawo budowlane dodatkowego przepisu, który konkretyzuje sposób wszczynania postępowania, stanowiło wyjątek od ww. ogólnej zasady określonej w art. 61 § 1 k.p.a. W przeciwnym razie brak byłoby jakiegokolwiek racjonalnego uzasadnienia dla wprowadzenia takiego

przepisu, który stanowiłby (przy wykładni takiej jak została dokonana przez Sąd pierwszej instancji) *de facto* powtórzenie ogólnej zasady inicjowania spraw na zasadzie oficjalności oraz na wniosek”. Przyjęta regulacja w art. 53a ust. 1 ustawy Prawo budowlane odpowiada w pełni powiązaniu przepisów administracyjnego prawa procesowego z przepisami administracyjnego prawa materialnego. Artykuł 61 § 1 k.p.a. nie stanowi wyczerpującej regulacji dopuszczalności wszczęcia postępowania, lecz wymaga ustalenia na podstawie przepisów materialnego prawa. Tam gdzie przepis materialnego prawa administracyjnego daje prawo jednostce żądania wszczęcia postępowania, tam wkroczenie z urzędu stanowi rażące naruszenie prawa. Regulacja zatem w art. 53a ust. 1 ustawy Prawo budowlane jest następstwem tego, że to przepis prawa materialnego wyznacza podstawy działania organów administracji publicznej. Nie jest to zatem regulacja, która nie odpowiada przyjętym rozwiązaniom prawnym. W ustawach materialnoprawnych takie rozwiązania są przyjęte. Przykładem jest regulacja w art. 424 ustawy Prawo wodne, zgodnie z którą postępowanie w sprawie określenia wymagań w zakresie gospodarowania wodami dotyczące warunków wykonania urządzeń wodnych lub innych działań wymagających zgłoszenia, o ile jest to uzasadnione koniecznością ochrony wód lub środowiska, wszczyta się z urzędu. W przypadku przyjęcia zasady oficjalności w zakresie wszczęcia postępowania, jednostka nie może inicjować rozpoczęcia układu podmiotowego postępowania. Wejście jej w ten układ będzie następowało po wszczęciu postępowania w sprawie po ustaleniu na podstawie przepisów materialnego prawa administracyjnego przyznania chronionego prawem interesu.

Ustalenie przez organ administracji publicznej zdolności prawnej jednostki do wejścia w układ podmiotowy postępowania w sprawie pozostaje w związku z przyznanym prawem do obrony przez zapewnienie czynnego udziału w toku podejmowanych czynności procesowych w sprawie. Zgodnie z ustanowioną w art. 10 § 1 k.p.a. zasadą ogólną czynnego udziału stron w postępowaniu: „Organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań”.

### 3. Gwarancje represyjne układu podmiotowego postępowania administracyjnego

Złożoność konstrukcji prawnej systemu instytucji budujących gwarancje prewencyjne układu podmiotowego postępowania w sprawie powoduje, że należy ten system rozbudować o instytucje gwarancji represyjnych w razie naruszenia przepisów prawa kształtujących ten układ. Naruszenie układu podmiotowego postępowania w sprawie prowadzi do następstw prawnych ważności decyzji administracyjnej rozstrzygającej sprawę, rodzących skutki prawny podważenia jej mocy obowiązującej w obrocie prawnym.

Gwarancje represyjne zawarte są zarówno w instytucji stwierdzenia nieważności decyzji, jak i instytucji wznowienia postępowania. Wyeksponowanie instytucji stwierdzenia nieważności jako zasadniczej w systemie gwarancji represyjnych prawidłowego układu podmiotowego postępowania administracyjnego związane jest z kolejnością regulacji prawnej zdolności prawnej wejścia w ten układ. Tak jak wskazano, w regulacji prawnej zdolności organu administracji publicznej unormowane jest – jako pierwsza przesłanka pozytywna – posiadanie właściwości warunkująca przyznanie tej zdolności, a kolejną przesłanką negatywną utraty zdolności przez wyłączenie. W regulacji zdolności jednostki do wejścia w układ podmiotowy postępowania następuje połączenie. Pomimo zatem, że w art. 28 k.p.a. nie zawarto *expressis verbis*, że jednostka może być podmiotem, jeżeli przysługuje jej zdolność prawna do bycia podmiotem praw lub obowiązków, to wynika to wprost z przedmiotowej treści, którą należy łączyć z określeniem kręgu podmiotowej zdolności wyznaczonym w art. 29 k.p.a.

#### 3.1. Gwarancje represyjne braku zdolności organu administracji publicznej wejścia w układ podmiotowy postępowania administracyjnego w sprawie

W konstrukcji prawnej gwarancji represyjnej zdolności organu administracji publicznej wejścia w układ podmiotowy postępowania administracyjnego w sprawie kolejności regulacji tej zdolności odpowiada roz-

dzielenie rozróżnienia ostrości sankcji. Brak zdolności prawnej organu administracji publicznej obwarowany jest sankcją nieważności, a utrata zdolności sankcją wzruszalności. Należy wskazać, że restrykcyjność gwarancji represyjnej zachowania zdolności organu ulegało zmianie zarówno w zakresie przesłanki pozytywnej, jak i przesłanki negatywnej. Takie zachowanie zdolności prawnej organu administracji publicznej określone przesłanką pozytywną wyznaczoną instytucją właściwości warunkujące zgodność z prawem decyzji było i jest regulowane w przepisach prawa, jednak ze zmianami zarówno co do konsekwencji prawnej jej naruszenia, jak i następstw prawnych dla mocy prawnej decyzji w obrocie prawnym.

W pierwszej kodyfikacji procesowego prawa administracyjnego (r.p.a.) konstrukcja gwarancji represyjnej zdolności organu administracji rządowej i samorządowej oparta była na sankcji uchylecia decyzji jako nieważnej. Według art. 101 ust. 1 r.p.a.: „Władza nadzorcza, a gdy chodzi o decyzję władzy naczelnej – ta władza, może uchylić z urzędu lub na wniosek osoby zainteresowanej jako nieważną każdą decyzję, która: a) wydana została przez władzę oczywiście niewłaściwą”. Dopuszczalność uchylecia na tej podstawie naruszenia zdolności organu obwarowane było przesłanką przedawnienia. Zgodnie z art. 101 ust. 2 r.p.a.: „Uchylenie decyzji z powodów wskazanych w lit. a) artykułu niniejszego może nastąpić tylko przed upływem lat 3 od daty jej uprawomocnienia się”. W drugiej kodyfikacji, dokonanej powołaną ustawą z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego została utrzymana konstrukcja prawna sankcji za brak zdolności organu wejścia w układ podmiotowy, ale odstąpiono od jej istotnego elementu: przedawnienia, o którym stanowił art. 101 ust. 2 r.p.a. Według pierwotnego brzmienia art. 137 § 1 pkt 1 k.p.a.: „Podlega uchyleciu jako nieważna decyzja, która: została wydana przez organ administracji państwowej niewłaściwy ze względu na przedmiot decyzji”. Wprowadzenie w art. 101 ust. 1 lit. a r.p.a., a w art. 137 § 1 pkt 1 k.p.a. zastrzeżenia, że podstawą uchylecia będzie wydanie decyzji przez „władzę oczywiście niewłaściwą”, a w art. 137 § 1 pkt 1: „organ administracji państwowej niewłaściwy ze względu na przedmiot decyzji”, dawało podstawy do wykładni, że stosowanie sankcji uchylecia decyzji jako nieważnej należy odnosić tylko do kwalifikowanego naruszenia przepisów o właściwości, do których zaliczono przepisy o właściwości rzeczowej<sup>44</sup>. Nowelizacja

---

<sup>44</sup> Zob.: J. Borkowski, op. cit., s. 1027 i 1028.

k.p.a. ustawą z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego<sup>45</sup> (dalej: ustawa nowelizująca z 1980 r.), której celem, jak podkreślano, jest stworzenie gwarancji prawnej praworządnego działania administracji publicznej, odstąpiono od koncepcji sankcji uchylenia decyzji jako nieważnej, wprowadzając sankcję stwierdzenia nieważności decyzji, oraz odstąpiono od ograniczenia podstaw nieważności decyzji przez zachowanie elementu kwalifikacyjnego rodzaju naruszenia przepisów o właściwości<sup>46</sup>. Ustawiono jednak ograniczenie przesłankami materialnoprawnymi: przesłanką przedawnienia oraz przesłanką wywołania nieodwracalnego skutku prawnego. Według zmienionej ustawą nowelizującą z 1980 r. brzmienia art. 137 § 1 pkt 1 k.p.a. (w tekście jednolitym art. 156 § 1 k.p.a.): „Organ administracji państwowej stwierdza nieważność decyzji, która wydana została z naruszeniem przepisów o właściwości” oraz stanowiąc w art. 137 § 2 k.p.a. (w tekście jednolitym art. 156 § 2 k.p.a.): „Nie stwierdza się nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w § 1 pkt 1 (...), jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne”. Sankcje nieważności w razie wystąpienia przesłanek negatywnych jej stosowania zastąpiono sankcją stwierdzenia wydania decyzji z naruszeniem prawa (art. 138<sup>1</sup> § 2 ustawy nowelizującej z 1980 r., w tekście jednolitym art. 158 § 2 k.p.a.). Ustawą z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>47</sup> wprowadzono istotną zmianę dopuszczalności stosowania sankcji nieważności decyzji przez unormowanie instytucją przedawnienia dopuszczalności wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności. Według dodanego § 3 do art. 158 k.p.a.: „Jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji, o której mowa w art. 156 § 2, upłynęło trzydzieści lat, nie wszczyna się postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji”.

Na innej koncepcji budowy gwarancji represyjnej oparto naruszenie gwarancji prewencyjnej bezstronnego rozpoznania sprawy. Wejście organu administracji publicznej w układ podmiotowy postępowania w sprawie, pomimo utraty w wyniku wyłączenia z mocy prawa zdolności praw-

<sup>45</sup> Dz.U. Nr 4 poz. 8.

<sup>46</sup> Zob.: J. Borkowski, op. cit., s. 1028.

<sup>47</sup> Dz.U. poz. 1491.

nej, obwarowane jest sankcją wzruszalności decyzji ostatecznej w trybie wznowienia postępowania. Instytucja wyłączenia organu administracji państwowej została wprowadzona do postępowania administracyjnego w drugiej kodyfikacji administracyjnego prawa procesowego. Przepisy r.p.a. w art. 7 regulowały jedynie instytucję wyłączenia urzędników administracyjnych. Wprowadzając regulację przesłanki negatywnej zachowania zdolności przez organ administracji państwowej, unormowano równocześnie gwarancję represyjną jej naruszenia. Według art. 127 § 1 w pierwotnym brzmieniu k.p.a.: „W sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznowia się postępowanie, jeżeli: (...) 3) decyzja wydana została przez pracownika lub organ administracji państwowej, który podlega wyłączeniu stosownie do art. 21 i 22”. Ustalenie wystąpienia tej przesłanki było podstawą do uchylenia decyzji i wyznaczenia, w której instancji i w jakim zakresie ma nastąpić ponowne rozpatrzenie sprawy i wydanie nowej decyzji (art. 132 pierwotnego brzmienia k.p.a.). Ustawą nowelizującą z 1980 r. wprowadzono istotne zmiany w konstrukcji sankcji dopuszczalności stosowania sankcji wzruszalności przez przyjęcie dwóch przesłanek negatywnych jej stosowania, a mianowicie przesłanki przedawnienia i przesłanki zmiany treści rozstrzygnięcia w sprawie. Według nadanego ustawą nowelizującą brzmienia art. 128 k.p.a.: „§ 1. Uchylenie decyzji (...) nie może nastąpić, (...) z przyczyn określonych w art. 127 § 1 pkt 3–7, jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło pięć lat. § 2. Nie uchyla się decyzji także w przypadku, jeżeli w wyniku wznowienia postępowania mogłaby zapaść wyłącznie decyzja odpowiadająca w swej istocie decyzji dotychczasowej”. Regulację instytucji wznowienia postępowania w zakresie przesłanki naruszenia zdolności prawnej organu przez jej utratę zmieniono ustawą z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych, rozszerzając na unormowanie *expressis verbis* nie tylko instytucji wyłączenia pracownika (art. 24), wyłączenia organu (art. 25), ale i wyłączenia członka samorządowego kolegium odwoławczego (art. 27) oraz przez nadanie nowego brzmienia ustawą z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa<sup>48</sup> przez wprowadzenie określenia w miejsce administracji państwowej, administracji publicznej.

---

<sup>48</sup> Dz.U. Nr 162 poz. 1126.

### 3.2. Gwarancje represyjne braku zdolności prawnej jednostki wejścia w układ podmiotowy postępowania administracyjnego

Budowa systemu gwarancji represyjnych braku zdolności jednostki wejścia w układ podmiotowy postępowania administracyjnego wymagała uwzględnienia dwóch aspektów:

- po pierwsze, gwarancji represyjnych dopuszczenia do układu podmiotowego postępowania w sprawie jednostki, która nie ma zdolności prawnej;
- po drugie, gwarancji represyjnych pozbawienia jednostki mającej zdolność prawną wejścia w układ podmiotowy postępowania w sprawie.

W konstrukcji prawnej gwarancji represyjnych dopuszczenia do układu podmiotowego postępowania w sprawie jednostki, która nie ma zdolności prawnej należy wyodrębnić dwa elementy, a mianowicie brak zdolności prawnej do nabywania uprawnień lub obowiązków (art. 30 § 1 k.p.a.) oraz brak zdolności administracyjnoprawnej do nabywania uprawnień lub obowiązków na podstawie przepisów materialnego prawa administracyjnego. Konsekwentnie to rozgraniczenie przyjęte jest w regulacji przesłanek nieważności decyzji. W przypadku prowadzenia postępowania wobec jednostki niemającej zdolności prawnej gwarancja represyjna została objęta przesłanką wyliczoną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., który stanowi, że: „Organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która: wydana została (...) z rażącym naruszeniem prawa”. Kwalifikacja tego rodzaju naruszenia przepisu prawa jako rażącego jest jednolicie przyjmowana w orzecznictwie sądowym. W wyroku z dnia 6 lipca 2023 r., I OSK 621/20 (LEX nr 3592206) NSA podkreślił: „W stosunku do osoby, która nie żyje, nie można wszcząć i prowadzić postępowania, a w konsekwencji wydać decyzji administracyjnej. Naruszenie prawa w powyższym zakresie, prowadzące do rozstrzygnięcia decyzją administracyjną o prawach lub obowiązkach osoby zmarłej, odpowiada przesłance nieważności decyzji, o której mowa w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., tj. rażącemu naruszeniu prawa”. Takie też stanowisko zajął Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 21 września 2022 r., I USK 13/22 (LEX

nr 3489249): „Skierowanie decyzji administracyjnej do osoby zmarłej dotknięte jest wadą, o której mowa w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Co prawda Kodeks postępowania administracyjnego nie zawiera przepisu, który wprost stwierdzałby, że osoba zmarła nie może być stroną w sprawie, jednak wynika to w sposób oczywisty z samej konstrukcji pojęcia strony i jej zdolności prawnej, którą ocenia się według przepisów prawa cywilnego (art. 30 § 1 k.p.a.). Zdolność prawna osoby fizycznej ustaje definitywnie z chwilą jej śmierci. Konsekwencją utraty zdolności prawnej jest to, że w stosunku do osoby zmarłej nie można wszcząć i prowadzić postępowania administracyjnego ani wydać decyzji administracyjnej. Decyzja taka rażąco naruszałaby prawo. Na ocenę o zaistnieniu wad, o których mowa w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., nie ma wpływu to, czy organ wiedział o śmierci strony postępowania oraz czy jego niewiedza była zawiniona, czy też nie”. Takie też konsekwencje prawne ma dopuszczenie do układu podmiotowego postępowania w sprawie jednostek organizacyjnych, które nie mają zdolności prawnej (np. spółki cywilnej). Dopuszczenie do układu podmiotowego postępowania w sprawie jednostki, która nie ma zdolności administracyjnoprawnej obwarowane jest sankcją nieważności, której podstawę zastosowania reguluje art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a., stanowiąc: „Organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która: została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie”. Prowadzenie postępowania na wniosek, jak i z urzędu w sprawie zakończonego decyzją merytoryczną kształtującą uprawnienia lub obowiązki jednostki, która nie ma zdolności administracyjnoprawnej obwarowane jest zatem sankcją nieważności decyzji. Na rozdzielenie podstawy stwierdzenia nieważności decyzji z powodu braku zdolności prawnej a braku zdolności administracyjnoprawnej wskazał NSA w wyroku z dnia 17 marca 2022 r., I OSK 987/21 (LEX nr 3329880): „W przypadku wadliwości z art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a. dochodzi do uregulowania decyzją administracyjną uprawnień lub obowiązków podmiotu posiadającego zdolność prawną (osoby żyjącej), z tym że niemającej statusu strony w sprawie w rozumieniu art. 28 k.p.a. Natomiast w przypadku uregulowania decyzją administracyjną sytuacji prawnej jednostki nieposiadającej zdolności prawnej (osoby nieżyjącej) dochodzi do rażącego naruszenia prawa”.

Stosowanie sankcji nieważności decyzji z powodu braku zdolności prawnej, jak i w przypadku braku zdolności administracyjnoprawnej

jednostki dopuszczonej do układu podmiotowego postępowania w sprawie obwarowane jest przesłankami negatywnymi, o których stanowi art. 156 § 2 k.p.a. oraz przesłanką przedawnienia wyłączającą dopuszczalność wszczęcia postępowania w sprawie (art. 158 § 3 k.p.a.). Konstrukcja prawna tych przesłanek negatywnych jest taka, jak w przypadku wejścia w układ podmiotowy postępowania w sprawie organu administracji publicznej, który nie ma zdolności prawnej.

Podstawy zdolności administracyjnoprawnej jednostki wejścia w układ podmiotowy postępowania w sprawie wyznaczone w art. 28 w związku z art. 29 k.p.a. wymagające wyprowadzenia interesu prawnego lub obowiązku prawnego, jak podkreślono, wywołują zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie wiele wątpliwości przy stosowaniu przepisów administracyjnego prawa materialnego. Naruszenie zatem przepisów administracyjnego prawa materialnego może przejawiać się nie tylko w bezpodstawnym dopuszczeniu jednostki do układu podmiotowego postępowania, ale też w bezpodstawnym pozbawieniu udziału w tym układzie. Bezpodstawne pozbawienie udziału jednostki mającej zdolność prawną i zdolność administracyjnoprawną, to pozbawienie prawa do obrony interesu (obowiązku) prawnego na drodze prawa. Prawo jednostki do obrony interesu (obowiązku) prawnego jest obwarowane gwarancją represyjną sankcji wzruszalności w trybie wznowienia postępowania. Według art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.: „W sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie, jeżeli: strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu”. Zastosowanie tej sankcji obwarowane jest przesłankami negatywnymi wyliczonymi w art. 146 § 1 i 2 k.p.a., a zatem przesłanką przedawnienia (§ 1) i przesłanką braku wpływu wady procesowej na zmianę treści rozstrzygnięcia (§ 2). Prawem do obrony rozporządza jednostka. Zastosowanie sankcji wzruszalności przy pozbawieniu jednostki mającej zdolność administracyjnoprawną udziału w układzie podmiotowym w sprawie pozostawione jest w pełnej dyspozycyjności. Zgodnie z art. 147 k.p.a. wznowienie postępowania z przyczyny określonej w art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. następuje tylko na żądanie strony. Ocena zatem strony o udzieleniu pełnej ochrony jej interesu (obowiązku) prawnego przez organ administracji publicznej przy rozpoznaniu i rozstrzygnięciu sprawy wyłącza zastosowanie sankcji wzruszalności w trybie wznowienia postępowania.

## 4. Gwarancje prawne rozszerzonego układu podmiotowego postępowania administracyjnego

Klasyfikacyjny układ podmiotowy postępowania administracyjnego jest we współczesnej regulacji prawnej rozbudowywany o podmioty, których funkcją jest ochrona wartości podstawowych przy rozpoznawaniu i rozstrzygnięciu spraw indywidualnych na drodze decyzji administracyjnych. Podstawowe wartości wyznaczone w Konstytucji RP i zasadach ogólnych postępowania administracyjnego uzasadniają rozbudowywanie układu podmiotowego zarówno dla zapewnienia rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej na podstawie i w granicach prawa, jak i takiego rozstrzygnięcia, które odpowiada wyważeniu kompromisu ochrony interesu indywidualnego i interesu społecznego. Przypisanie takich funkcji rozbudowaniu układu podmiotowego postępowania administracyjnego w konsekwencji uzasadniało tworzenie gwarancji prawnych. Wymaga rozważenia, czy w regulacji prawnej takie gwarancje zostały wprowadzone, a zwłaszcza, czy mają znaczenie nie tylko dla zapewnienia udziału w postępowaniu prowadzonym w sprawie, ale też dla wyprzedzenia przesłanek zgodności z prawem decyzji administracyjnej.

### 4.1. Gwarancje prewencyjne rozszerzonego układu podmiotowego postępowania administracyjnego

W kolejności wartości obowiązujących dla rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej decyzją administracyjną w zasadach ogólnych postępowania administracyjnego na pierwszym miejscu wyznaczona jest w art. 6 k.p.a. zasada praworządności, a w drugiej kolejności w realizacji zasady praworządności – wyważenie interesu społecznego z interesem indywidualnym (art. 7 k.p.a.). Tak też należy usystematyzować podmioty wchodzące w skład rozszerzonego układu podmiotowego postępowania administracyjnego. W pierwszej kolejności zatem dla ochrony praworządności wprowadzono udział w postępowaniu administracyjnym prokuratora, przyznając mu prawa procesowe strony, dla wyważenia zaś wartości kompromisu interesu społecznego z interesem indywidualnym udział organizacji społecznej na prawach strony.

## 4.2. Gwarancje prewencyjne udziału prokuratora w postępowaniu administracyjnym

Koncepcja gwarancji prewencyjnych wejścia prokuratora w układ podmiotowy postępowania administracyjnego oparta została na przyznaniu z mocy prawa oceny przez ten podmiot zasadności realizacji tego prawa w danej rozpoznawanej i rozstrzyganej sprawie. Według art. 183 § 1 k.p.a.: „Prokuratorowi służy prawo udziału w każdym stadium postępowania w celu zapewnienia, aby postępowanie i rozstrzygnięcie sprawy było zgodne z prawem”. Rola organu administracji publicznej ograniczona została do obowiązku zawiadomienia prokuratora o wszczęciu postępowania oraz o toczącym się postępowaniu w każdym przypadku, gdy uzna udział prokuratora w postępowaniu za potrzebny (art. 183 § 1 k.p.a.). Organ administracji publicznej w razie zgłoszenia przez prokuratora udziału w postępowaniu w sprawie pozbawiony jest prawa do oceny zasadności rozszerzenia układu podmiotowego, co oznacza, że prawo to prokuratorowi służy z mocy prawa. Tak również prawo to przysługuje prokuratorowi w przypadku zawiadomienia przez organ administracji publicznej o prowadzonym postępowaniu w sprawie, nawet gdy nie podjął czynności w toku prowadzonego postępowania, co oznacza, że przysługują mu prawa procesowe zaskarżenia w toku instancji po rozstrzygnięciu sprawy decyzją administracyjną (prawo odwołania, wnioski o ponowne rozstrzygnięcie sprawy).

Układ podmiotowy postępowania administracyjnego rozszerzono ustawami przez przyznanie statusu podmiotu na prawach prokuratora, reformując jedynie wartości, które te podmioty chronią przy rozpoznaniu i rozstrzygnięciu sprawy. Do podmiotów tych należą Rzecznik Praw Obywatelskich<sup>49</sup>, Rzecznik Praw Dziecka<sup>50</sup>, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców<sup>51</sup>. Prawo do udziału w układzie podmiotowym postępowania administracyjnego z ograniczeniem przedmiotowym przyznano Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Zgodnie z art. 53 ust. 2a

<sup>49</sup> Art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2023 r. poz. 1058).

<sup>50</sup> Art. 10 pkt 5 ustawy z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz.U. z 2023 r. poz. 292).

<sup>51</sup> Art. 9 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (Dz.U. z 2023 r. poz. 1668).

ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: „Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej może występować na prawach strony w postępowaniu w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej w rozumieniu ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Do Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące prokuratora”. Podmioty wyliczone mają prawa procesowe prokuratora, a zatem samodzielnie podejmują czynności włączenia się do układu podmiotowego w sprawie, co stanowi dostateczną gwarancję prewencyjną prawidłowego układu podmiotowego postępowania w sprawie.

#### 4.3. Gwarancje prewencyjne udziału organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym

Koncepcja gwarancji prewencyjnych wejścia organizacji społecznej w układ podmiotowy postępowania administracyjnego oparta została na właściwości organu administracji publicznej do rozstrzygnięcia w przedmiocie spełnienia przez ten podmiot przesłanek przyznania praw procesowych strony w rozpoznawanej i rozstrzyganej sprawie. Według art. 31 § 1 k.p.a.: „Organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem: 1) wszczęcia postępowania, 2) dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny”. Przyznanie organizacji społecznej prawa procesowego strony zostało ograniczone przez dokonanie oceny wystąpienia w sprawie dwóch przesłanek, które są wyznaczone pojęciami nieokreślonymi, a to pojęciem „uzasadnionych celów statutowych” oraz pojęciem nieokreślonym „interes społeczny”. Zarówno pierwsza, jak i druga przesłanka wymaga przez organizację społeczną konkretyzacji w aspekcie przedmiotowym. Podkreślono to w wyroku z dnia 29 września 2023 r., III OSK 7430/21 (LEX nr 3620247): „Naczelny Sąd Administracyjny w składzie orzekającym w niniejszej sprawie w pełni opowiada się za stanowiskiem wyrażonym między innymi w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 czerwca 2018 r., że prze-

słanka interesu społecznego, o której mowa w art. 31 § 1 pkt 2 k.p.a. występuje w sprawach, w których dokonuje się autorytatywnej konkretyzacji normy materialnego prawa administracyjnego, kształtując treść uprawnień lub obowiązków jednostek, a mające wpływ pośredni też na inne wartości, jak np. ochrona środowiska. Kara administracyjna nie kształtuje ani bezpośrednio, ani pośrednio treści uprawnień lub obowiązków, które już uprzednio zostały skonkretyzowane (w niniejszej sprawie w pozwoleniu środowiskowym). To, że nakładanie kary administracyjnej oprócz funkcji represyjnej i fiskalnej pełni też funkcję prewencyjną, nie może być podstawą do wyprowadzenia interesu społecznego jako przesłanki dopuszczenia do udziału organizacji społecznej w sprawie w oparciu o art. 31 § 1 pkt 2 k.p.a. Przy nakładaniu kary administracyjnej obowiązuje konstytucyjna zasada proporcjonalności, z którą należy wiązać nie tylko wymierzenie kary w odpowiedniej wysokości, ale także taką interpretację przepisów prawa, która nie pozwala na dopuszczenie do rozszerzenia zakresu podmiotowego postępowania administracyjnego. Podmioty, które nie mają w sprawie własnego interesu prawnego, a w imieniu ogólnie stojącego interesu społecznego domagają się rozstrzygnięcia w sprawie nałożenia kary pieniężnej, nie spełniają przesłanek z art. 31 § 1 pkt 2 k.p.a. W pełni należy opowiedzieć się za stanowiskiem, że przesłanka warunkująca dopuszczenie danej organizacji społecznej do udziału w sprawie na podstawie art. 31 § 1 pkt 2 k.p.a., dotycząca związku między jej celami statutowymi z przedmiotem postępowania występuje w sprawach, w których dokonuje się konkretyzacji uprawnienia lub obowiązku w oparciu o normy materialne prawa administracyjnego. W postępowaniu administracyjnym, którego przedmiotem jest wymierzenie administracyjnej kary pieniężnej, nie kształtuje się bezpośrednio ani pośrednio treści uprawnień lub obowiązków danego podmiotu, a jedynie wymierza się sankcję za ich przekroczenie lub brak realizacji. Trudno w takiej sytuacji dopatrzeć się związku między działalnością statutową danej organizacji społecznej, której przedmiotem jest ochrona środowiska a przedmiotem postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia osobie trzeciej administracyjnej kary pieniężnej za przekroczenie dopuszczalnych norm wprowadzania do powietrza gazów lub pyłów określonych w decyzji wydanej na podstawie art. 181 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo ochrony śro-

dowiska na wprowadzenie gazów lub pyłów do powietrza”. Wyważenie granic w sprawie wystąpienia drugiej przesłanki pozostaje otwarte, wymaga bowiem ustalenia, jaką treść nadać temu pojęciu. W wyroku z dnia 9 lutego 2023 r., II GSK 1355/19 (LEX nr 3507887) NSA przyjął: „Interes społeczny w przypadku dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu administracyjnym polega na działaniu na rzecz dobra ogólnego, niepowiązanego wprost z interesem indywidualnym podmiotów tworzących organizację społeczną. Oczywistą rzeczą jest, że interes społeczny w takim przypadku jest budowany nie tylko przez pryzmat interesów prawnych ogółu podmiotów uczestniczących w takiej organizacji, ale także ich interesów faktycznych, które mogą tworzyć pożądaną społecznie wartość, bowiem będą odzwierciedlać istotną i chronioną prawem wartość”. Przyjęta koncepcja rozszerzenia układu podmiotowego postępowania oparta na rozstrzygnięciu organu administracji publicznej spełnienia w sprawie przesłanek przyznania praw procesowych strony tworzy gwarancje niewchodzenia w układ podmiotowy postępowania w sprawie podmiotów nielegitymowanych, ale równocześnie pozbawienia udziału w tym układzie.

#### 4.4. Gwarancje represyjne rozszerzonego układu podmiotowego postępowania administracyjnego

Budowa gwarancji represyjnych rozszerzonego układu podmiotowego postępowania administracyjnego oprzeć należy na dwóch elementach:

- po pierwsze, na wprowadzeniu instytucji prawnych zapewniających dojscie podmiotom do rozszerzonego układu podmiotowego postępowania w sprawie;
- po drugie, na następstwach prawnych dla mocy prawnej decyzji administracyjnej przy naruszeniu przepisów prawa tworzących podstawy do wejścia w układ podmiotowy postępowania w sprawie.

Pierwszy element budowy gwarancji represyjnych rozszerzonego układu podmiotowego postępowania administracyjnego wymaga rozważenia tylko w zakresie wejścia w ten układ organizacji społecznej.

Przyznanie prokuratorowi na podstawie jego oceny wejścia w układ podmiotowy postępowania w sprawie nie rodzi konieczności budowy gwarancji represyjnych. Dotyczy to też podmiotów, które mają z mocy przepisów ustaw szczególnych prawa procesowe prokuratora. Natomiast taka potrzeba jest w przypadku organizacji społecznej, której przyznanie prawa wejścia w układ podmiotowy postępowania w sprawie oparte jest na rozstrzygnięciu organu administracji publicznej. Gwarancja represyjna oparta jest na prawie organizacji społecznej zaskarżenia postanowienia o odmowie dopuszczenia do postępowania w sprawie. Zgodnie z art. 31 § 2 k.p.a.: „(...) Na postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania lub dopuszczenia do udziału w postępowaniu organizacji społecznej służy zażalenie”. Postanowienie wydane po rozpatrzeniu zażalenia zaskarżalne jest skargą do sądu administracyjnego (art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a.).

Budowa gwarancji represyjnych w zakresie drugiego elementu wymaga rozważenia, czy w przepisach wprowadzono sankcje dla mocy prawnej decyzji w razie naruszenia podstaw do prowadzenia postępowania w sprawie w rozszerzonym układzie podmiotowym. O ile w razie naruszenia podstawowego układu podmiotowego postępowania w sprawie zostały ustanowione sankcje nieważności (art. 156 § 1 pkt 1, 2 i 4 k.p.a.) i sankcje wzruszalności (art. 145 § 1 pkt 3 i 4 k.p.a.), to takich sankcji nie ustanowiono w zakresie podstaw do prowadzenia lub braku podstaw do prowadzenia postępowania w rozszerzonym układzie podmiotowym. Gwarancje represyjne należy wyprowadzić z prawa do zaskarżenia decyzji administracyjnych. Zgodnie z art. 184 § 1 k.p.a.: „Prokuratorowi służy prawo wniesienia sprzeciwu od decyzji ostatecznej, jeżeli przepisy kodeksu lub przepisy szczególne przewidują wznowienie postępowania, stwierdzenie nieważności decyzji albo jej uchylenie lub zmianę”. Zgodnie z art. 50 § 1 p.p.s.a. prokuratorowi służy skarga do sądu administracyjnego, przy czym podstawy uwzględnienia skargi reguluje art. 145 p.p.s.a., co odpowiada podstawom podważenia mocy prawnej decyzji wyznaczonym przepisami k.p.a. Ostrze sankcji skierowane jest zatem na naruszenie przepisów prawa materialnego, przepisów prawa procesowego przy rozpoznaniu i rozstrzygnięciu sprawy. Nie stanowi samoistnej podstawy podważenia mocy prawnej decyzji naruszenie przepisów k.p.a., a w szczególno-

ści art. 183 § 2 k.p.a., regulujących udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym w sprawie.

Tak też zbudowana jest gwarancja represyjna wejścia w układ podmiotowy postępowania w sprawie organizacji społecznej. Gwarancje te należy wyprowadzić z prawa organizacji społecznej do żądania wszczęcia z urzędu postępowania w nadzwyczajnym trybie (art. 31 § 1 w związku z art. 147 k.p.a. i art. 157 § 2, art. 154, art. 155 k.p.a.). Sankcją wzruszalności, sankcją nieważności objęte jest naruszenie przepisów prawa procesowego, przepisów prawa materialnego przy rozpoznaniu i rozstrzygnięciu sprawy decyzją administracyjną. W razie naruszenia przez organ administracji publicznej przepisów prawa o podstawach przyznania organizacji społecznej udziału w rozszerzonym układzie podmiotowym postępowania, nie stanowi to samoistnej podstawy do podważenia mocy prawnej decyzji administracyjnej, a powiązania wymaga z naruszeniem przepisów prawa wyznaczających przesłanki wadliwości decyzji administracyjnej. W orzecznictwie sądowym wskazuje się jedynie na wstrzymanie prowadzenia postępowania w sprawie w razie zaskarżenia do sądu administracyjnego przez organizację społeczną postanowienia o odmowie dopuszczenia do udziału w postępowaniu. W wyroku z dnia 29 marca 2022 r., II OSK 946/19 (LEX nr 3366076) NSA przyjął: „Zakończenie postępowania administracyjnego przed rozpatrzeniem przez sąd administracyjny skargi na odmowę dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu powinno mieć miejsce tylko w sytuacji, gdy oczywistym jest, że udział organizacji społecznej w danym postępowaniu jest niedopuszczalny, np. gdy przepis prawa wprost wyłącza lub ogranicza możliwość udziału organizacji społecznej w postępowaniu bądź też gdy z utrwalonego orzecznictwa sądowego wynika, że udział organizacji społecznych w określonego rodzaju spraw jest niedopuszczalny”. Wyprowadzenie jednak sankcji prawnej stosowanej wobec decyzji administracyjnej w takim przypadku ma podstawy, zgodnie z art. 145 § 1 pkt c p.p.s.a., tylko gdy zostaną ustalone naruszenia przepisów postępowania, jeżeli mogły one mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Przesłanka taka wystąpi, gdy wykazane zostanie nieustalenie stanu faktycznego sprawy w aspekcie wskazanym w przepisach prawa materialnego. Samoistnej podstawy uwzględnienia skargi nie wyczerpuje naruszenie art. 31 § 1 k.p.a.

## 5. Koncepcja rozszerzenia układu podmiotowego postępowania administracyjnego w sprawie na podstawie ochrony interesu faktycznego

Kontrowersje budzi koncepcja powrotu do rozszerzenia układu podmiotowego postępowania administracyjnego przyjętego w r.p.a. Według art. 9 ust. 1 r.p.a.: „Osobą interesowaną jest każdy, kto żąda czynności władzy, do kogo czynność władzy się odnosi, lub też czyjego interesu czynność władzy choćby pośrednio dotyczy”. W razie gdy osoba interesowana miała w sprawie na podstawie przepisów prawa roszczenie prawne lub prawnie chroniony interes, nabywała status strony postępowania. Przyznanie podmiotom mającym w sprawie interes faktyczny, w świetle tendencji do zawężającej wykładni przepisów administracyjnego prawa materialnego, wystąpienia interesu prawnego warunkującego przyznanie jednostce statusu strony jest zabiegiem, który nie ma uzasadnienia. Rodzi pytania, kto ustalałby, czy jednostce przysługuje interes faktyczny, w jakim stadium postępowania i jakie skutki prawne przypisać wadliwemu ustaleniu dla mocy prawnej decyzji administracyjnej?

W obowiązującym stanie prawnym ochrona interesów faktycznych jest zabezpieczona przez przyznanie każdemu prawa skargi powszechnej, której wniesienie w sprawie ma następstwa prawne dla prowadzonego postępowania administracyjnego (art. 233, 234 i 235 k.p.a.).

## 6. Złożoność układu podmiotowego postępowania administracyjnego i budowy gwarancji prawnych prawidłowego układu podmiotowego postępowania w sprawie

Układ podmiotowy postępowania administracyjnego opiera się na dwóch zasadniczych elementach podmiotowych: organie administracji publicznej, któremu przyznana jest zdolność prawna przy braku jedno-

częście podstaw jej utraty, oraz jednostki, która ma zdolność prawną i zdolność administracyjnoprawną. Wejście jednak w ten układ podmiotowy okazuje się szczególnie trudne i złożone w świetle regulacji materialnego prawa administracyjnego. System ustrojowy administracji publicznej złożony ze struktur ustrojowych nie tylko organów administracji publicznej, ale też i innych jednostek organizacyjnych oraz rozszerzanie zdolności prawnej do prowadzenia postępowania w sprawie na inne organy państwowe powoduje, że ustalenie zdolności prawnej organu nie znajduje dostatecznej podstawy w przepisach k.p.a., a wymaga uwzględnienia przepisów ustrojowych i przepisów materialnego prawa administracyjnego. Złożoność pogłębia zmiana regulacji prawnej przez przesuwanie właściwości, co wymaga uwzględnienia też przepisów przejściowych. Unormowanie w przepisach utraty przez organ administracji publicznej zdolności prawnej wywołuje szereg wątpliwości, a w szczególności w przypadku organów samorządu terytorialnego.

Nie jest też prostym zabiegiem ustalenie zdolności administracyjnoprawnej jednostki przesądzającej o przyznaniu jej statusu strony w sprawie. Złożoność bowiem regulacji w przepisach materialnego prawa administracyjnego nie czyni zabiegiem prostym ustalenia interesu (obowiązku) prawnego jednostki w sprawie.

Rozszerzenie tego podstawowego układu podmiotowego postępowania administracyjnego o podmioty, którym przyznano status podmiotów na prawach strony, rodzi wiele wątpliwości interpretacyjnych dla oceny prawidłowości prowadzonego postępowania w sprawie i następstw prawnych jego naruszenia. W konsekwencji rodzi to wątpliwości co do objęcia systemu gwarancji represyjnych naruszenia tego rozszerzonego układu podmiotowego. Gwarancje represyjne *expressis verbis* ustanowione zostały tylko w zakresie podstawowego układu podmiotowego, zaś w zakresie rozszerzonego – tylko w powiązaniu z naruszeniem przepisów prawa materialnego bądź przepisów prawa procesowego, wyznaczającymi wprost przesłanki wadliwości decyzji administracyjnej.

## Bibliografia

- Adamiak B., J. Borkowski, A. Krawczyk, W. Piątek, W. Sawczyn, M. Sieniuc, A. Skoczylas, A. Wróbel, *Prawo procesowe administracyjne. System prawa administracyjnego*, t. 9, Warszawa 2020.
- Adamiak B., J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2022.
- Chlebny J., W. Chróścielewski, P. Dańczak, T. Kielkowski, A. Nędzarek, E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Zakres przedmiotowy i podmiotowy postępowania administracyjnego ogólnego. System prawa administracyjnego procesowego*, t. II, cz. 1, Warszawa 2018.
- Dziurda M., J. Gudowski, B. Janiszewska, B. Łukańko, K. Panfil, W. Pawlak, M. Pilich, N. Rycko, J. Sadowski, R. Trzaskowski, *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna. Cz. 1*, Warszawa 2021.
- Jandy-Jendrońska K., J. Jendrońska, *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego* [w:] T. Rabska, J. Łętowski (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. III, Wrocław 1978.
- Wolter A., J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2001.



---

## Granice czasowe realizacji kompetencji autokontrolnej organu administracji w sprawie ze skargi do sądu administracyjnego na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania

Autokontrola w postępowaniu sądownoadministracyjnym jest instytucją prawną, która umożliwi organowi administracji publicznej, którego forma działania, bezczynność lub przewlekłość zostały zaskarżone do sądu administracyjnego, uwzględnienie skargi i stosowne skorygowanie własnego zachowania kompetencyjnego<sup>1</sup>. Istnienie instytucji autokontroli jest podyktowane względami pragmatyki procesowej: z punktu widzenia skarżącego autokontrola umożliwi szybsze osiągnięcie celu zaskarżenia; z punktu widzenia funkcji ustrojowej sądownictwa administracyjnego i standardu praworządności oznacza szybsze przywrócenie w działalności

---

<sup>1</sup> Autorem terminu „zachowanie kompetencyjne” jest J. Wróblewski, który proponuje obejmowanie jego zakresem zachowań organów państwa, których „(...) treścią jest wykorzystanie kompetencji przyznanej określonym podmiotom prawa” (J. Wróblewski, *Zwroty stosunkowe – wypowiedzi o zgodności z normą*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego. Nauki Humanistyczno-Społeczne” 1969, seria I, Nr 62, s. 6). Jakkolwiek J. Wróblewski odnosi ten termin do przejawów działania organów państwa, tj. do prawodawstwa oraz wydawania decyzji stosowania prawa (op. cit., s. 6), to, jak się wydaje, z metodologicznego punktu widzenia nie ma przeszkód, by zakresem pojęcia „zachowania kompetencyjne” obejmować także przejawy zaniechania działania przez organy państwa. Zaniechania także mogą bowiem podlegać ocenie w kategoriach zgodności/niezgodności z prawem – w sytuacji, w której prawo ustanawia po stronie organu państwa obowiązek działania.

administracji publicznej stanu zgodnego z prawem; ponadto – *last but not least* – znacząco odciąża sąd administracyjny, ponieważ nie angażuje go w proces rozstrzygania sprawy sądownoadministracyjnej co do jej istoty.

Jednym z zagadnień prawnych wyłaniających się na tle uregulowania instytucji autokontroli jest kwestia granic czasowych<sup>2</sup>, w obrębie których kompetencje autokontrolne organu administracji – w związku ze skargą do sądu administracyjnego – mogą zostać zrealizowane.

Regulacja prawna w tym zakresie podlegała historycznej ewolucji.

W okresie międzywojennym podstawę prawną kompetencji autokontrolnych organu administracji w związku ze skargą do sądu administracyjnego stanowił lakoniczny przepis art. 90 ust. 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym<sup>3</sup> (dalej: r.p.a.), który zrównywał zasady autokontroli realizowanej w związku ze skargą do sądu administracyjnego z zasadami autokontroli realizowanej w związku z odwołaniem w administracyjnym toku instancji<sup>4</sup>. Ustawa z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym<sup>5</sup> (dalej: ustawa z 1922 r. o NTA) na temat kompetencji autokontrolnych władz administracyjnych milczała, natomiast rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym<sup>6</sup> (dalej: rozporządzenie Prezydenta RP z 1932 r. o NTA) stanowiło w przepisie art. 69 ust. 1, że „jeżeli władza pozwana [administracja rządowa lub samorządowa – przyp. aut.] przed rozstrzygnięciem sprawy cofnie zaskarżone orzeczenie lub zarządzenie i zawiadomi o tem Trybunał, przewodniczący

---

<sup>2</sup> Określenia „granice czasowe” – w odniesieniu do możliwości skorzystania przez organ administracji z kompetencji autokontrolnych w związku ze skargą do sądu administracyjnego – używa również Z. Kmiecik (Z. Kmiecik [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Sądowa kontrola administracji publicznej. System Prawa Administracyjnego*, t. 10, Warszawa 2016, s. 306).

<sup>3</sup> Dz.U. z 1928 r. Nr 36 poz. 341.

<sup>4</sup> Przepis art. 90 r.p.a. miał następujące brzmienie: „Art. 90.1. Jeżeli jednak władza, która decyzję wydała, uzna, że odwołanie zasługuje na uwzględnienie, może zmienić swoją decyzję, o ile w decyzji tej nie nabyły praw osoby inne. 2. To samo stosuje się, gdy na decyzję władzy wniesiono skargę do sądu administracyjnego”.

<sup>5</sup> Dz.U. Nr 67 poz. 600.

<sup>6</sup> Dz.U. Nr 94 poz. 806.

izby zażąda od skarżącego w wyznaczonym terminie oświadczenia, czy skargą swą cofa”. Ustęp 2. tego samego artykułu stanowił dalej, że: „brak odpowiedzi w terminie powoduje umorzenie postępowania. Odpowiedź warunkową uważa się za odmowę cofnięcia skargi”.

Granice czasowe realizacji kompetencji autokontrolnych organów administracji w związku ze skargą do NTA nie były więc w sposób bezpośredni określone w obowiązującym prawie. Wydaje się jednak, że – biorąc pod uwagę obowiązujący pod rządem ustawy z 1922 r. o NTA (art. 10) i rozporządzenia Prezydenta RP z 1932 r. o NTA (art. 57 ust. 2) bezpośredni tryb wnoszenia skargi do NTA, jak również treść art. 69 ust. 1 rozporządzenia Prezydenta RP z 1932 r. o NTA – należy przyjąć, że granice czasowe autokontroli obejmowały okres od momentu otrzymania przez władze administracyjne odpisu skargi z NTA celem przedstawienia na nią odpowiedzi i przesłania jej wraz z aktami sprawy do NTA (art. 15 ustawy z 1922 r. o NTA oraz art. 63 rozporządzenia Prezydenta RP z 1932 r. o NTA) do momentu rozstrzygnięcia sprawy przez NTA<sup>7</sup>.

Wymaga przy tym podkreślenia, że ani przepisy ustawy z 1922 r. o NTA, ani przepisy rozporządzenia Prezydenta RP z 1932 r. o NTA nie przewidywały możliwości zaskarżenia do NTA bezczynności (zaniechania działania) władz administracyjnych; kognicją Trybunału były bowiem objęte jedynie „zarządzenia i orzeczenia” władz administracji rządowej i samorządowej<sup>8</sup>.

Institucja autokontroli została przywrócona wraz z reaktywowaniem – od 1 września 1980 r. – sądownictwa administracyjnego ustawą z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>9</sup>. W odniesieniu do ówczesnego stanu prawnego A. Zieliński pisał, że autokontrola umożliwi organowi administracji „skorygowanie oczywistych błędów bez potrze-

<sup>7</sup> Bliżej na ten temat: A. Krawiec, *Autokontrola decyzji administracyjnej*, Kraków 2012, s. 101–102.

<sup>8</sup> Zob.: art. 1 ustawy z 1922 r. o NTA i art. 1 rozporządzenia Prezydenta RP z 1932 r. o NTA. Zob. także: W. Chróścielewski, *W kwestii dopuszczalności zaskarżenia do sądu administracyjnego bezczynności organu administracji już po wydaniu w sprawie decyzji administracyjnej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2022, Nr 3, s. 10.

<sup>9</sup> Dz.U. Nr 4 poz. 8.

by uruchamiania postępowania sądowego<sup>10</sup>. Podobnie wypowiadał się Z. Janowicz, wskazując, że *ratio legis* przepisów o autokontroli jest jasne: „stworzenie organowi, który wydał decyzję w ostatniej instancji, możliwości zastanowienia się – przed przekazaniem skargi do sądu administracyjnego – nad zgodnością swej decyzji z prawem i zrewidowania tej decyzji”<sup>11</sup>.

Od początku reaktywowania sądownictwa administracyjnego (aż do dziś) autokontroli podlegały, co do zasady, wszystkie przejawy działania organów administracji publicznej, jak i zaniechania działania<sup>12</sup> tych organów, objęte kognicją sądów administracyjnych<sup>13</sup> (z zastrzeżeniem, że zakres tej kognicji na przestrzeni lat ewoluował).

---

<sup>10</sup> A. Zieliński [w:] J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1985, teza 3 do art. 200, s. 299.

<sup>11</sup> Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa–Poznań 1992, teza 2f do art. 200, s. 475.

<sup>12</sup> Należy wyjaśnić, że pod pojęciem zaniechania działania organu autorzy opracowania rozumieją stan, w którym organ administracji, wbrew obowiązkowi, nie zakończył postępowania w wymaganej formie prawnej (nie wydał wymaganego aktu lub nie podjął wymaganej czynności). Stan ten może być zarówno wynikiem niepodejmowania przez organ jakiegokolwiek działania (bezczynność), jak i działania, które jest prowadzone zbyt długo (przewlekłość). Z punktu widzenia rezultatu postępowania (właściwej procesowo formy zakończenia postępowania) obie sytuacje oznaczają jednak to samo: brak takiego rezultatu. Trafnie wskazuje W. Chróścielewski – w odniesieniu do postępowania administracyjnego kończącego się wydaniem decyzji – że zarówno „bezczynność”, jak i „przewlekłość”, to „w istocie dwie zjawiskowe postacie zwłoki w załatwieniu sprawy w drodze decyzji administracyjnej” (W. Chróścielewski, *W kwestii dopuszczalności...*, op. cit., s. 11). „Przewlekłość postępowania” – jako druga, obok „bezczynności”, rodzajowa postać zaniechania działania organu – została wyróżniona przez ustawodawcę i wprowadzona do k.p.a. oraz p.p.s.a. od dnia 11 kwietnia 2011 r. na podstawie ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2011 r. Nr 6 poz. 18 ze zm.). Do 11 kwietnia 2011 r. „w zakresie beczynności organu lokowano także te okoliczności, które obecnie traktuje się jako przejawy przewlekłości postępowania” (W. Chróścielewski, *W kwestii dopuszczalności...*, op. cit., s. 11).

<sup>13</sup> Na ten temat – w odniesieniu do aktualnej regulacji prawnej – zob.: A. Kabat [w:] B. Dauter, M. Niezgódka-Medek, A. Kabat, *Prawo o postępowaniu*

Powracając do zagadnienia granic czasowych realizacji kompetencji autokontrolnych, należy wskazać, że w świetle art. 200 § 2 (a w zakresie skarg na niewydanie decyzji – w świetle art. 200 § 2 w zw. z art. 216 § 5) ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>14</sup> (dalej: k.p.a.) granice te obejmowały okres od momentu wniesienia skargi przez skarżącego do momentu upływu 30 dni od tej daty; był to zarazem termin, przed upływem którego organ administracji był zobowiązany do sporządzenia odpowiedzi na skargę i przekazania jej, wraz ze skargą i aktami sprawy, do sądu administracyjnego.

Stan ten utrzymywał się do 30 września 1995 r. Z dniem 1 października 1995 r. przepisy o sądownictwie administracyjnym (w tym przepisy o autokontroli), zawarte w k.p.a., zostały bowiem zastąpione przepisami ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym<sup>15</sup> (dalej: ustawa z 1995 r. o NSA). Autokontrola została uregulowana w przepisie art. 38 ust. 2 tej ustawy, który stanowił, że „organ, którego działanie lub bezczynność zaskarżono, może uwzględnić skargę w całości do dnia wyznaczenia przez Sąd terminu rozprawy”. Zważywszy na fakt, że pod rządem ustawy z 1995 r. o NSA obowiązywał bezpośredni tryb wnoszenia skargi do tego Sądu, za datę początkową skorzystania z kompetencji autokontrolnych przez organ administracji, należało uznawać moment otrzymania przez ten organ skargi z sądu administracyjnego (art. 38 ust. 1 ustawy z 1995 r. o NSA). W porównaniu z treścią poprzednio obowiązującego przepisu art. 200 § 2 k.p.a. granice czasowe realizacji kompetencji autokontrolnych organu administracji zostały zatem poszerzone; wątpliwości – co dostrzegał J.P. Tarno<sup>16</sup> – budziło natomiast to, czy pod pojęciem „dnia wyznaczenia przez Sąd terminu rozprawy” należało rozumieć datę czynności Sądu o wyznaczeniu termi-

---

*przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LEX/el. 2021, teza 9 do art. 54; Z. Kmiecik [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Sądowa kontrola...*, op. cit., s. 306; T. Woś [w:] H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, T. Woś, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2016, teza 18 do art. 54, s. 476 wraz z powołaną tam literaturą.

<sup>14</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 1980 r. Nr 9 poz. 26.

<sup>15</sup> Dz.U. Nr 74 poz. 368.

<sup>16</sup> J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2011, teza 15 do art. 54, LEX.

nu rozprawy, czy też (zazwyczaj późniejszą) datę otrzymania zawiadomienia o terminie tej rozprawy przez organ administracji<sup>17</sup>.

Obowiązująca ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>18</sup> (dalej: p.p.s.a.), która od dnia 1 stycznia 2004 r. zastąpiła ustawę z 1995 r. o NSA, przywróciła pośredni tryb wnoszenia skargi do sądu administracyjnego, a instytucję autokontroli uregulowała w przepisie art. 54 § 3. Przepis ten – w swoim pierwotnym brzmieniu – stanowił, że „organ, którego działanie lub bezczynność zażalowano, może w zakresie swojej właściwości uwzględnić skargę w całości do dnia rozpoczęcia rozprawy”. Nowelizacja p.p.s.a. dokonana ustawą z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>19</sup> zmodyfikowała granice czasowe skorzystania z kompetencji autokontrolnej przez organ administracji (art. 1 pkt 16 lit. a ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r.); granice te zostały następnie częściowo zmienione kolejnymi nowelizacjami p.p.s.a. dokonanymi: ustawą z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>20</sup>, która spowodowała wydłużenie do 60 dni terminu na skorzystanie przez organ administracji z kompetencji autokontrolnej w sprawach skarg wnoszonych za pośrednictwem konsula (art. 1 pkt 5 ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. w zw. z art. 54 § 3 zdanie ostatnie p.p.s.a.) oraz ustawą z dnia 21 stycznia 2021 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw<sup>21</sup>, która spowodowała wydłużenie do 60 dni terminu na skorzystanie przez organ administracji z kompetencji autokontrolnej w sprawach skarg na decyzję wydaną przez ministra właściwego do spraw zagranicznych w zakresie spraw uregulowanych w ustawie z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (art. 5 pkt 3 ustawy z dnia 21 stycznia 2021 r. w zw. z art. 54 § 3 zdanie ostatnie p.p.s.a.). Jakkolwiek W. Chróścielewski słusznie wyraża

<sup>17</sup> Zob. także: T. Woś, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 1999, s. 164–165; A. Krawiec, *Autokontrola decyzji...*, op. cit., s. 112.

<sup>18</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r. poz. 1634.

<sup>19</sup> Dz.U. z 2015 r. poz. 658.

<sup>20</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 11.

<sup>21</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 159.

zastrzeżenia co do klarowności skutków nowelizacji p.p.s.a. dokonanej ustawą z dnia 9 listopada 2018 r.<sup>22</sup>, to intencja ustawodawcy zsynchronizowania 60-dniowego terminu na przekazanie sądowi skargi (wraz z odpowiednią na skargę i aktami sprawy) z terminem realizacji kompetencji autokontrolnych nie powinna budzić wątpliwości.

Z aktualnego brzmienia przepisu art. 54 § 3 p.p.s.a. wynika, że kompetencja autokontrolna organu administracji (wyrażająca się w możliwości uwzględnienia skargi) może być realizowana – w zakresie właściwości tego organu – w odniesieniu do przejawów jego działania, bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, a jej granice czasowe obejmują okres między dniem otrzymania skargi<sup>23</sup> a upływem 30 dni od tej daty (60 dni – gdy chodzi o skargę wniesioną za pośrednictwem konsula oraz skargę na decyzję wydaną przez ministra właściwego do spraw zagranicznych w zakresie spraw uregulowanych w ustawie z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach – art. 54 § 3 zdanie ostatnie w zw. z § 2 p.p.s.a.). Wymaga przy tym podkreślenia, że omawiane granice czasowe realizacji kompetencji autokontrolnych organu administracji w związku ze skargą do sądu administracyjnego mają charakter uniwersalny w tym znaczeniu, że są wyznaczone tak samo, niezależnie od tego, czy przedmiot autokontroli stanowi określona forma działania administracji, czy też przejaw zaniechania działania organu (bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania).

W tym miejscu wyłania się kluczowe, z punktu widzenia tematu opracowania, zagadnienie charakteru terminu realizacji kompetencji auto-

<sup>22</sup> W. Chróścielewski, *W kwestii dopuszczalności...*, op. cit., s. 14.

<sup>23</sup> Słusznie wskazuje się w literaturze, że w tym przypadku chodzi o datę rzeczywistego otrzymania skargi przez organ administracji. Zob.: K. Kaszubowski, *Uwzględnienie przez samorządowe kolegium odwoławcze skargi na decyzję w trybie autokontroli*, „Casus” 2004, Nr 3 (jesień), s. 34; A. Kabat [w:] B. Dauter, M. Niezgódka-Medek, A. Kabat, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LEX/el. 2021, teza 5 do art. 54; M. Jagielska, A. Wiktorowska, P. Wajda, P. Pietrasz [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2021; Legalis, nota I.4 do art. 54. Rzeczywiste otrzymanie skargi nie jest zatem tożsame z sytuacją, którą prawo kwalifikuje jako „równoznaczną z wniesieniem” pisma procesowego, w tym skargi, do sądu administracyjnego (art. 83 § 3 i § 4 p.p.s.a.).

kontrolnych organu administracji i związane z nim kolejne zagadnienie, tj. zagadnienie skutków ewentualnego przekroczenia tego terminu.

W zakresie omawianego zagadnienia zarysowały się dwa stanowiska: pierwsze można określić mianem restryktywnego, a drugie liberalnego.

Zdaniem A. Kabata 30-dniowy termin na dokonanie autokontroli jest terminem „o charakterze materialnym”, a po jego upływie „kompetencja do rozstrzygnięcia sprawy przysługuje sądowi administracyjnemu”<sup>24</sup>. Podobnie charakter tego terminu (materialny) ocenia B. Dauter, wskazując, że „rozstrzygnięcie autokontrolne wydane po upływie terminu z art. 54 § 3 p.p.s.a. jest rozstrzygnięciem obciążonym wadą nieważności (wydanym bez podstawy prawnej)”<sup>25</sup>. Zagadnienie dopuszczalności zrealizowania kompetencji autokontrolnych przez organ administracji po upływie ustawowego terminu w kierunku negatywnym rozstrzyga także W. Chróścielewski, uznając, że „30-dniowy termin na dokonanie autokontroli jest terminem zawitym” oraz że po jego upływie organ administracji traci „jakąkolwiek możliwość legalnego korygowania popełnionych przez siebie błędów” (zdaniem tego autora odmienne działanie organu byłoby pozbawione podstaw prawnych)<sup>26</sup>. Analogiczne stanowisko, zaliczane do grupy restryktywnych, zajmują T. Grzybowski<sup>27</sup>, M. Jaśkowska<sup>28</sup>, M. Adamczyk<sup>29</sup> i – jak się wydaje – B. Adamiak<sup>30</sup>.

---

<sup>24</sup> A. Kabat [w:] B. Dauter, M. Niezgodka-Medek, A. Kabat, *Prawo o postępowaniu...*, op. cit., teza 13 do art. 54.

<sup>25</sup> B. Dauter, *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2018, s. 164–165.

<sup>26</sup> W. Chróścielewski, *W kwestii dopuszczalności...*, op. cit., s. 17, 20.

<sup>27</sup> T. Grzybowski, *Rozdział IV. Uprawnienia autokontrolne organu administracji publicznej w nowych regulacjach procesowych. § 3. Zakres uprawnień autokontrolnych organu po zmianie PostAdmU* [w:] R. Bucholski, J. Jaśkiewicz, A. Mikos-Sitek, *Samorządowe kolegia odwoławcze w systemie administracji publicznej*, Warszawa 2016, Legalis.

<sup>28</sup> M. Jaśkowska [w:] D. Gut, M. Jaśkowska, J. Jaworski, K. Łuczak, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2021, s. 116.

<sup>29</sup> M. Adamczyk, *Autokontrola w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2022, t. CXXVIII, s. 16.

<sup>30</sup> B. Adamiak wskazuje bowiem, że po upływie terminu, w którym „organ ma przyznaną kompetencję do samokontroli” kompetencja tego organu „wygasa”

Jeśli zaś chodzi o liberalne stanowisko w kwestii możliwości skorzystania przez organ administracji z kompetencji autokontrolnych po upływie ustawowego terminu od otrzymania skargi, to można się go dopatrzeć w poglądach M. Jagielskiej, A. Wiktorowskiej, P. Wajdy i P. Pietrasza. Autorzy ci zdają się bowiem kwalifikować zrealizowanie przez organ kompetencji autokontrolnych po upływie ustawowego terminu jako naruszenie przepisów postępowania, które może mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a.) i które wymaga w związku z tym rozpatrzenia na tle okoliczności konkretnej sprawy<sup>31</sup>. Dostrzegając wadliwość działania organu polegającego na przekroczeniu terminu autokontroli, autorzy ci nie kwalifikują jednak takiego zachowania kompetencyjnego jako pozbawionego podstawy prawnej, lecz samego terminu na skorzystanie z kompetencji autokontrolnej przez organ jako terminu zawitego. Z kolei T. Woś jest zdania, że w przypadku ewentualnego zaskarżenia aktu lub czynności podjętej w trybie art. 54 § 3 p.p.s.a. sam fakt ich podjęcia po upływie ustawowego terminu nie może uzasadniać uwzględnienia skargi; „nie jest to bowiem naruszenie przepisów o postępowaniu, które miałyby wpływ na treść podjętego aktu lub czynności”<sup>32</sup>.

W liberalnym nurcie wykładni przepisów o terminie realizacji kompetencji autokontrolnych organu administracji mieszczą się również orzeczenia sądów administracyjnych, które – dostrzegając w przekroczeniu ustawowego terminu autokontroli naruszenie prawa – kwalifikują je jako naruszenie prawa procesowego i oceniają pod kątem możliwego wpływu na wynik sprawy; naruszenie to nie musi więc prowadzić do uchylecia aktu lub czynności podjętych na skutek realizacji kompetencji autokontrolnej (w przypadku stwierdzenia przez sąd braku wpływu lub możliwości wpływu przekroczenia terminu na wynik sprawy)<sup>33</sup>.

(B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2021, s. 613).

<sup>31</sup> M. Jagielska, A. Wiktorowska, P. Wajda, P. Pietrasz [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo o postępowaniu...*, op. cit., nota I.13 do art. 54.

<sup>32</sup> T. Woś [w:] H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, T. Woś, *Prawo o postępowaniu...*, op. cit., teza 33 do art. 54.

<sup>33</sup> Zob.: postanowienie WSA we Wrocławiu z dnia 11 stycznia 2012 r., I SA/Wr 1472/11, LEX nr 1105266; postanowienie WSA w Kielcach z dnia 25

Ewentualne skorzystanie przez organ administracji z kompetencji autokontrolnej po upływie ustawowego terminu i po przekazaniu akt sądowi administracyjnemu ma również swój wymiar praktyczny, prowadzący się do pytania, na jakiej podstawie (skoro akta sprawy znajdują się w sądzie) może być w ogóle podjęty akt/czynność w ramach autokontroli. Podstawę taką może jednak stanowić zachowana w organie administracji kopia akt sprawy (W. Chróścielewski)<sup>34</sup> lub wypożyczony z sądu administracyjnego oryginał tych akt (K. Kaszubowski)<sup>35</sup>.

Nie przesądzając wyniku dyskusji na temat charakteru terminu autokontroli i skutków jego przekroczenia w sytuacji, w której przedmiotem autokontroli jest określona forma działania administracji, należy – jak się wydaje – z innej perspektywy spojrzeć na kwestię charakteru tego terminu i skutków jego przekroczenia w sytuacji, w której przedmiotem autokontroli jest przejaw zaniechania działania organu administracji (bezczynności lub przewlekłe prowadzenie postępowania).

Istnieje bowiem zasadnicza różnica między charakterem kompetencji autokontrolnych organu administracji przysługujących temu organowi w obu wyróżnionych wyżej sytuacjach.

W pierwszej (gdym przedmiotem autokontroli jest forma działania administracji) organ administracji publicznej, dokonując autokontroli, działa na podstawie upoważnienia usytuowanego w obrębie przepisów regulujących postępowanie sądownoadministracyjne – aktualnie jest to art. 54 § 3 p.p.s.a. Przepis ten stanowi samodzielne oraz niezależne od innych procedur administracyjnych upoważnienie organu do weryfikacji formy działania administracji, uwarunkowane jednakże właściwością tego organu w danej sprawie<sup>36</sup>. Kompetencja autokontrolna organu

---

kwietnia 2016 r., II SA/Ke 1119/15, LEX nr 2029489; postanowienie WSA w Kielcach z dnia 31 października 2017 r., II SA/Ke 592/17, LEX nr 2389720.

<sup>34</sup> W. Chróścielewski, *W kwestii dopuszczalności...*, op. cit., s. 17.

<sup>35</sup> K. Kaszubowski, *Uwzględnienie przez samorządowe...*, op. cit., s. 36.

<sup>36</sup> Taki pogląd zdecydowanie dominuje w literaturze i orzecznictwie. Na temat charakteru kompetencji autokontrolnej organu administracji w postępowaniu sądownoadministracyjnym i rozbieżności poglądów w tym zakresie zob. m.in.: uchwała pełnego składu Izby Cywilnej i Administracyjnej Sądu Najwyższego z dnia 15 grudnia 1984 r., OSNCAP 1985, Nr 10, poz. 143; uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 5 lipca 1999 r., ONSA 1999, Nr 4, poz. 120; uchwała

administracji ustanowiona w przepisie art. 54 § 3 p.p.s.a. jest zatem samodzielną kompetencją organu administracji publicznej obejmującą zdolność tego organu do ingerencji (pod określonymi przez p.p.s.a. warunkami) w formę działania administracji w związku z wniesioną do sądu administracyjnego skargą na tę formę. O odrębności i samodzielności tej kompetencji świadczy fakt, że gdyby przepis ją ustanawiający (art. 54 § 3 p.p.s.a.) nie obowiązywał, organ administracji byłby pozbawiony możliwości wzruszenia formy działania administracji w związku z wniesioną do sądu administracyjnego skargą na tę formę; ewentualne wzruszenie tej formy działania mogłoby wówczas nastąpić jedynie w ramach innych, przewidzianych w systemie prawa procedur

---

składu 7 sędziów NSA z dnia 20 marca 2000 r., ONSA 2000, Nr 3, poz. 94; powołane uchwały uważane są za aktualne w zakresie stanowiska, że przepisy o autokontroli „stanowią samoistną podstawę postępowania prowadzonego przez organ administracji publicznej w ramach tej procedury, jak również samoistną podstawę do stosowania zróżnicowanych form rozstrzygnięć uwzględniających skargę”, także pod rządem aktualnego stanu prawnego. Na temat charakteru kompetencji autokontrolnych organu administracji w postępowaniu sądownoadministracyjnym zob. także: A. Kabat [w:] B. Dauter, M. Niezgodka-Medek, A. Kabat, *Prawo o postępowaniu...*, op. cit., teza 10 do art. 54; T. Woś [w:] H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, T. Woś, *Prawo o postępowaniu...*, op. cit., teza 19 do art. 54; B. Dauter, *Metodyka pracy...*, s. 160–161; Z. Kmiecik [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Sądowa kontrola...*, op. cit., s. 307–310; J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu...*, op. cit., teza 12 do art. 54; M. Jagielska, A. Wiktorowska, P. Wajda, P. Pietrasz [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo o postępowaniu...*, op. cit., nota I.11 do art. 54; A. Krawiec, *Autokontrola decyzji...*, op. cit., s. 119–121; A. Gołęba [w:] J.G. Firlus, A. Gołęba, K. Klonowski, H. Knysiak-Sudyka, *Postępowanie sądownoadministracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2020, s. 207; oraz – w kontekście poprzedniego stanu prawnego – J. Borkowski, *Glosa do wyroku NSA z 24.02.1995 r., III SA 19/94*, OSP 1997, Nr 6, s. 294; J. Świątkiewicz, *Naczelny Sąd Administracyjny. Komentarz do ustawy*, Białystok 1999, s. 152–153; A. Kabat, *Instytucja autokontroli w ujęciu ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym* [w:] I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 312; K. Sobieralski, *Uprawnienia samokontrolne organu w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2004, Nr 1, s. 60 i n.

(które wymagałyby odrębnego wszczęcia, przeprowadzenia i stosownego zakończenia), przy zachowaniu obowiązujących w nich przesłanek oraz niezależnie od faktu wniesienia skargi na formę działania administracji do sądu administracyjnego. Ponieważ jednak przepis art. 54 § 3 p.p.s.a. obowiązuje, ingerencja organu w formę działania administracji (w związku ze skargą do sądu administracyjnego) jest możliwa. Innymi słowy podstawą prawną kompetencji autokontrolnej organu administracji wykonywanej w stosunku do określonej formy działania administracji, zaskarżonej do sądu administracyjnego, jest norma kompetencyjna wynikająca z art. 54 § 3 p.p.s.a.; gdyby nie ta norma kompetencyjna, ingerencja organu w „wytworzoną” wcześniej, w oparciu o inną podstawę prawną i w ramach innej procedury, formę działania, z tytułu samego wniesienia na nią skargi do sądu administracyjnego, nie byłaby możliwa. Ujmując tę kwestię jeszcze lapidarniej: dlatego organ administracji może ingerować w formę działania administracji w związku ze skargą na tę formę do sądu administracyjnego, że upoważnia go do tego przepis art. 54 § 3 p.p.s.a.; bez tego upoważnienia ingerencja taka (z tytułu wniesienia skargi na tę formę do sądu administracyjnego) nie byłaby możliwa.

W konsekwencji kształt prawny kompetencji autokontrolnej organu administracji w odniesieniu do formy działania administracji zaskarżonej do sądu administracyjnego może być kształtowany przez przepisy p.p.s.a., w tym co do wyznaczenia granic czasowych skorzystania z kompetencji autokontrolnej. Ustawodawca może bowiem określić prawne warunki wzruszenia formy działania administracji, która stała się częścią obowiązującego porządku prawnego.

Całkowicie odmienny charakter ma jednak kompetencja „autokontrolna” (użycie cudzysłowu jest w tym przypadku świadomym zabiegiem) organu administracji w sytuacji, w której przedmiotem zaskarżenia do sądu administracyjnego jest beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ administracji publicznej. Zrealizowanie kompetencji „autokontrolnej” organu administracji w związku ze skargą na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania polega bowiem na zniesieniu stanu beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania poprzez „wytworzenie” tej formy (wydanie decyzji administracyjnej, wydanie postanowienia, dokonanie aktu lub czynności z zakre-

su administracji publicznej itd.)<sup>37</sup>. Podstawą prawną działania organu (podjęcia aktu, dokonania czynności) nie są jednak w tym przypadku przepisy o postępowaniu sądownoadministracyjnym, ustanawiające kompetencję autokontrolną, lecz właściwe przepisy prawa materialnego lub procesowego. Organ administracji publicznej – mimo wniesionej skargi na jego bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania – byłby bowiem uprawniony do „wytworzenia” formy działania administracji, nawet gdyby przepis art. 54 § 3 p.p.s.a. o kompetencjach autokontrolnych organu nie obowiązywał. Norma kompetencyjna ustanawiająca kompetencję organu administracji publicznej do wydania decyzji administracyjnej, postanowienia lub innego aktu albo dokonania czynności z zakresu administracji publicznej jest bowiem zawarta we właściwych przepisach prawa materialnego lub procesowego regulujących wydawanie tych aktów bądź podejmowanie czynności. W konsekwencji to właśnie ta norma kompetencyjna (a nie przepis art. 54 § 3 p.p.s.a.) stanowi podstawę wydania tych aktów lub podjęcia czynności – także wówczas, gdy do sądu administracyjnego została wniesiona skarga na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania (zaniechanie wydania tych aktów lub podjęcia czynności). Za zasadne należałoby nawet uznać postawienie w tym miejscu pytania, czy określenie „autokontrola” jest w ogóle adekwatne do prawnej charakterystyki sytuacji, w której organ administracji realizuje kompetencję do wydania aktu lub podjęcia czynności, wynikającą z normy kompetencyjnej ustanowionej przez właściwe przepisy prawa materialnego lub procesowego, a nie przez przepisy o postępowaniu sądownoadministracyjnym, w tym te regulujące autokontrolę (stąd opatrzenie, w przypadku skarg na bezczynność lub przewlekłość, wyrazu „autokontrola” cudzysłowem). Przepis art. 54 § 3 p.p.s.a. nie jest bowiem w omawianym przypadku (zniesienia stanu zaniechania działania poprzez wydanie aktu lub podjęcie czynności) organowi admini-

<sup>37</sup> Zob. m.in.: J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu...*, op. cit., teza 20 do art. 54; M. Jagielska, A. Wiktorowska, P. Wajda, P. Pietrasz [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo o postępowaniu...*, op. cit., teza I.9 do art. 54; H. Knysiak-Sudyka, *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Komentarz. Orzecznictwo*, Warszawa 2021, s. 101; T. Woś [w:] H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, T. Woś, *Prawo o postępowaniu...*, op. cit., teza 32 do art. 54, s. 484.

stracji w ogóle niezbędny jako podstawa prawna jego działania. Trudno w tej sytuacji kwalifikować zachowanie organu polegające na skorzystaniu z ustawowej kompetencji do „wytworzenia” formy działania administracji (wydania aktu lub podjęcia czynności) i rozstrzygnięcia danej sprawy na podstawie właściwych przepisów prawa materialnego lub procesowego – usytuowanych poza uregulowaniem prawnym postępowania sądownoadministracyjnego – jako autokontrolę. Oczywiście okoliczność, że organ wydaje akt lub dokonuje czynności po wniesieniu skargi na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania nie wyklucza ani nie przekreśla potrzeby dokonania przez sąd administracyjny oceny, czy działanie organu przed wydaniem aktu lub dokonaniem czynności nie było opieszale (tj. czy organ przed wydaniem aktu lub dokonaniem czynności nie był beczynny lub nie działał przewlekłe).

Ewentualne przyjęcie, że wynikający z przepisu art. 54 § 3 p.p.s.a. termin 30 (60) dni od otrzymania skargi jest dla organu administracji terminem zawitym na wydanie aktu lub podjęcie czynności – także w sytuacji, w której przedmiotem skargi jest beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez ten organ – oznaczałoby, że przepisy o postępowaniu sądownoadministracyjnym formułują (niewyrażony *explicite*) zakaz wykonywania przez organy administracji publicznej ich ustawowych kompetencji do załatwiania spraw (wydawania aktów, dokonywania czynności w sprawach z zakresu administracji publicznej), wynikających z właściwych przepisów prawa materialnego lub procesowego. Nie taka jest, jak się wydaje, funkcja przepisów regulujących postępowanie sądownoadministracyjne. Trudno również byłoby znaleźć uzasadnienie dla takiego rozwiązania, oparte na założeniu racjonalności ustawodawcy.

Ponadto uznanie, że termin 30 (60) dni od otrzymania skargi jest dla organu administracji terminem zawitym na wydanie aktu lub podjęcie czynności także wówczas, gdy przedmiotem skargi jest beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez ten organ, prowadziłoby do pogłębiania stanu sprzeczności z prawem: z uwagi na zakaz działania po upływie terminu zawitego organ administracji nie byłby bowiem uprawniony do zniesienia stanu beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania poprzez wydanie aktu lub dokonanie czynności; na organie tym ciążyłby prawny obowiązek (nakaz) powstrzymania się

od działania do momentu prawomocnego zakończenia postępowania sądownoadministracyjnego (stan ten, uwzględniając realne terminy rozpoznawania spraw przez sądy administracyjne, mógłby się utrzymywać przez wiele miesięcy). Paradoksalnie więc przepisy o sądowej kontroli administracji, które w zamierzeniu mają prowadzić do osiągnięcia w działalności administracji publicznej stanu zgodnego z prawem, powodowałyby skutek odwrotny do zamierzonego (ustawowy nakaz utrzymywania stanu zaniechania działania przez organ, nawet jeśli ten stan byłby sprzeczny z prawem).

Należy także mieć na względzie, że realizowanie przez organ administracji kompetencji autokontrolnych w stosunku do określonego przejawu działania administracji oraz realizowanie tych kompetencji w warunkach istnienia stanu bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania to dwa zasadniczo różniące się od siebie typy działalności „sanacyjnej” organu administracji: w pierwszym przypadku organ „zamienia” istniejącą formę (akt lub czynność) wadliwą (niezgodną z prawem) na formę prawidłową (zgodną z prawem), w drugim – „wytwarza” formę prawną w warunkach nieistnienia innej (wypełnia „próżnię”).

Mając na uwadze powyższe, należy dojść do wniosku, że w sytuacji, w której przedmiotem zaskarżenia do sądu administracyjnego jest bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania, wynikający z przepisu art. 54 § 3 p.p.s.a. termin 30 (60) dni od otrzymania skargi na wydanie aktu lub dokonanie czynności przez organ administracji publicznej w ramach „autokontroli” ma charakter terminu instrukcyjnego, a nie zawitego. Jeżeli organ administracji jest bezczynny lub działa przewlekłe, może ów stan bezczynności lub przewlekłości znieść, podejmując działanie we właściwej formie prawnej, na podstawie kompetencji wynikającej z przepisów prawa materialnego lub procesowego. Działanie to – w warunkach istnienia stanu bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania – może zostać podjęte w każdym czasie od otrzymania przez organ skargi – w toku postępowania sądownoadministracyjnego, a nawet po wydaniu wyroku sądu administracyjnego zobowiązującego organ do wydania aktu lub podjęcia czynności; po uprawomocnieniu się takiego wyroku sytuacja prawna zmieni się jedynie o tyle, że organ administracji, wydając akt lub dokonując czynności na podstawie właściwych przepisów prawa materialnego lub procesowego, będzie realizował dodatkowy

obowiązek procesowy zastosowania się do prawomocnego wyroku sądu administracyjnego (art. 170 i 171 p.p.s.a.). Nie zmieni to jednak faktu, że podstawą prawną (kompetencyjną) działania organu (nawet po prawomocnym wyroku sądu administracyjnego zobowiązującym organ do wydania aktu lub dokonania czynności) będą właściwe przepisy prawa materialnego lub procesowego. W istocie rzeczy więc pojęcie „autokontroli” jest – w sytuacji, w której przedmiot skargi stanowi bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ administracji – określeniem jedynie „technicznym”. Znosząc stan zaniechania działania (poprzez wydanie aktu lub podjęcie czynności) organ administracji, niezależnie od tego, na jakim etapie znajduje się postępowanie sądownoadministracyjne w sprawie ze skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania, czyni to na podstawie kompetencji wynikającej z przepisów prawa materialnego lub procesowego. Podstawą tą nie jest kompetencja autokontrolna, bo taka w tym przypadku nie istnieje. W konsekwencji trudno mówić o granicach czasowych jej realizacji; określony przez przepisy termin na dokonanie autokontroli (w przypadku gdy przedmiotem zaskarżenia jest zaniechanie działania przez administrację) może mieć jedynie charakter instrukcyjny.

Rozważania wypada zakończyć refleksją ogólniejszą – o potrzebie głębszego dostosowania przepisów regulujących postępowanie sądownoadministracyjne do specyfiki sprawy stanowiącej przedmiot tego postępowania. Uniwersalna regulacja, adekwatna do rozpoznawania spraw określonego typu, ujawnia swoje nieoczekiwane i nie do końca pożądane skutki w sprawach innego typu. Zagadnienie prawne, którego dotyczy niniejsze opracowanie, tę tezę potwierdza: regulacja znajdująca zastosowanie wówczas, gdy przedmiotem skargi jest forma działania administracji, budzi istotne wątpliwości w sytuacji, w której przedmiotem skargi jest niedziałanie administracji. Wydaje się, że rozwój regulacji w zakresie postępowania sądownoadministracyjnego powinien iść w kierunku tworzenia – obok regulacji uniwersalnej (ogólnej) – także regulacji odrębnych (szczególnych), dostosowanych do specyfiki spraw stanowiących przedmiot postępowania sądownoadministracyjnego. Specyfika sprawy sądownoadministracyjnej jest zaś przede wszystkim pochodną typu formy działania administracji lub kwalifikowanego przejawu zaniechania działania organu administracji, stanowiącego przedmiot skargi.

## Bibliografia

- Adamczyk M., *Autokontrola w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2022, t. CXXVIII.
- Adamiak B., J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2021.
- Borkowski J., *Glosa do wyroku NSA z 24.02.1995 r., III SA 19/94*, OSP 1997, Nr 6.
- Borkowski J., J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1985.
- Bucholski R., J. Jaśkiewicz, A. Mikos-Sitek, *Samorządowe kolegia odwoławcze w systemie administracji publicznej*, Warszawa 2016.
- Chróścielewski W., *W kwestii dopuszczalności zaskarżenia do sądu administracyjnego bezczynności organu administracji już po wydaniu w sprawie decyzji administracyjnej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2022, Nr 3.
- Dauter B., M. Niezgódka-Medek, A. Kabat, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LEX/el. 2021.
- Dauter B., *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2018.
- Firlus J.G., A. Gołęba, K. Klonowski, H. Knysiak-Sudyka, *Postępowanie sądowoadministracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2020.
- Gut D., M. Jaśkowska, J. Jaworski, K. Łuczak, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2021.
- Hauser R., M. Wierzbowski (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Hauser R., Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Sądowa kontrola administracji publicznej. System Prawa Administracyjnego*, t. 10, Warszawa 2016.
- Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa–Poznań 1992.
- Kaszubowski K., *Uwzględnienie przez samorządowe kolegium odwoławcze skargi na decyzję w trybie autokontroli*, „Casus” 2004, Nr 3 (jesień).
- Knysiak-Sudyka H., M. Romańska, T. Woś, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2016.

- Knysiak-Sudyka H., *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowo-administracyjnym. Komentarz. Orzecznictwo*, Warszawa 2021.
- Krawiec A., *Autokontrola decyzji administracyjnej*, Kraków 2012.
- Skrzydło-Niżnik I., P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001.
- Sobieralski K., *Uprawnienia samokontrolne organu w postępowaniu sądowo-administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2004, Nr 1.
- Świątkiewicz J., *Naczelny Sąd Administracyjny. Komentarz do ustawy*, Białystok 1999.
- Tarno J.P., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Woś T., *Postępowanie sądowo-administracyjne*, Warszawa 1999.
- Wróblewski J., *Zwroty stosunkowe – wypowiedzi o zgodności z normą*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego. Nauki Humanistyczno-Społeczne” 1969, seria I, Nr 62.

## Ustawowe wydłużenie terminu do załatwienia sprawy pobytovej cudzoziemca

### 1. Terminy do załatwienia sprawy o udzielenie cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt

W przepisach ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.)<sup>1</sup> określono terminy do załatwienia sprawy administracyjnej. Organy administracji publicznej bez zbędnej zwłoki załatwiają wyłącznie sprawy, które nie wymagają postępowania wyjaśniającego<sup>2</sup>. Te, które wymagają takiego postępowania, powinny zostać załatwione nie później niż w ciągu miesiąca. Natomiast sprawy szczególnie skomplikowane – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania (art. 35 § 3 k.p.a.). W postępowaniu odwoławczym ustawodawca wymaga załatwienia sprawy w ciągu miesiąca (art. 35 § 3 *in fine* k.p.a.), a w postępowaniu uproszczonym – niezwłocznie, jednak nie później niż w ciągu miesiąca (art. 35 § 3a k.p.a.). K.p.a. przewiduje możliwość ustanowienia w przepisach szczególnych innych terminów załatwienia określonych spraw administracyjnych (art. 35 § 4 k.p.a.). Przewidziane w art. 35 k.p.a. terminy załatwienia spraw

<sup>1</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.

<sup>2</sup> Zgodnie z art. 35 § 1 k.p.a. organy administracji publicznej obowiązane są załatwić bez zbędnej zwłoki sprawy, które mogą być rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez stronę, łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania, lub w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane albo znane z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ.

mają charakter terminów maksymalnych. Ich podstawową funkcją jest dyscyplinowanie organów prowadzących postępowanie, co ściśle wiąże się z realizacją wyrażonej w art. 12 k.p.a. zasady szybkości postępowania oraz zasady budzenia zaufania do władzy publicznej, o której mowa w art. 8 § 1 k.p.a.<sup>3</sup>

Jak słusznie zauważył W. Chróścielewski, jakość polskiego ustawodawstwa oraz nadmiar wprowadzanych przepisów i częstotliwość ich zmian nie służą tworzeniu dobrego prawa. Powstają bowiem regulacje kazuistyczne, z natury rzeczy powodujące tworzenie się luk prawnych. W ślad za tym zjawiskiem obserwować można postępujący proces dekodyfikacji postępowania administracyjnego<sup>4</sup>, który – jak się wydaje – nie omija także problematyki terminów załatwiania spraw przez organy administracji publicznej.

W powyższym kontekście wskazać należy, że w ustawie z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (dalej: u.c.)<sup>5</sup> ustalono dłuższe terminy do załatwienia spraw dotyczących udzielania cudzoziemcom zezwoleń na pobyt. Ustawodawca przewiduje do 60 dni na wydanie decyzji w pierwszej instancji w sprawie udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy, a w postępowaniu odwoławczym – do 90 dni (art. 112a ust. 1 u.c.). Sprawy o udzielenie zezwolenia na pobyt stały albo zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE mogą być załatwiane jeszcze dłużej. Decyzję w pierwszej instancji w tych sprawach należy wydać w terminie 6 miesięcy, a w postępowaniu odwoławczym maksymalnie w 90 dni (art. 210 ust. 1 i 3, art. 223 u.c.).

---

<sup>3</sup> W. Chróścielewski, J.P. Tarno [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2021, s. 141–142.

<sup>4</sup> Zob.: W. Chróścielewski, *Czy potrzebny jest nowy kodeks postępowania administracyjnego?* [w:] L. Zacharko, A. Matan, D. Gregorczyk (red.), *Administracja publiczna – aktualne wyzwania*, Katowice 2015, s. 42 i 52; idem, *Z problematyki skuteczności norm prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2011, Nr 4, s. 61 i n.

<sup>5</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 519 ze zm.

## 2. Dodatkowe czynności podejmowane w sprawie o udzielenie cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt

Ustanawiając ogólne terminy przewidziane do załatwienia sprawy administracyjnej, ustawodawca wskazał na czynności, których przeprowadzenie nie wlicza się do terminów określonych do załatwienia sprawy administracyjnej. Do takich czynności podejmowanych w sprawach dotyczących pobytu cudzoziemców mieszczących się w art. 35 § 5 k.p.a. należy np. obowiązek wojewody zwrócenia się, przed wydaniem decyzji o udzieleniu cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy, do komendanta oddziału Straży Granicznej, komendanta wojewódzkiego Policji, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, a w razie potrzeby także do konsula właściwego ze względu na ostatnie miejsce zamieszkania cudzoziemca za granicą lub do innych organów, z wnioskiem o przekazanie informacji, czy wjazd cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i jego pobyt na tym terytorium mogą stanowić zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa bądź ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Ustalony przez ustawodawcę termin 30 i 60 dni (art. 109 ust. 2 i 3 u.c.) na udzielenie odpowiedzi przez wyżej wymienione organy został połączony z domniemaniem spełnienia wymogu uzyskania informacji w razie nieprzesłania informacji w tych terminach (art. 109 ust. 4 u.c.). Podobna konstrukcja obowiązku zasięgnięcia informacji została przewidziana dla zezwolenia na pobyt stały i rezydenta długoterminowego UE (art. 207, art. 223 u.c.). Obowiązek podejmowania takich czynności w sprawie o udzielenie zezwolenia na pobyt nie uzasadnia wydłużenia przez ustawodawcę terminu do załatwienia sprawy, ponieważ na podstawie art. 35 § 5 k.p.a. nie będą one wliczane do terminu do załatwienia sprawy administracyjnej, który wynika z przepisów k.p.a. Nie zwalnia to jednak organów z obowiązku wystąpienia w tym czasie z takim zapytaniem do właściwych służb, aby uniknąć zarzutu przewlekania postępowania, a nawet pozostawiania w bezczynności.

### 3. Obowiązek osobistego złożenia wniosku; wezwanie do uzupełnienia braków podania

Terminy do załatwienia sprawy administracyjnej liczone są od daty wszczęcia postępowania. Wszczęcie postępowania następuje w dniu doręczenia żądania organowi administracji publicznej (art. 61 § 3 k.p.a.). Postępowanie w sprawie o udzielenie cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt wszczynane jest na wniosek składany osobiście na urzędowym formularzu, co – jak się wydaje – powinno przyspieszać czynności urzędowe. Obowiązek osobistego złożenia wniosku powinien zostać wykorzystany przez organ do podjęcia czynności wyjaśniających już w chwili składania wniosku. W ustawie o cudzoziemcach kwestię tę potraktowano jednak odmiennie, rekonstruując instytucję wezwania do uzupełnienia braków wniosku w sposób, który przede wszystkim umożliwia jego instrumentalne wykorzystywanie przez organy administracji do niczym nieskrępowanego odwleknięcia momentu załatwienia sprawy. W art. 112a ust. 2 u.c. wprowadzono bowiem specyficzny mechanizm regulujący kwestię terminu do wydania decyzji kończącej postępowanie w danej instancji, uzależniający początek biegu tego terminu od spełnienia przez cudzoziemca enumeratywnie wyliczonych tym przepisem okoliczności, pomijając ogólną zasadę wiążącą początek terminu do załatwienia sprawy wszczynanej na wniosek strony postępowania z datą doręczenia żądania organowi administracji<sup>6</sup>. Rzecz w tym, że obowiązek osobistego złożenia wniosku na formularzu nie może usprawiedliwiać zwłoki organu w załatwieniu sprawy. Nie można także zaakceptować stosowanej przez organy praktyki wzywania do uzupełniania braków formal-

---

<sup>6</sup> Art. 112a ust. 2 u.c. stanowi, że: „Termin, o którym mowa w ust. 1, biegnie od dnia, w którym nastąpiło ostatnie z następujących zdarzeń: 1) cudzoziemiec złożył wniosek o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy osobiście lub nastąpiło jego osobiste stawiennictwo w urzędzie wojewódzkim po złożeniu tego wniosku, chyba że wobec cudzoziemca nie stosuje się wymogu osobistego stawiennictwa, lub 2) cudzoziemiec złożył wniosek o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy, który nie zawiera braków formalnych lub zostały one uzupełnione, lub 3) cudzoziemiec przedłożył dokumenty, o których mowa w art. 106 ust. 2 pkt 2, lub wyznaczony przez wojewodę termin, o którym mowa w art. 106 ust. 2a, upłynął bezskutecznie”.

nych wniosku w terminie, który trudno nazwać rozsądnym – częstokroć dopiero po wielu miesiącach od wpływu podania cudzoziemca, z zastrzeżeniem w wezwaniu odległej daty osobistego stawiennictwa w siedzibie organu celem uzupełnienia przez wnioskodawcę braków w złożonej aplikacji i dokonania dodatkowych czynności związanych np. ze złożeniem odcisków palców. Skutkiem stawienia się przez stronę na wezwanie i uzupełnienia braków formalnych nie jest jednak niezwłoczne wydanie decyzji, lecz zazwyczaj poinformowanie przez organ, że sprawa zostanie załatwiona w terminie 60 dni, zgodnie z art. 112a ust. 1 i 2 u.c., a czasami także zastosowanie zawiadomienia o wszczęciu postępowania<sup>7</sup>.

Wskazane wyżej postępowanie organów administracji właściwych w sprawach pobytowych cudzoziemców nie może być oceniane inaczej jak tylko w kategoriach naruszenia prawa, polegającego na błędnej wykładni i stosowaniu ww. art. 112a ust. 1 i 2 u.c., w kontekście wszczęcia postępowania i terminowości jego prowadzenia. Przepis ten bowiem stanowi *lex specialis* wobec uregulowanego w art. 35 k.p.a. zagadnienia terminów załatwiania spraw. W najmniejszym stopniu jednak nie modyfikuje kodeksowej regulacji dotyczącej daty wszczęcia postępowania w analizowanych sprawach. Datą wszczęcia postępowania na wniosek strony jest więc co do zasady, zgodnie z art. 61 § 3 k.p.a., dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej. W tej sytuacji praktyka informowania strony o wszczęciu postępowania dopiero w chwili uzupełnienia braków formalnych wniosku jest nieprawidłowa i niemająca umocowania w powszechnie obowiązujących przepisach prawa. Dodatkowo takie działanie organu wprowadza strony w błąd co do ich sytuacji faktycznej i rodzi stan niepewności prawnej, bowiem w powiązaniu z treścią art. 112a u.c. sugeruje, że czas do spełnienia przez stronę sformułowanych w wezwaniu oczekiwań nie jest wliczany do okresu, w którym organ powinien sprawę załatwić, a liczy się wyłącznie czas otwarty terminem wynikającym z zażądania przez stronę wezwaniu do uzupełnienia braków formalnych wniosku, które bynajmniej nie jest doręczane stronie niezwłocznie

---

<sup>7</sup> Zob.: postanowienie WSA w Łodzi z dnia 5 stycznia 2023 r. (dot. zasygnalizowania wojewodzie i właściwemu ministrowi istotnych naruszeń prawa występujących w sprawie udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy), „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2023, Nr 2, s. 152–155.

po złożeniu wniosku o udzielenie zezwolenia, lecz zazwyczaj po upływie długiego czasu i dodatkowo wskazuje odległy przewidywany termin do dokonania czynności tym wezwaniem wskazanych.

Wielomiesięczna beczynność i celowe przewlekanie postępowania poprzez wyznaczanie stronie odległych terminów do podjęcia istotnych dla załatwienia sprawy czynności procesowych obwarowanych obowiązkiem osobistego stawiennictwa – w konsekwencji wyznaczenie późnego terminu załatwienia sprawy – z całą pewnością nie mieści się w standardach rzetelnej procedury, ograniczając prawo strony do uzyskania rozstrzygnięcia w rozsądnym czasie, mogąc przy tym generować stan niepewności prawnej co do legalności pobytu na terytorium RP. Tarno trafnie zauważa, że przewlekłe prowadzenie postępowania polega m.in. na podejmowaniu przez organ – wbrew obowiązującym przepisom – czynności pozorowanych bądź zbędnych, prowadzących do nieuzasadnionego przedłużania terminu załatwienia spraw<sup>8</sup>. Sposób wykładania i stosowania przez organy administracji art. 112a § 1 i 2 u.c. w obecnym kształcie prowadzi zatem do patologicznego stanu, w którym zamiast dążyć do jak najszybszego rozpoznania sprawy, organ steruje terminami zdarzeń określonymi ww. przepisem, aby odwlec w czasie moment otwarcia 60-dniowego terminu do załatwienia sprawy. Prowadzi to do wielomiesięcznego oczekiwania przez cudzoziemca na decyzję, pod pozorem konieczności uzupełnienia braków we wniosku, zwykle połączonego z koniecznością osobistego stawienia się cudzoziemca w siedzibie organu, które – co oczywiste – nie mieści się ani w kodeksowych, ani wynikających z ustawy o cudzoziemcach ramach czasowych określających terminy prowadzenia postępowań administracyjnych.

Na tle tak zarysowanego stanu można zatem skonstatować, że ustawodawca *de facto* umożliwił organom administracji realizację obawy wyrażanej niegdyś przez W. Chróścielewskiego na tle art. 64 § 2 k.p.a., że instytucja wzywania do uzupełnienia braków podania może być wykorzystana do przedłużania terminów załatwiania spraw<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 386.

<sup>9</sup> Zob.: W. Chróścielewski, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 23 września 1986 r., IV SAB 13/86*, OSP 1988, Nr 5, poz. 125, s. 241.

#### 4. Okoliczności faktyczne podlegające wyjaśnieniu w sprawie o udzielenie cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt

W sprawach, w których cudzoziemcowi udzielane jest zezwolenie na pobyt, zakres okoliczności faktycznych nie jest jednolity. Zależy od rodzaju konkretnego zezwolenia, gdyż okoliczności faktyczne są różne dla każdego typu zezwolenia. Rozróżnienie dotyczy nie tylko podziału podstawowego na zezwolenie na pobyt czasowy (art. 98 u.c.), zezwolenie na pobyt stały (art. 195 u.c.) albo zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE (art. 211 u.c.). W przepisach ustawy o cudzoziemcach dotyczących zezwolenia na pobyt czasowy zawarta została część ogólna (art. 98–113b u.c.), po której następują przepisy zawierające szczegółowe regulacje odnoszące się do różnych rodzajów zezwoleń, wyróżnionych przede wszystkim ze względu na cel pobytu i kategorię cudzoziemców. Cel pobytu charakteryzuje np. zezwolenie na pobyt czasowy i pracę (art. 114 u.c.), zezwolenie na pobyt czasowy w celu prowadzenia działalności gospodarczej (art. 142 u.c.) lub kształcenia się na studiach (art. 144 u.c.). Element podmiotowy, związany z cudzoziemcem, jest dominujący w przypadku zezwolenia na pobyt czasowy dla członków rodzin obywateli polskich oraz członków rodzin cudzoziemców (art. 158–160 u.c.).

Wspólne przesłanki uzasadniające odmowę wszczęcia postępowania dla wszystkich rodzajów zezwoleń na pobyt czasowy zostały wymienione w art. 99 u.c. Mają one charakter raczej formalny. Ich ustalenie może nastąpić na podstawie informacji udzielanych przez cudzoziemca w formularzu wniosku. Nie wymagają w związku z tym prowadzenia złożonego postępowania wyjaśniającego<sup>10</sup>. Taka sama ocena jest uzasadniona w stosunku do przesłanek odmowy wszczęcia postępowania w sprawie wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt stały (art. 196 u.c.) i w spra-

---

<sup>10</sup> Niektóre z rodzajów zezwoleń na pobyt czasowy mają dodatkowe, własne przesłanki, z których zaistnieniem powstaje przeszkoda do prowadzenia postępowania, np. art. 116 u.c. w sprawie udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy i pracę albo art. 155 u.c. w sprawie udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy w celu prowadzenia badań naukowych lub zezwolenia na pobyt czasowy w celu mobilności długoterminowej naukowca.

wie o udzielenie zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE (art. 213 u.c.).

Przesłanki merytoryczne rozpoznawania wniosków o udzielenie wszystkich zezwoleń na pobyt można podzielić na pozytywne i negatywne. Negatywne przesłanki uzasadniają w każdym przypadku odmowę udzielenia zezwolenia bez względu na spełnienie przez cudzoziemca przesłanek pozytywnych. W każdym przypadku organ musi ustalić, czy nie zachodzą wspólne przesłanki negatywne, jeżeli cudzoziemiec spełnia przesłanki pozytywne (art. 100 ust. 1 u.c.), albo przesłanki negatywne dla konkretnego typu zezwolenia, które mogą przy tym modyfikować treść przesłanek ogólnych (np. art. 117 u.c., art. 154 u.c.). Podobnie w stosunku do udzielenia zezwolenia na pobyt stały albo rezydenta długoterminowego UE ustawodawca przewiduje przesłanki negatywne podlegające uwzględnieniu w toku rozpoznawania wniosku (art. 197, art. 214 u.c.). Z negatywnych przesłanek wymienionych w powołanych przepisach z pewnością za wymagające wyjaśnienia i złożonej oceny należy uznać względy obronności lub bezpieczeństwa państwa bądź ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Na ustalenie tej przesłanki decydujący wpływ będzie miała informacja uzyskana od stosownych służb w trybie zasięgnięcia obowiązkowej informacji, o czym wyżej była już mowa. Ze względu na zasadę niewliczania do terminów przewidzianych do załatwienia sprawy administracyjnej czynności określonych w przepisach prawa (art. 35 § 5 k.p.a.) zasięgnięcie obowiązkowych informacji nie uzasadnia wprowadzenia odstępstw od terminów określonych w k.p.a.

Pozytywne przesłanki udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy formułuje w zakresie ogólnym art. 98 u.c., a w odniesieniu do konkretnego zezwolenia na pobyt czasowy – przepisy, które je regulują, np. art. 151 u.c. w sprawie zezwolenia na pobyt czasowy w celu prowadzenia badań naukowych albo art. 159 u.c. w sprawie zezwolenia na pobyt czasowy w celu połączenia się z rodziną. Udzielenie zezwolenia na pobyt stały, podobnie jak udzielenie zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE, wymaga spełnienia określonych w przepisach samodzielnych przesłanek (art. 195 i art. 211 u.c.). Nie kwestionując potrzeby prowadzenia postępowania wyjaśniającego w zakresie niektórych z przesłanek wskazanych w powołanych przepisach, większość najważniejszych informacji

będzie zawarta już w formularzu wniosku. Ich brak lub niepełna informacja wymagać będzie od organu wezwania do uzupełnienia wniosku<sup>11</sup>. Składając wniosek, cudzoziemiec, na podstawie art. 106 ust. 2 pkt 2 u.c., ma obowiązek dołączyć do niego dokumenty niezbędne do potwierdzenia danych w nim zawartych i okoliczności uzasadniających ubieganie się o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy. Innymi słowy, wypełniony formularz wniosku powinien zawierać odpowiedzi udzielone przez cudzoziemca, które po ich zweryfikowaniu w oparciu o dołączone dokumenty, co do zasady, powinny stanowić podstawę ustaleń faktycznych. Zwłoka cudzoziemca i brak współpracy z organem będą miały znaczenie dla oceny beczynności albo przewlekłości prowadzonego postępowania. Zgodnie z art. 35 § 5 k.p.a. okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu nie wlicza się do terminów określonych w przepisach do załatwienia sprawy. W przypadku spraw cudzoziemców dodatkowej „ochrony” organu udziela art. 112a ust. 2 u.c., z którego między innymi wynika, że termin 60 dni do załatwienia sprawy biegnie dopiero od dnia, w którym cudzoziemiec przedłożył dokumenty, do których został zobowiązany przez wojewodę albo

---

<sup>11</sup> Jako przykład mogą służyć dwie przesłanki: przesłanka polskiego pochodzenia wnioskodawcy (np. art. 195 ust. 1 pkt 3 u.c.) i dotycząca źródeł stabilnego i regularnego dochodu (art. 159 ust. 1 pkt 2 lit. b u.c.). Obie powinny zostać udokumentowane przez strony, zgodnie z wymogami formularza wniosku. Formularz wniosku w sprawie udzielenia zezwolenia na pobyt stały ze względu na pochodzenie polskie nie zawiera w tym zakresie szczegółowych pytań – rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 kwietnia 2014 r. w sprawie wniosku o udzielenie cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt stały (Dz.U. poz. 568). Jeżeli cudzoziemiec wraz z dokumentami w polu „F” wniosku danych tych nie poda, to wojewoda na podstawie art. 203 ust. 2 u.c. wzywa cudzoziemca do ich przedłożenia w terminie nie krótszym niż 14 dni. W odniesieniu do danych dotyczących źródeł stabilnego i regularnego dochodu, w razie złożenia wniosku o zezwolenie na pobyt czasowy w celu połączenia się z rodziną (art. 159 ust. 1 pkt 2 lit. b u.c.), ustawa wymaga przedstawienia w tym zakresie informacji we wniosku (art. 106 ust. 1 pkt 10 u.c.); będą one zawarte w formularzu wniosku w polu C pkt V formularza stanowiącego załącznik Nr 1 do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie wniosku o udzielenie cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy (Dz.U. poz. 779).

upłynął bezskutecznie wyznaczony w tym celu przez wojewodę termin<sup>12</sup>. Identyczne „gwarancje” dla organu ustawodawca przewiduje dla spraw o udzielenie zezwolenia na pobyt stały albo rezydenta długoterminowego UE (art. 210 ust. 2, art. 223 u.c.). Z tego również względu brak szczegółowych pytań w formularzu odnośnie do konkretnych przesłanek nie usprawiedliwia wydłużenia ustawowych terminów do załatwienia sprawy administracyjnej. W związku z rozpatrywanymi sprawami można raczej formułować tezę odwrotną: skoro ustawodawca wymaga złożenia wniosku osobiście na formularzu, to termin do załatwienia sprawy powinien być nawet krótszy niż przewidziany w przepisach k.p.a. Jest jednak inaczej. W sprawie o udzielenie cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy termin ten jest dwukrotnie dłuższy – decyzję w sprawie udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy wydaje się w terminie 60 dni, a w sprawie zezwolenia na pobyt stały – w terminie 6 miesięcy.

## 5. Wnioski

Rodzaj i zakres czynności podejmowanych w sprawie przez organ w celu wyjaśnienia okoliczności faktycznych wynikających z treści konkretyzowanej w postępowaniu normy prawa materialnego mogą uzasadniać ustalenie przez ustawodawcę dłuższych terminów do załatwienia sprawy administracyjnej. Za ustawowym wydłużeniem – w stosunku do terminów wynikającym z k.p.a. – terminu do załatwienia sprawy poby-

---

<sup>12</sup> Na podstawie art. 112a ust. 2 u.c. termin do wydania decyzji w sprawie udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy biegnie od dnia, w którym nastąpiło ostatnie z następujących zdarzeń: (1) cudzoziemiec złożył wniosek o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy osobiście lub nastąpiło jego osobiste stawiennictwo w urzędzie wojewódzkim po złożeniu tego wniosku, chyba że wobec cudzoziemca nie stosuje się wymogu osobistego stawiennictwa, lub (2) cudzoziemiec złożył wniosek o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy, który nie zawiera braków formalnych lub zostały one uzupełnione, lub (3) cudzoziemiec przedłożył dokumenty, o których mowa w art. 106 ust. 2 pkt 2, lub wyznaczony przez wojewodę termin, o którym mowa w art. 106 ust. 2a, upłynął bezskutecznie.

towej cudzoziemca nie przemawia zakres prowadzonego postępowania wyjaśniającego w tych sprawach. Obowiązek osobistego złożenia wniosku na wypełnionym formularzu jest raczej argumentem za ustaleniem terminów krótszych. Ustawowy obowiązek współdziałania procesowego w toku postępowania z innymi organami w celu wyjaśnienia, czy pobyt cudzoziemca stwarza zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, nie powinien wpływać na możliwość załatwienia sprawy w terminach wynikających z art. 35 § 2 i 3 k.p.a., ponieważ na podstawie art. 35 § 5 k.p.a. czynności tych nie wlicza się do biegu terminu do załatwienia sprawy.

Liczba składanych przez cudzoziemców wniosków stale rośnie dla każdego rodzaju pobytu; tendencja ta będzie się utrzymywać<sup>13</sup>. Wypada jednak zauważyć, że mimo dostrzegania tego zjawiska, ustawodawca przez szereg lat nie podejmował żadnych działań, które usprawniłyby procedowanie spraw pobytowych cudzoziemców, by ostatecznie skapitulować wobec narastającego problemu, uznając, że właściwym remedium będzie odejście od kodeksowych reguł wyznaczających ramy czasowe prowadzenia postępowania administracyjnego na rzecz wydłużenia terminów załatwiania spraw pobytowych mocą przepisów szczególnych, zawartych w ustawie o cudzoziemcach<sup>14</sup>. Tymczasem sam fakt wzrostu liczby składanych wniosków nie powinien *a priori* uzasadniać wydłużenia przez ustawodawcę terminów do załatwienia spraw administracyjnych, nawet jeśli taką możliwość formalnie otwierają regulacje zawarte w prawodawstwie unijnym<sup>15</sup>. Nie uzasadnia to także wprowadzania roz-

<sup>13</sup> Wniosków o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy w 2020 r. złożono 260 029, w 2021 r. – 361 322, w 2022 r. – 486 927. Wniosków o udzielenie zezwolenia na pobyt stały w 2020 r. złożono 15 352, w 2021 r. – 22 280, w 2022 r. – 34 249. Wniosków o udzielenie zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE w 2020 r. złożono 5 148, w 2021 r. – 9 113, w 2022 r. – 14 888; dane dostępne na stronie: <https://www.gov.pl/web/udsc/zestawienia-roczne>.

<sup>14</sup> Zob.: art. 1 pkt 13 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r. poz. 91), która weszła w życie 29 stycznia 2022 r., wprowadzając do ustawy o cudzoziemcach m.in. powoływany w opracowaniu art. 112a.

<sup>15</sup> Zob. m.in.: postanowienia Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/98/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie procedury jednego wniosku

wiązań dezorientujących stronę lub wprowadzających ją w błąd co do zakresu przysługujących jej uprawnień czy ciężących na niej obowiązków, gdyż nie mieści się to w istocie demokratycznego państwa prawnego<sup>16</sup>.

Sprostanie wyzwaniom wynikającym ze stałego wzrostu liczby określonej kategorii spraw, powinno skłaniać przede wszystkim do zmian organizacyjnych w samej administracji, a nie do stanowienia przepi-

---

o jedno zezwolenie dla obywateli państw trzecich na pobyt i pracę na terytorium państwa członkowskiego oraz w sprawie wspólnego zbioru praw dla pracowników z państw trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim. Powołana Dyrektywa w art. 5 ust. 2 przewiduje, że właściwy organ wydaje decyzję w sprawie kompletnego wniosku w najkrótszym możliwym terminie, w każdym razie w terminie czterech miesięcy od daty złożenia wniosku. Określone w art. 112a u.c. terminy mieszczą się zatem w granicach czasowych wyznaczonych wspomnianym aktem prawa europejskiego. Dodatkowo są one nadal korzystniejsze dla stron postępowań od maksymalnego 4-miesięcznego okresu przewidzianego art. 5 ust. 2 Dyrektywy 2011/98/UE. Niemniej krajowa regulacja narusza ust. 4 ww. przepisu, który stanowi, że „Jeżeli informacje lub dokumenty załączone do wniosku są niekompletne z punktu widzenia kryteriów określonych w prawie krajowym, właściwy organ powiadamia wnioskodawcę na piśmie o wymaganych dodatkowych informacjach lub dokumentach, wyznaczając rozsądny termin na ich dostarczenie. Bieg terminu, o którym mowa w ust. 2, wstrzymuje się do czasu otrzymania przez właściwy organ lub przez inne odpowiednie organy wymaganych dodatkowych informacji, jeżeli dodatkowe informacje lub dokumenty nie zostaną dostarczone w wyznaczonym terminie, właściwy organ może odrzucić wniosek”. Skoro bowiem cytowany art. 5 ust. 4 Dyrektywy 2011/98/UE wprost stanowi o „wstrzymaniu terminu” do wydania przez organ decyzji, to możliwość taka musi dotyczyć wyłącznie terminu, który rozpoczął już swój bieg. Wbrew zatem art. 112a ust. 2 u.c. to z doręczeniem organowi wniosku cudzoziemca o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy należałoby wiązać rozpoczęcie biegu terminu do wydania w sprawie decyzji, a nie z realizacją okoliczności, które ten przepis wymienia. Szerzej: P. Dańczak, *Regulacja terminów w sprawach udzielanie zezwoleń pobytowych – reakcja administracji na kryzys czy zagrożenie dla strony postępowania?*, „Zeszyty Prawnicze”, w druku.

<sup>16</sup> Zob.: W. Chróścielewski, *Przepisy porządkowe w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym – racjonalne odmienności czy nieuzasadnione zróżnicowanie rozwiązań prawnych?*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016, Nr 2, s. 1.

sów określających dłuższe terminy załatwienia sprawy administracyjnej. W piśmiennictwie i orzecznictwie zwraca się uwagę na obowiązek administracji zapewnienia rozpoznawania spraw zgodnie z terminami przewidzianymi w k.p.a. i powiązany z tym obowiązek dostosowania liczby urzędników do wzrostu liczby spraw, uznając, że dla uwzględnienia skargi na bezczynność albo przewlekłe prowadzenie postępowania nie ma znaczenia wzrost liczby spraw wpływających do administracji<sup>17</sup>. Sprawna organizacja administracji, w której szybko rozpoznaje się sprawy pobytowe cudzoziemców, działa zarówno w interesie cudzoziemców, jak i publicznym. Decyzja rozstrzygająca o prawie cudzoziemca do pobytu na terytorium Polski, jeżeli jest podjęta szybko, stabilizuje jego sytuację osobistą. W interesie publicznym leży natomiast podjęcie szybkiej decyzji odmownej w sprawie o udzielenie zezwolenia na pobyt ze względu na negatywną przesłankę w postaci zagrożenia, które stwarza pobyt cudzoziemca dla bezpieczeństwa i porządku publicznego.

## Bibliografia

- Borkowski J., B. Adamiak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2022.
- Chróścielewski W., *Czy potrzebny jest nowy kodeks postępowania administracyjnego?* [w:] L. Zacharko, A. Matan, D. Gregorczyk (red.), *Administracja publiczna – aktualne wyzwania*, Katowice 2015.
- Chróścielewski W., *Glosa do postanowienia NSA z dnia 23 września 1986 r., IV SAB 13/86*, OSP 1988, Nr 5, poz. 125.
- Chróścielewski W., J.P. Tarno [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2021.
- Chróścielewski W., *Przepisy porządkowe w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym – racjonalne odmienności czy nieuzasad-*

---

<sup>17</sup> J. Borkowski, B. Adamiak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 353.

- nione zróżnicowanie rozwiązań prawnych?*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016, Nr 2.
- Chróścielewski W., *Z problematyki skuteczności norm prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2011, Nr 4.
- Dańczak P., *Regulacja terminów w sprawach udzielanie zezwoleń pobytowych – reakcja administracji na kryzys czy zagrożenie dla strony postępowania?*, „Zeszyty Prawnicze”, w druku.
- Tarno J.P., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2011.

# O zasadności udziału organizacji ekologicznych w postępowaniu sądowoadministracyjnym z perspektywy prawa Unii Europejskiej

## 1. Wprowadzenie

Prawo do życia w czystym i zdrowym środowisku naturalnym weszło już do kanonu praw człowieka. W najogólniejszym ujęciu sprowadza się ono do zapewnienia jednostce takiego poziomu bezpieczeństwa ekologicznego, który nie tylko uchroni ją przed negatywnymi konsekwencjami zanieczyszczeń środowiska, ale pozwoli w dłuższej perspektywie podnieść świadomość ekologiczną społeczeństwa, co powinno przekładać się na wyższą aktywność proekologiczną. Jednym z przejawów takiej aktywności jest stworzenie mechanizmów partycypacji społecznej w sprawach dotyczących środowiska naturalnego. Formy tego udziału są różne i podejmowane na odmiennych etapach decydowania o stanie środowiska. Ważnym mechanizmem partycypacji społecznej w sprawach związanych z ochroną środowiska lub ochroną przyrody jest włączenie członków lokalnych społeczności i organizacji ekologicznych (tj. organizacji społecznych, których statutowym celem jest środowisko). Środowisko naturalne nie powinno być przy tym utożsamiane wyłącznie z potrzebą ochrony fauny i flory w oderwaniu od koncepcji zrównoważonego rozwoju opierającego się na wazeniu licznych sprzecznych interesów i racji związanych z postępowaniem cywilizacyjnym. Jest to elementem szerszej problematyki

partycypacji społecznej w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym<sup>1</sup>.

Prowadzeniu debaty o wpływie określonych przedsięwzięć na środowisko służy m.in., postępowanie prowadzone na podstawie przepisów ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>2</sup>. Partycypacja obywateli w sprawach środowiskowych przewidziana w prawie polskim koresponduje z prawem Unii Europejskiej, w którym szczególną rolę odgrywa Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska sporządzonej w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r.<sup>3</sup>, której Unia jest stroną od 1998 r.<sup>4</sup>. Konwencja z Aarhus uznawana jest za istotny krok naprzód nie tylko w dziedzinie ochrony środowisk oraz rozwoju demokracji. Jej ratyfikacja przez Unię Europejską oraz państwa sygnatariuszy zmierza do urzeczywistnienia koncepcji otwartych społeczeństw obywatelskich<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Zob.: W. Chróścielewski [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2016, s. 92 i n.; J.P. Tarno [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie...*, op. cit., s. 410 i n.; W. Chróścielewski, *Strony i uczestnicy postępowania sądownoadministracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2004, Nr 9, s. 34, 38–39; B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2014, s. 144–151; B. Adamiak, J. Borkowski, *Instytucje procesowe wyznaczające granice prawa do sądu* [w:] A. Łopatka, A. Wróbel, S. Kiewlicz (red.), *Państwo prawa – administracja – sądownictwo. Prace wydrukowane Prof. dr. hab. Januszowi Łętowskiemu w 60 rocznicę urodzin*, Warszawa 1999, s. 319 i n.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 1094 ze zm.

<sup>3</sup> Zob. szerzej: J. Ebbesson, H. Gaugitsch, J. Jendroška, S. Stec, F. Marshall, *The Aarhus Convention: an Implementation Guide*, New York – Genewa 2014.

<sup>4</sup> Polska ratyfikowała Konwencję 31 grudnia 2001 r., została opublikowana w Dz.U. RP (Dz.U. z 2003 r. Nr 78 poz. 706), a weszła w życie 16 maja 2002 r.

<sup>5</sup> M. Bar, J. Jendroška, K. Tarnacka, *Prawo do sądu w ochronie środowiska*, Wrocław 2002, s. 24.

## 2. Unijny wymiar udziału organizacji ekologicznych w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym

Aktywność organizacji społecznych w sprawach dotyczących ochrony środowiska musi być postrzegana w kontekście wynikającego z art. 3 ust. 3 zd. 2 Traktatu o Unii Europejskiej<sup>6</sup> (dalej: TUE) zasadniczego celu Unii, jakim jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony i poprawy jakości środowiska. Potwierdza to orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE (dalej: TSUE), który odnosił się do tych kwestii jeszcze zanim zostały objęte kompetencjami Wspólnoty Europejskiej (obecnie UE). Znaczenie polityki unijnej w dziedzinie środowiska naturalnego wraz z kolejnymi zmianami traktatów (prawo pierwotne) było systematycznie wzmacniane. Obecnie podstawy funkcjonowania polityki ochrony środowiska w Unii Europejskiej unormowane są w tytule XX Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE): „Środowisko” (art. 191–193)<sup>7</sup>. W art. 191 TFUE określone zostały cele (ust. 1), zasady (ust. 2) i kryteria kształtowania polityki Unii w dziedzinie ochrony środowiska (ust. 3) oraz warunki współpracy międzynarodowej UE i państw członkowskich w tej dziedzinie (ust. 4). Polityka ta opiera się na 4 zasadach: 1) ostrożności, 2) działania zapobiegawczego, 3) naprawienia szkody przede wszystkim u źródła, 4) „zanieczyszczający płaci”<sup>8</sup>. Podkreślić należy, że celem polityki Unii w dziedzinie środowiska – jak wynika z art. 191 ust. 2 TFUE – jest osiągnięcie wysokiego poziomu ochrony z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w różnych regionach Unii. Z kolei art. 37 Karty Praw Podstawowych UE (dalej: KPP) wskazuje, że wysoki poziom ochrony i poprawa jakości środowiska muszą być zintegrowane z politykami Unii i zapewnione zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Z uwagi

---

<sup>6</sup> Dz.Urz. UE z 2016 r., C 202, poz. 13.

<sup>7</sup> Dz.Urz. UE z 2012 r., C 326, poz. 47.

<sup>8</sup> Art. 191 ust. 2 TFUE: „Polityka Unii w dziedzinie środowiska stawia sobie za cel wysoki poziom ochrony, z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w różnych regionach Unii. Opiera się na zasadzie ostrożności oraz na zasadach działania zapobiegawczego, naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła i na zasadzie »zanieczyszczający płaci«”.

na swój charakter, w tym zwłaszcza różnorodność regulacji: na poziomie traktatów, KPP, umów międzynarodowych, licznych aktów prawa pochodnego, ustawodawczych i nieustawodawczych oraz aktów *soft law*, unijne prawo ochrony środowiska oddziałuje w wysokim stopniu na krajowe porządki prawne<sup>9</sup>. Istotne znaczenie w tym zakresie ma orzecznictwo TSUE, które nie tylko zapewnia zgodność realizacji polityki Unii w dziedzinie środowiska z ww. zasadami traktatowymi, ale wywiera też istotny wpływ na skuteczną ochronę uprawnień wywodzonych z tego prawa przez jednostki w krajowych porządkach prawnych. Rolą TSUE jest bowiem przede wszystkim zapewnienie jednolitej wykładni i stosowania prawa unijnego w państwach członkowskich UE<sup>10</sup>.

Kwestia dostępu organizacji społecznych (w tym zwłaszcza ekologicznych) do postępowania w sprawach dotyczących ochrony środowiska ma znaczenie gwarancyjne dla prawa unijnego. Z art. 19 ust. 1 TUE jednoznacznie wynika, że państwa członkowskie mają obowiązek ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem UE. Płaszczyznę normatywną tego obowiązku tworzą w szczególności: 1) Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska sporządzonej w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. (weszła w życie 30 października 2001 r.); 2) Dyrektywa Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne<sup>11</sup>; 3) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko<sup>12</sup>; 4) Dyrektywa 2003/4/WE Par-

---

<sup>9</sup> Szerzej zob.: A. Knade-Plaskacz [w:] S. Biernat (red.), *Kamienie milowe orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Warszawa 2019, s. 364–370 oraz cyt. tam lit. i orzecznictwo.

<sup>10</sup> Szerzej zob.: B. Iwańska, M. Baran, *Rola Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w poszanowaniu prawa w wykładni i stosowaniu unijnego prawa ochrony środowiska* [w:] J. Rotko (red.), *Rola sądów i trybunałów w ochronie środowiska*, Warszawa 2016, s. 819–902.

<sup>11</sup> Dz.Urz. z 1995 r. L 175, s. 40 (akt nieobowiązujący).

<sup>12</sup> Dz.Urz. UE z 2012 r. L 26, s. 1.

lamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylającej dyrektywę Rady 90/313/EWG<sup>13</sup>; 5) Dyrektywa 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. przewidująca udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniającej w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości Dyrektywę Rady 85/337/EWG i 96/61/WE<sup>14</sup>.

Co istotniejsze, art. 9 Konwencji z Aarhus wymaga zapewnienia przez państwa strony Konwencji, w ramach krajowego porządku prawnego, zainteresowanym członkom społeczeństwa dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, czyli zapewnienie możliwości kwestionowania legalności każdej wydanej w sprawie decyzji, każdego działania lub zaniechania dotyczących środowiska, zarówno pod kątem formalnym, jak i merytorycznym. Z prawa unijnego wynika więc w tym zakresie obowiązek zapewnienia przez państwa członkowskie takich kryteriów legitymacji procesowej w sprawach z dziedziny ochrony środowiska, które zagwarantują organizacjom pozarządowym zajmującym się ochroną środowiska dostęp do sądu i umożliwią korzystanie z uprawnień wynikających z Konwencji z Aarhus i z prawa UE.

Trybunał Sprawiedliwości wielokrotnie analizował w orzecznictwie zagadnienie legitymacji procesowej organizacji pozarządowych w postępowaniach administracyjnych i sądownoadministracyjnych dotyczących ochrony środowiska. Orzecznictwo to ma istotne znaczenie w aspekcie obowiązku urzeczywistnienia zasady skuteczności prawa unijnego przy kształtowaniu krajowych postępowań administracyjnych i sądowych. Orzeczeniem, które wywarło istotny wpływ na podejście do legitymacji procesowej organizacji pozarządowych w sprawach z zakresu ochrony środowiska, jest niewątpliwie wyrok TSUE z dnia 12 maja 2009 r. w sprawie C-115/09 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV przeciwko Bezirksregierung Arnsberg*<sup>15</sup>. Trybunał dokonał w nim wykładni art. 10a Dyrektywy Rady

---

<sup>13</sup> Dz.Urz. UE z 2003 r. L 41, s. 26.

<sup>14</sup> Dz.Urz. UE z 2003 r. L 156, s. 17.

<sup>15</sup> ECLI:EU:C:2011:289.

85/337/EWG w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne, tj. przepisu przyjętego w celu realizacji postanowień art. 9 ust. 2 Konwencji z Aarhus i gwarantującego organizacjom pozarządowym zajmującym się ochroną środowiska prawo do wniesienia środka prawnego do sądu lub innego niezależnego i bezstronnego organu ustanowionego przez prawo celem kwestionowania zgodności z prawem decyzji, innych aktów czy też zaniechań właściwych organów.

Z wyroku w sprawie C-115/09 wynika, że państwa członkowskie nie mogą ograniczać praw – których naruszenie może być przedmiotem zaskarżenia decyzji w dziedzinie środowiska naturalnego – jedynie do praw podmiotowych zainteresowanej społeczności, gdyż naruszałoby to uprawnienia przyznane tym organizacjom w art. 10a akapit 2 zd. ostatnie Dyrektywy 85/337/EWG. W ocenie TSUE sprzeczne zarówno z celem zapewnienia zainteresowanej społeczności szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości, jak i z zasadą skuteczności byłoby dopuszczenie do tego, by stowarzyszenia/organizacje ochrony środowiska nie mogły również podnosić naruszenia przepisów wynikających z prawa Unii w zakresie ochrony środowiska z tego jedynie powodu, że przepisy te chronią interesy zbiorowe. Pozbawiłoby to je w znacznym stopniu możliwości poddania kontroli przestrzegania przepisów wynikających z prawa Unii, które najczęściej są skierowane na interes ogólny, a nie tylko na ochronę dóbr prawnych poszczególnych jednostek.

Powyższe przesądza o tym, że organizacja pozarządowa działająca na rzecz ochrony środowiska może wywodzić bezpośrednio z art. 10a akapit 3 zd. ostatnie Dyrektywy 85/337/EWG legitymację procesową w postępowaniach przed sądem krajowym w sprawach dotyczących kontroli legalności decyzji dotyczących zezwolenia na przedsięwzięcia mogące „znaczaco oddziaływać na środowisko” w rozumieniu art. 1 ust. 1 tej dyrektywy, ze względu na to, że przepisy te chronią tylko interesy ogółu, a nie interesy jednostek, nawet jeżeli nie dopuszcza tego krajowe prawo procesowe. Co więcej, wypowiedzi TSUE w przedmiocie wykładni art. 10a nieobowiązującej już Dyrektywy 85/337/EWG pozostają aktualne względem obowiązującego obecnie art. 11 Dyrektywy 2011/92/UE. Ten kierunek wykładni TSUE potwierdzał w późniejszym orzecznictwie. Na przykład w wyroku Wielkiej Izby z dnia 8 listopada 2016 r. w sprawie C-243/15

*Lesoochranárske zoskupenie VLK przeciwko Obvodný úrad Trenčín*<sup>16</sup> Trybunał wyraził stanowisko, zgodnie z którym celem zapewnienia skutecznej ochrony sądowej, zagwarantowanej w art. 47 Karty Praw Podstawowych UE, art. 9 ust. 2 i 4 Konwencji z Aarhus, konieczne jest zapewnienie organizacji ochrony środowiska spełniającej wymogi określone w art. 2 ust. 5 tej Konwencji szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

Podobnie Trybunał Sprawiedliwości wypowiedział się w wyroku z dnia 16 kwietnia 2015 r. w sprawie C-570/13 *Karoline Gruber przeciwko Unabhängiger Verwaltungssenat für Kärnten i inni*<sup>17</sup>. Trybunał przypomniał, że stosownie do art. 11 ust. 1 Dyrektywy 2011/92/UE dopuszczalność środka prawnego członków „zainteresowanej społeczności” w rozumieniu art. 1 ust. 2 tej Dyrektywy może być uzależniona od istnienia „wystarczającego interesu prawnego” lub istnienia „naruszenia prawa”, w zależności od tego, którą z tych dwóch przesłanek przewiduje ustawodawstwo krajowe. Z rozstrzygnięcia tego wynika, że niezgodne z prawem unijnym jest takie ograniczanie prawa do zaskarżania decyzji ustalających konieczność przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko danego przedsięwzięcia, które wyłącza możliwość zaskarżania decyzji przez podmioty spełniające warunki określone w art. 11 ust. 1 Dyrektywy 2011/92/UE. W konsekwencji oznacza to, że jeśli prawo krajowe wyklucza możliwość bezpośredniej skargi na decyzję w sprawie oceny wstępnej, to trzeba umożliwić zakwestionowanie rezygnacji z przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko najpóźniej w ramach zaskarżania decyzji w przedmiocie zatwierdzenia przedsięwzięcia.

Mimo szerokiego zakresu przedmiotowego unijnego prawa ochrony środowiska, a co potwierdził TSUE w wyroku z dnia 15 kwietnia 2021 r. w sprawie C470/19 *Friends of the Irish Environment Ltd przeciwko Commissioner for Environmental Information*<sup>18</sup>, Dyrektywa 2003/4/WE nie reguluje kwestii dostępu do informacji o środowisku zawartych w aktach sądowych, ponieważ ani sądy, ani organy lub instytucje pozostające pod ich kontrolą i – co za tym idzie – w ścisłym związku z tymi sądami, nie stanowią „organów władzy publicznej” w rozumieniu tego

---

<sup>16</sup> ECLI:EU:C:2016:838.

<sup>17</sup> ECLI:EU:C:2015:231.

<sup>18</sup> ECLI:EU:C:2021:271.

przepisu i nie wchodzi zatem w zakres zastosowania tej Dyrektywy. Jak przyjął Trybunał, celem art. 2 pkt 2 akapit drugi zd. pierwsze Dyrektywy jest pozostawienie państwom członkowskim możliwości wydania przepisów odpowiednich do zapewnienia prawidłowego przebiegu postępowań sądowych przez przyznanie im uprawnienia do wyłączenia z zakresu stosowania dyrektywy organów krajowych, gdy pełnią one funkcje o charakterze sądowym. Za przyjęciem takiej wykładni przemawia cel zamierzony przez prawodawcę Unii przy przyjmowaniu dyrektywy, odczytywanej w świetle Konwencji z Aarhus, tj. zwiększenie publicznego dostępu do informacji o środowisku. O ile realizacja tego celu wiąże się z tym, że organy administracyjne udzielają społeczeństwu dostępu do posiadanych przez nie informacji o środowisku, aby przedstawić podejmowane w tym zakresie decyzje i umożliwić uczestnictwo obywateli w procesie decyzyjnym, o tyle inaczej jest w przypadku pism procesowych i innych dokumentów znajdujących się w aktach postępowań sądowych w sprawach dotyczących środowiska, gdyż prawodawca Unii nie zamierzał wspierać informowania społeczeństwa w dziedzinie sądowniczej, jak również zwiększać jego udziału w podejmowaniu rozstrzygnięć w tej dziedzinie. W świetle tego wyroku polskie przepisy dotyczące dostępu do informacji o środowisku, zawarte w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>19</sup> nie są niezgodne z prawem UE.

### 3. Realizacja unijnego standardu dostępu organizacji ekologicznych do sądu

Sądy administracyjne, orzekając w sprawach środowiskowych wynikających z polskiego prawa administracyjnego, współstosują z prawem krajowym akty prawa unijnego<sup>20</sup>, a także Konwencję z Aarhus. Tym

---

<sup>19</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 1029 ze zm.

<sup>20</sup> Poza aktami unijnymi wymienionymi powyżej zastosowanie w sprawach objętych kognicją polskich sądów administracyjnych znajdują: 1) Dyrekty-

samym udział organizacji ekologicznych w postępowaniach przed sądem krajowym jest obwarowany gwarancjami wynikającymi z obu porządków prawnych, z zastrzeżeniem pierwszeństwa stosowania norm unijnych. Jednolitość wykładni Konwencji i wdrażających ją przepisów unijnego prawa pochodnego jest zapewniana przez TSUE, jednak to na sądach krajowych spoczywa obowiązek zapewnienia skuteczności postanowieniom Konwencji, co uzasadnia wniosek o potrzebie przyjaznej – „proaarhusowej” wykładni przepisów krajowych.

Orzecznictwo TSUE w sprawach z zakresu prawa ochrony środowiska – jak przywołane powyżej – ma istotny wpływ na efektywną realizację uprawnień wywodzonych z tego prawa przez jednostki w krajowych porządkach prawnych, a oczekiwany przez Trybunał skutek polegający na dopuszczeniu organizacji ekologicznych do udziału w postępowaniach sądowych nie może być wyłącznie postulatywny. Praktyka sądów administracyjnych dowodzi, że jest to możliwe w różnych kategoriach spraw środowiskowych: 1) w przedmiocie udzielenia zezwolenia na emisję gazów cieplarnianych<sup>21</sup>; 2) w przedmiocie opłat za korzystanie ze środowiska, którymi objęte są wszystkie uprawnienia do emisji gazów cieplarnianych, a sądy stosują zasadę: „zanieczyszczający płaci”<sup>22</sup>; 3) w przedmiocie administracyjnych kar pieniężnych wymierzanych za przekroczenie dopuszczalnej emisji pyłu

---

wa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca Dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz.Urz. UE z dnia 25 października 2003 r., L 275, s. 32, ze zm.); 2) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy – tzw. Dyrektywa CAFE (Dz.Urz. UE z dnia 11 czerwca 2008 r., L 152, s. 1) oraz 3) rozporządzenie (WE) Nr 166/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 stycznia 2006 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń i zmieniającego Dyrektywę Rady 91/689/EWG i 96/61/WE (Dz.Urz. UE z dnia 4 lutego 2006 r., L 33, s. 1).

<sup>21</sup> Zob. m.in.: wyroki NSA z dnia 18 maja 2020 r., II OSK 2710/19, CBOSA; z dnia 12 lipca 2016 r., II OSK 2744/14, II OSK 2757/14, II OSK 2784/14 oraz II OSK 2910/14, CBOSA; z dnia 29 września 2016 r., II OSK 2969/14, CBOSA; z dnia 22 listopada 2016 r., II OSK 159/15, CBOSA.

<sup>22</sup> Zob. m.in.: wyroki NSA z 21 czerwca 2018 r., II OZ 624/18, CBOSA; z dnia 23 czerwca 2016 r., II OSK 2615/14, II OSK 2763/14 i II OSK 2764/14,

i dwutlenku węgla w ramach pozwolenia zintegrowanego<sup>23</sup> oraz z powodu nieprzewodzenia przez podmiot korzystający ze środowiska wymaganych pomiarów wielkości emisji<sup>24</sup>, jak również kar administracyjnych za niezapewnienie przez operatora zakładu czy prowadzącego instalację jakości przekazywanych danych niezbędnych do tworzenia Krajowego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń pod względem ich kompletności, spójności i wiarygodności<sup>25</sup>; 4) w przedmiocie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia<sup>26</sup>; 5) w przedmiocie odpadów<sup>27</sup>; 6) w przedmiocie podatku dochodowego od osób prawnych z tytułu nabycia praw do emisji gazów cieplarnianych do atmosfery (certyfikatów uprawniających do emisji dwutlenku węgla), a także sprzedaży tych praw<sup>28</sup>; 7) w przedmiocie (zwolnienia od) podatku akcyzowego wyrobów gazowych<sup>29</sup>. Z kolei kwestia udziału organizacji ekologicznych w postępowaniach administracyjnych lub sądownoadministracyjnych nabiera znaczenia przede wszystkim w sprawach związanych z decyzjami o udzieleniu bądź odmowie udzielenia środowiskowych uwarunkowań dla inwestycji oraz

---

CBOSA; z dnia 6 lutego 2014 r., II OSK 2136/12, II OSK 2137/12, II OSK 2138/12 i II OSK 2139/12, CBOSA.

<sup>23</sup> Zob. m.in.: wyroki NSA z dnia 2 lipca 2013 r., II OSK 571/12, CBOSA; z dnia 11 grudnia 2012 r., II OSK 1450/11, CBOSA.

<sup>24</sup> Zob. m.in.: wyroki NSA z dnia 31 stycznia 2018 r., II OSK 894/16, CBOSA; z dnia 27 stycznia 2015 r., II OSK 1530/13, CBOSA.

<sup>25</sup> Zob. m.in.: wyroki NSA z dnia 16 listopada 2012 r., II OSK 1271/11 i II OSK 1272/11, CBOSA.

<sup>26</sup> Zob. m.in.: wyroki NSA z dnia 7 maja 2019 r., II OSK 1584/17, CBOSA; z dnia 12 marca 2019 r., II OSK 1060/17, CBOSA; z dnia 29 września 2016 r., II OSK 2757/14, CBOSA; z dnia 3 kwietnia 2012 r., II OSK 85/12, CBOSA; z dnia 2 października 2012 r., II OSK 1246/12, CBOSA.

<sup>27</sup> Zob. m.in.: wyroki NSA z dnia 23 marca 2021 r., III OSK 277/21, CBOSA; z dnia 15 czerwca 2021 r., III OSK 472/21, CBOSA; z dnia 13 lipca 2021 r., III OSK 560/21, CBOSA.

<sup>28</sup> Zob. m.in.: wyroki NSA z dnia 27 lutego 2019 r., II FSK 625/17, CBOSA; z dnia 24 sierpnia 2018 r., II FSK 2182/16, CBOSA; z dnia 2 marca 2018 r., II FSK 448/16, CBOSA; z dnia 19 czerwca 2018 r., II FSK 1591/16, CBOSA.

<sup>29</sup> Zob. m.in.: wyroki NSA z dnia 17 marca 2017 r., I GSK 391/15, CBOSA; z dnia 12 kwietnia 2017 r., I GSK 968/15, CBOSA; z dnia 30 sierpnia 2017 r., I GSK 1155/15, CBOSA; z dnia 31 sierpnia 2017 r., I GSK 1204/15, CBOSA.

pozwoleniami zintegrowanymi. Niewielka liczba spraw dotyczy natomiast planów zagospodarowania przestrzennego<sup>30</sup>.

Naczelny Sąd Administracyjny podkreśla fundamentalne znaczenie prawa UE oraz Konwencji z Aarhus dla wyznaczenia kształtu zasady partycypacji społecznej w sprawach związanych z ochroną środowiska<sup>31</sup>. Jednakże, na co również zwraca uwagę NSA<sup>32</sup>, Konwencja gwarantuje dostęp do procedury przed sądami członkom zainteresowanej społeczności, lecz w zakresie oceny legitymacji procesowej strony odsyła do regulacji zawartych w prawie krajowym. Poza tym postanowienia Konwencji nie rozszerzają kręgu podmiotowego uprawnionych w stosunku do prawa polskiego<sup>33</sup>.

W nowszym orzecznictwie NSA akcentuje się, że prawo krajowe może nakładać na organizację wymagania, które muszą być spełnione, aby dana organizacja miała prawo udziału w postępowaniu<sup>34</sup>. Pogląd ten znajduje uzasadnienie w treści Konwencji z Aarhus. Niemniej odnotowania wymaga stanowisko NSA, zgodnie z którym dopuszczalności „drogi sądowej w rozpoznawanej sprawie nie można wywodzić z (...) przepisów Konwencji z Aarhus, są to bowiem przepisy skierowane do stron Konwencji, zobowiązujące strony Konwencji (państwa i Wspólnotę Europejską) do podjęcia określonych działań dla realizacji celów Konwencji”<sup>35</sup>. Co więcej, z orzecznictwa wybrzmiewa teza, zgodnie z którą przepisy prawa polskiego zapewniają odpowiednią i jednocześnie zgodną ze standardami konstytucyjnymi oraz prawnomiędzynarodowymi ochronę organizacji społecznych działających na rzecz ochrony środowiska, więc argumenty oparte na treści Konwencji z Aarhus mają znaczenie subsydiarne<sup>36</sup>. Choć pogląd ten był następnie powtarzany w innych judyka-

---

<sup>30</sup> Zob. m.in.: postanowienia NSA z dnia 27 sierpnia 2022 r., II OSK 1295/20, CBOSA; z dnia 2 lutego 2010 r., II OSK 40/10, CBOSA; wyrok NSA z dnia 19 listopada 2014 r., II OSK 1071/13, CBOSA.

<sup>31</sup> Zob.: w szczególności wyrok NSA z dnia 27 listopada 2018 r., II OSK 279/18, CBOSA.

<sup>32</sup> Zob.: już w wyroku NSA z dnia 18 grudnia 2009 r., II OSK 1539/09, CBOSA.

<sup>33</sup> Zob.: wyrok NSA z dnia 19 listopada 2014 r., II OSK 1071/13, CBOSA.

<sup>34</sup> Wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2019 r., II OSK 1479/17, CBOSA.

<sup>35</sup> Postanowienie NSA z dnia 9 czerwca 2015 r., II GSK 985/15, CBOSA.

<sup>36</sup> Tak w wyroku NSA z dnia 16 marca 2010 r., II OSK 540/09, CBOSA.

tach Sądu<sup>37</sup>, trudno przyjąć, że siła oddziaływania Konwencji z Aarhus jest niewielka. Polski ustawodawca stara się bowiem zapewnić standard z niej wynikający, a w staraniach tych prawodawcę wspierają sądy administracyjne. Trzeba jednak zauważyć, że przepisy odrębne mogą zawężyć zakres zastosowania w całości uregulowań art. 31 k.p.a. Przykładowo w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane w sprawach wydawania pozwoleń na budowę wyłączono zastosowanie art. 31 k.p.a. (art. 28 ust. 3), co rodzi dalsze skutki, gdyż – jak zauważył W. Chrościelewski – organizacja społeczna w tym postępowaniu nie będzie mogła brać udziału na prawach strony, co w konsekwencji nie pozwoli jej składać także skargi do sądu administracyjnego<sup>38</sup>.

#### 4. Podsumowanie

Pewnego rodzaju rekapitulacją (zsumowaniem) różnorodnych zapatrywań TSUE dotyczących prawa UE regulującego status organizacji ekologicznych jest sformułowane *obiter dictum* zastrzeżenie skierowane do sądów krajowych, których zadaniem – jak to określił Trybunał Sprawiedliwości UE w wyroku z dnia 8 marca 2011 r. w sprawie C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie VLK przeciwko Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky*<sup>39</sup>, jest „dokonanie – w zakresie w jakim jest to tylko możliwe – wykładni przepisów proceduralnych dotyczących przesłanek, które winny zostać spełnione, aby móc wszcząć postępowanie administracyjne lub sądowe zgodnie z celami art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus, jak i z celem skutecznej ochrony sądowej uprawnień wynikających z prawa Unii, ażeby umożliwić organizacji zajmującej się ochroną środowiska zaskarżenie do sądu decyzji wydanej po przeprowadzeniu postępowania admi-

---

<sup>37</sup> Zob.: wyroki NSA z dnia 31 sierpnia 2012 r., II OSK 851/11 z dnia 16 stycznia 2013 r., II OSK 1706/11 oraz z dnia 3 grudnia 2019 r., II OSK 3303/19, CBOSA.

<sup>38</sup> W. Chrościelewski, *Legitymacja skargowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, Nr 5–6, s. 90.

<sup>39</sup> ECLI:EU: C:2011:125.

nistracyjnego, które mogło być sprzeczne z unijnym prawem ochrony środowiska”. Ten słuszny pogląd nie powinien być jednak absolutyzowany. Udziału organizacji ekologicznych nie można rozpatrywać tylko w aspekcie proceduralnym. Jego sens i skuteczność zależy przede wszystkim od nadania debacie o stanie środowiska charakteru merytorycznego. Profesjonalizacja ta wymaga posiadania wiedzy specjalistycznej, zaplecza organizacyjnego, majątkowego oraz substratu osobowego. Stąd też istotną rolę we wspomnianej debacie odgrywać mogą organizacje ekologiczne. Tym samym uzasadniona jest teza, zgodnie z którą udział organizacji ekologicznych w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym jest niezbędny, z zastrzeżeniem jednak, że dana organizacja zgłasza swój akces do postępowania dla podniesienia jego merytorycznego charakteru, a nie dla swoistego, procesowego filibusterizmu.

Należy w tym miejscu podkreślić, że – jak wynika z postanowień Konstytucji (art. 5) – Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Aby osiągnąć zrównoważony rozwój, ochrona środowiska powinna stanowić nierozłączną część procesu rozwoju ludzkości i nie może być rozpatrywana oddzielnie od niego. Nie da się bowiem użytkować środowiska i pozyskiwać zasobów naturalnych tak, aby działania te nie pociągały za sobą żadnych negatywnych zmian. Mogą mieć one charakter bezpośredni bądź pośredni, odwracalny lub nieodwracalny, a przy tym skala tych działań może być różna: od stosunkowo niewielkich konsekwencji lokalnego zdarzenia, po problemy o charakterze globalnym. Zawsze jednak negatywny aspekt działalności przemysłowej będzie obecny. Organizacje ekologiczne muszą widzieć złożoność koncepcji zrównoważonego rozwoju, przeciwstawianie działalności przemysłowej ekologii jest zbytnim uproszczeniem.

## Bibliografia

Adamiak B., J. Borkowski, *Instytucje procesowe wyznaczające granice prawa do sądu* [w:] A. Łopatka, A. Wróbel, S. Kiewlicz (red.), *Państwo prawa – administracja – sądownictwo. Prace dedykowane Prof. dr. hab. Januszowi Łętowskiemu w 60. rocznicę urodzin*, Warszawa 1999.

- Adamiak B., J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2014.
- Bar M., J. Jendrośka, K. Tarnacka, *Prawo do sądu w ochronie środowiska*, Wrocław 2002.
- Chrościelewski W., *Legitymacja skargowa w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, Nr 5–6.
- Chrościelewski W., J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2016.
- Chrościelewski W., *Strony i uczestnicy postępowania sądownoadministracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2004, Nr 9.
- Ebbesson J., H. Gaugitsch, J. Jendrośka, S. Stec, F. Marshall, *The Aarhus Convention: an Implementation Guide*, New York – Genewa 2014.
- Iwańska B., M. Baran, *Rola Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w poszanowaniu prawa w wykładni i stosowaniu unijnego prawa ochrony środowiska* [w:] J. Rotko (red.), *Rola sądów i trybunałów w ochronie środowiska*, Warszawa 2016.
- Knade-Plaskacz A. [w:] S. Biernat (red.), *Kamienie milowe orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Warszawa 2019.

---

# Umowy w praktyce administracyjnej a realizacja prawa do dobrej administracji

## 1. Wstęp

Jednym z tematów, którym w swej wieloletniej działalności naukowej prof. W. Chróścielewski się zajmował, było zagadnienie umów stanowiących niewładczą formę działania administracji. W poruszającym tę kwestię artykule z 1995 r., należącym do kanonu prac poświęconych administracji zawiadowczej, umowy (na podstawie kryterium stopnia ingerencji norm prawa administracyjnego w ich treść i formę) podzielone zostały na takie, których stosowanie reguluje wyłącznie prawo cywilne, „aż po takie, których elementy regulacji administracyjnoprawnej zdają się przeważać nad regulacją cywilistyczną”<sup>1</sup>.

Sam fakt przewagi elementów regulacji administracyjnoprawnej nie stanowił dla W. Chróścielewskiego (którego stanowisko było reprezentatywne dla przeważającej części doktryny) warunku wystarczającego do przyjęcia założenia, że w polskim prawie publicznym występowały wówczas umowy administracyjne<sup>2</sup>. Autor przewidywał jednak, że w przyszłości organy administracji publicznej coraz częściej będą sięgać po umowę w celu kreowania stosunków prawnych z podmiotami znajdującymi się poza administracją. Po upływie ponad 25 lat od czasu publikacji artykułu analizującego występowanie umowy na gruncie prawa

---

<sup>1</sup> W. Chróścielewski, *Imperium a gestia w działaniach administracji publicznej (w świetle doktryny i zmian ustawodawczych lat 90-tych)*, „Państwo i Prawo” 1995, Nr 6, s. 53.

<sup>2</sup> Ibidem, s. 53 oraz przypis nr 16.

administracyjnego warto zastanowić się, czy w świetle ewolucji prawa do dobrej administracji te przewidywania się spełniły.

Poszukując odpowiedzi na sformułowane powyżej pytanie (co stanowi cel niniejszego opracowania) przedstawiona zostanie pokrótce koncepcja prawa do dobrej administracji, a następnie, po naszkicowaniu istoty umowy administracyjnej na tle wybranych umów funkcjonujących w prawie materialnym, udzielona zostanie odpowiedź na pytanie, czy przez pryzmat początkowych ustaleń teoretycznych umowy te zapewniają obywatelowi prawo do dobrej administracji.

## 2. Prawo do dobrej administracji

Wydawać by się mogło, że zagadnienie dobrej administracji to temat, który zaczął nurtować administratywistów pod koniec XX w. Nic jednak bardziej mylnego. Próba odpowiedzi na pytanie, co zrobić, by administracja była dobra, nurtowała myślicieli od czasów, gdy zaczęto kształtować pierwsze struktury administracji. Konfucjusz, Platon, Cynceron, św. Tomasz z Akwinu – to tylko niektórzy z wielkich filozofów, którzy zagadnieniu temu poświęcili uwagę<sup>3</sup>. Współczesnym rysem tej trwającej od wieków dyskusji jest koncepcja prawa do dobrej administracji. Znalazła ona swój normatywny wyraz w art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (dalej: KPP)<sup>4</sup>, która w roku 2007 została włączona do Traktatu lizbońskiego, uzyskując tym samym prawnie wiążący charakter. Ponadto prawo do dobrej administracji uszczegółowione zostało w uchwalonym w 2001 r. przez Parlament Europejski Kodeksie Dobrej Praktyki Administracyjnej, jak również w przyjętym 20 czerwca 2007 r. Kodeksie Dobrej Administracji (dalej: KDA), stanowiącym załącznik do rekomendacji R(2007)7 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich. Wydaje się, że aktem komplementarnym do wymienionych wyżej regulacji jest 12 zasad dobrego rządzenia, które opracowane zostały przez

---

<sup>3</sup> M. Seniuk, *Prawo do dobrej administracji. Od koncepcji teoretycznej do instytucji prawnej*, „Studia Prawnoustrojowe” 2009, Nr 9, s. 187 i n.

<sup>4</sup> Dz.Urz. UE z 2012 r., C 326.

Radę Europy w 2008 r. w ramach Strategii dla Innowacji i Dobrego Rządzenia na Szczepku Lokalnym.

Wielopłaszczyznowość systemu integracji europejskiej oraz zróżnicowany charakter prawny przywołanych regulacji sprawiają, że prawo do dobrej administracji nie stanowi wyrazu systemowego myślenia o ochronie praw człowieka w Europie, co powoduje trudności w efektywnej implementacji tego standardu do porządku krajowego<sup>5</sup>. M. Tomaszewska w roku 2005 podała w wątpliwość konieczność tworzenia karty praw podstawowych na potrzeby Unii Europejskiej, podkreślając w swej argumentacji fakt, „że europejską przestrzeń prawną wystarczająco »nasycają« zarówno krajowe, jak i międzynarodowe standardy praw człowieka”<sup>6</sup>. Co ciekawe, mimo licznych rozwiązań w zakresie ochrony praw człowieka, prawo do dobrej administracji nie ma definicji legalnej, stanowiąc głównie pojęcie doktrynalne<sup>7</sup>.

Z perspektywy badań nad umową administracyjną szczególnie ważne są te zapisy, które umożliwiają obywatelom i innym podmiotom spoza administracji aktywny udział w podejmowaniu decyzji przez organy administracji publicznej, w szczególności poprzez artykułowanie swych racji oraz oczekiwań. Jest to o tyle istotne, że każda umowa stanowi efekt osiągniętego konsensusu między kontrahentami. Aby wypracować porozumienie, niezbędne są wzajemne negocjacje warunków umowy.

Zgodnie z art. 41 KPP każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii<sup>8</sup>. Prawo to obejmuje m.in.

---

<sup>5</sup> J. Jaskiernia, *Uwarunkowania implementacji prawa do dobrej administracji jako standardu europejskiego*, Kielce 2020, s. 15.

<sup>6</sup> M. Tomaszewska, *Prawa podstawowe i podstawowe prawa socjalne pracowników we wspólnotowym porządku prawnym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, Nr 13, s. 546.

<sup>7</sup> R. Sura, *Partycypacja społeczna fundamentem dobrej administracji (wybrane aspekty prawno-aksjologiczne)*, „Samorząd Terytorialny” 2015, Nr 10, s. 9.

<sup>8</sup> Art. 41 znajduje się w rozdziale V zatytułowanym „Prawa obywatelskie”. Jak jednak zwraca uwagę R. Wieruszewski, prawo do dobrej administracji nie jest adresowane wyłącznie do obywateli UE. Jego adresatami „są osoby zamieszkujące w państwach członkowskich Unii, nawet jeśli nie mają obywatelstwa tych państw, a tym samym nie są obywatelami Unii” (R. Wieruszewski, *Rola*

prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację. Prawo do bycia wysłuchanym „jest przydatne w ustalaniu faktów, a tym samym przy rozpatrywaniu sprawy. Złożenie oświadczenia przez daną osobę i ujawnienie wszystkich elementów, które mogą mieć wpływ na decyzję władz, umożliwiają organom wyczerpujące zbadanie faktów, okoliczności i przepisów, na których opiera się dane postępowanie”<sup>9</sup>.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że wyrażone w art. 41 KPP prawo do dobrej administracji dotyczy nie tylko osób fizycznych, lecz również osób prawnych<sup>10</sup>. Spostrzeżenie to ma szczególnie ważne znaczenie w przypadku organu administracji publicznej zawierającego umowę administracyjną z osobą prawną.

Jako że działalność administracji podlega kontroli sądowej, jednym z elementów prawa do dobrej administracji jest także wyrażone w art. 47 KPP prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, które przysługuje każdemu, czyje prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone.

Argumentów za koniecznością wprowadzenia do polskiego porządku prawnego ramowych uregulowań instytucji umowy administracyjnej dostarcza KDA, którego zasady w myśl art. 3 ust. 1 znajdują zastosowanie w stosunku do całości kontaktów instytucji i ich administracji z jednostką, chyba że kontakty te podlegają szczególnym przepisom. Oznacza to, że jeśli w treści przepisu mowa jest o decyzji, to przepis ten stosuje się również do innych form działań administracji.

W świetle rozważań nad umową administracyjną szczególnego znaczenia nabiera wyrażona w art. 6 KDA zasada proporcjonalności, zgodnie z którą w toku podejmowania decyzji urzędnik zapewni, że przyjęte działania pozostaną proporcjonalne do obranego celu. Art. 6 KDA pozostaje w związku z art. 9 KDA, w myśl którego w toku podejmowania decyzji urzędnik uwzględni wszystkie istotne czynniki i przypisze każdemu z nich należne

---

*i znaczenie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej dla ochrony praw człowieka*, „Przegląd Sejmowy” 2008, Nr 2, s. 50).

<sup>9</sup> Ł. Bojarski, D. Schindlauer, K. Władach, M. Wróblewski, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej jako żywy instrument*, Warszawa 2014, s. 100.

<sup>10</sup> R. Wieruszewski, *Rola i znaczenie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 50.

mu znaczenie. Dążąc do realizacji wymienionych zasad, urzędnik tylko w ramach wspólnych ustaleń z jednostką jest w stanie obiektywnie ustalić, czy podejmowane przez niego działania są proporcjonalne. Stwierdzenie współmierności środków do realizacji obranego celu nie może być bowiem dokonywane *in abstracto* ze względu na różnorodność czynników kształtujących sytuację jednostek. Aby podejmowane działania były proporcjonalne, urzędnik musi poznać zindywidualizowaną sytuację jednostki. Najlepszym środkiem prowadzącym do tego celu jest bezpośrednia rozmowa.

Art. 19 ust. 2 KDA gwarantuje stronie postępowania administracyjnego prawo do wystąpienia strony na drogę sądową, gdyż zgodnie z tym przepisem w decyzjach należy zamieścić w szczególności informację o możliwości wszczęcia postępowań sądowych.

Z tego krótkiego przeglądu wybranych zasad składających się na prawo do dobrej administracji wynika, że to umowa, w szczególności umowa administracyjna, pozwala w najszerszym zakresie zagwarantować przestrzeganie praw przysługujących obywatelowi na gruncie międzynarodowych regulacji dotyczących sprawnego i efektywnego działania administracji, gdyż warunkiem *sine qua non* zawarcia umowy jest wypracowanie konsensusu w ramach wspólnych negocjacji, które wszystkim stronom umowy pozwalają dokładnie poznać oczekiwania kontrahentów.

### 3. Charakter prawny wybranych umów stosowanych w praktyce administracyjnej

Zagadnienie umów administracyjnych stanowi w Polsce od dłuższego czasu stały element dyskusji nad formami działania administracji. Jak pisze I. Lipowicz, umowa administracyjna jest sztandarowym przykładem sytuacji, „gdy zgodnie zaakceptowane przez doktrynę pojęcie, konstrukcja prawna i postulowana regulacja określonej instytucji napotykają na wytrwały opór ustawodawcy”<sup>11</sup>. O ile istnieje zgoda co do konieczności wzbogacenia prawnych form działania administracji o umowę administracyjną, o tyle pewne rozbieżności w doktrynie dotyczą jej za-

<sup>11</sup> I. Lipowicz, *Nowe kategorie pojęciowe nauki prawa administracyjnego jako reakcja na zmieniające się zagrożenia jednostki*, „Państwo i Prawo” 2022, Nr 2, s. 23.

kresu podmiotowego. Wychodząc z założenia, że porozumienia (będące odpowiednikiem niemieckiej umowy koordynacyjnej) zarezerwowane są dla podmiotów administracji publicznej, umowę administracyjną (stanowiącą odpowiednik niemieckiej umowy subordynacyjnej) zdefiniować należy jako czynność prawną dokonywaną przez organ administracji publicznej oraz podmiot prywatny, której przedmiot stanowią sprawy z zakresu administracji publicznej, a jej celem jest realizacja zadań publicznych. Jest ona zawierana w ograniczonych warunkach swobody kontraktowania, organowi administracji publicznej przysługują uprawnienia kontrolne, a spory z niej wynikające rozstrzygają sądy administracyjne<sup>12</sup>. W świetle rozważań nad prawem do dobrej administracji, szczególnie ważna jest możliwość kontroli umowy administracyjnej przez sądy administracyjne, która stanowi istotny element zasady państwa prawa. Pojawia się zatem pytanie, czy funkcjonujące w administracyjnym prawie materialnym umowy spełniają wymogi prawa do dobrej administracji?

Konsensualne formy działania są szczególnie szeroko stosowane przez administrację świadczącą, zwłaszcza na gruncie szeroko rozumianej pomocy społecznej. Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (dalej: u.p.s.)<sup>13</sup> pomoc społeczna ma jedynie wspierać wysiłki osób i rodzin zmierzające do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwić im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka. Działania pomocy społecznej mają zmierzać do życiowego usamodzielnienia się osób i rodzin, a tym samym zapobiegać trudnym sytuacjom życiowym (art. 3 ust. 2 u.p.s.). Przy czym potrzeby korzystających z pomocy społecznej powinny zostać uwzględnione; wynika to z art. 3 ust. 4 u.p.s., jeżeli odpowiadają celom i mieszczą się w możliwościach pomocy społecznej. Co więcej, rodzaj, forma i rozmiar świadczenia zawsze powinny być dostosowane do okoliczności uzasadniających

---

<sup>12</sup> Zob. m.in.: A. Krawczyk, *Umowa administracyjna w demokratycznym państwie prawnym – w poszukiwaniu modelu regulacji prawnej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2017, Nr 6, s. 8 i n.; I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012, s. 320; J. Zimmermann, *Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022, s. 261–263.

<sup>13</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 901.

udzielenie pomocy (art. 3 ust. 3 u.p.s.). Podkreślenia wymaga fakt, że osoby korzystające z pomocy społecznej nie powinny, a wręcz nie mogą, pozostawać bierne. Ustawodawca zaznaczył bowiem wyraźnie – art. 4 u.p.s. – że są one zobowiązane do współdziałania w rozwiązywaniu swojej trudnej sytuacji.

Opisane cechy pomocy społecznej powodują, że konsensualne formy działania są tu szeroko stosowane. Szczególne znaczenie przy realizacji celów pomocy społecznej na gruncie analizowanej ustawy ma kontrakt socjalny.

Zgodnie z definicją legalną, zawartą w art. 6 pkt 6 u.p.s., kontrakt socjalny to pisemna umowa zawarta z osobą ubiegającą się o pomoc, określająca uprawnienia i zobowiązania stron umowy, w ramach wspólnie podejmowanych działań zmierzających do przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej osoby lub rodziny. Jest to zatem pisemna umowa zawierana pomiędzy pracownikiem socjalnym i osobą ubiegającą się o pomoc, określająca uprawnienia i zobowiązania stron umowy, w ramach wspólnie podejmowanych działań zmierzających do przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej osoby lub rodziny. Stosownie do art. 108 ust. 1 u.p.s. celem kontraktu jest określenie sposobu współdziałania w rozwiązywaniu problemów beneficjenta pomocy społecznej oraz wzmocnienie jego aktywności i samodzielności życiowej, zawodowej lub przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu. Kontrakt socjalny może być również podstawą udzielenia świadczenia w postaci pracy socjalnej. Ponadto omawiana umowa może być zawarta z osobami bezrobotnymi znajdującymi się w szczególnej sytuacji na rynku pracy. Sięgnięcie do czynności zobowiązaniowej podyktowane jest chęcią zaangażowania świadczeniobiorców w zmianę ich sytuacji życiowej<sup>14</sup>.

Ustawodawca przewidział konieczność ustalenia jednolitego wzoru kontraktu. Został on określony w załączniku do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 8 listopada 2010 r. w sprawie wzoru kontraktu socjalnego<sup>15</sup>. Z jego treści wynika konieczność dokonania oceny sytuacji życiowej osoby (rodziny) i ustalenia jej przyczyny. Nadto w kontrakcie należy wskazać możliwości pozwalające na jej rozwiązanie, a także

<sup>14</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna...*, op. cit., s. 329.

<sup>15</sup> Dz.U. z 2010 r. Nr 218 poz. 1439.

ograniczenia i bariery powodujące trudności w tym zakresie. W kontrakcie należy też wskazać cele, które osiągnąć ma osoba (rodzina), z podziałem na główne, szczegółowe oraz przewidywane efekty podejmowanych działań. Osobny punkt został poświęcony ocenie realizacji działań ustalonych w kontrakcie, a w przypadku gdy jego postanowienia nie są realizowane zgodnie z tymi ustaleniami, istnieje możliwość wprowadzenia w nim zmian. Ustalona w rozporządzeniu treść kontraktu jednoznacznie wskazuje też na konieczność uwzględniania indywidualnych cech osoby, która go podpisała. Za każdym razem należy zatem poczynić szczegółowe ustalenia, podchodząc do każdego kontraktu indywidualnie<sup>16</sup>.

Stosownie do art. 11 ust. 2 u.p.s. odmowa zawarcia kontraktu, a także niedotrzymanie jego postanowień może stanowić podstawę do odmowy przyznania świadczenia, uchylenia decyzji o przyznaniu świadczenia lub wstrzymania świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej. W świetle powyższego należy podzielić pogląd, że swoboda zawarcia kontraktu jest pozorowana, ponieważ odmowa jego zawarcia może stanowić podstawę do nieprzyznania świadczenia lub jego pozbawienia<sup>17</sup>. Jakkolwiek w doktrynie zwraca się uwagę na ograniczenie możliwości odmowy zawarcia kontraktu w przypadku osoby bezdomnej starającej się o przyjęcie do schroniska dla osób bezdomnych. W takiej sytuacji – z uwagi na wykładnię celowościową – postuluje się, by pracownik socjalny nie miał prawa odmówić podpisania takiego kontraktu<sup>18</sup>.

W literaturze przedmiotu wskazuje się na możliwość poddania kontraktu socjalnego jurysdykcji sądów administracyjnych. W ocenie J. Wyporskiej-Frankiewicz możliwa jest przy tym zarówno kontrola pośrednia (kontrola decyzji administracyjnych związanych z kontraktem socjalnym), jak i bezpośrednia (samego kontraktu, który można zakwalifikować jako inny niż decyzja i postanowienie akt lub czynność z zakresu

---

<sup>16</sup> J. Wyporska-Frankiewicz, R. Cybulska, *Kontrakt socjalny – doskonałe narzędzie służące współdziałaniu w wykonywaniu zadań z zakresu pomocy społecznej ciężających na administracji publicznej?* [w:] B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 229.

<sup>17</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna...*, op. cit., s. 329.

<sup>18</sup> M. Małecka-Łyszczek, R. Mędrzycki, *Osoby ubogie, niepełnosprawne i bezdomne w systemie pomocy społecznej*, Warszawa 2021, s. 192.

administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa)<sup>19</sup>.

W sferze regulacji administracyjnoprawnej szczególne znaczenie mają te konsensualne formy działania, które stanowią alternatywną formę załatwiania spraw administracyjnych. Na gruncie u.p.s. do grupy tej zaliczyć należy umowy ustalające wysokość opłat za pobyt mieszkańca domu pomocy społecznej wnoszonych przez jego małżonka, zstępnych lub wstępnych (art. 103 ust. 2 w zw. z art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.s.).

Stosownie do art. 96 u.p.s. organy pomocy społecznej, w trybie administracyjnoprawnym, w formie decyzji administracyjnej mogą nałożyć na małżonka, zstępnych przed wstępnymi osoby, która korzysta ze świadczeń pomocy społecznej, obowiązek zwrotu wydatków poniesionych na świadczenia z pomocy społecznej, czyli administracja ma prawo regresu wobec osób, które są w świetle prawa zobowiązane do alimentacji. Jednakże osoby takie mogą skutecznie zwolnić się z tego obowiązku, gdy dojdzie do zawarcia umowy z organem administracji pomocy społecznej, czyli umowy, na mocy której zostanie ustalona wysokość świadczonej przez nich pomocy na rzecz osoby ubiegającej się o przyznanie świadczenia bądź wysokość wnoszonej przez te osoby opłaty za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej. Jeżeli zatem umowa tego rodzaju nie zostanie zawarta, a podmiotami zobowiązanymi do wnoszenia opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej są małżonek, zstępni lub wstępni mieszkańca domu pomocy społecznej (art. 61 ust. 1 u.p.s.), organ właściwej gminy jest zobowiązany do wydania decyzji ustalającej opłatę za pobyt w domu pomocy społecznej, podmioty zobowiązane do jej wnoszenia oraz wysokość ich zobowiązań (art. 59 w zw. z art. 61 u.p.s.)<sup>20</sup>. Powyższe rozwiązanie wskazuje na brak równowagi kontraktowej stron takiej umowy.

Warto również zwrócić uwagę na fakt, że zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie zauważa się, iż zawarcie umowy wskazanej w art. 103 ust. 2 u.p.s. służy jedynie określeniu wysokości opłaty wnoszonej za po-

<sup>19</sup> J. Wyporska-Frankiewicz, R. Cybulska, *Kontrakt socjalny...*, op. cit., s. 229. Zob. także: I. Sierpowska, *Pomoc społeczna...*, op. cit., s. 332.

<sup>20</sup> M. Kamiński, *Konsensualne formy działań administracyjnoprawnych zastępujące lub uzupełniające decyzje administracyjne*, „Zeszyty Naukowe KUL” 2018, Nr 4, s. 95 i n.

byt mieszkańca w domu pomocy społecznej, natomiast sam obowiązek uiszczania opłat wynika z mocy ustawy, a nie z umowy. Tym samym w razie uchylania się od tego obowiązku przez osoby zobowiązane opłata ustalana jest w drodze decyzji administracyjnej<sup>21</sup>.

W kontekście możliwości stosowania przez organy administracji form konsensualnych należy również zwrócić uwagę na regulacje odnoszące się do gospodarowania nieruchomościami publicznymi, a w szczególności obrotu nimi. Kompetencje organów administracji publicznej do dokonywania tego obrotu znajdują się w przepisach prawa administracyjnego, tj. w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>22</sup> (dalej: u.g.n.). Przywołana ustawa wprost wskazuje, że działania w tym zakresie mają być oparte na normach prawa cywilnego. W przypadku obrotu nieruchomościami zasady prawa cywilnego są jednakże modyfikowane przez przepisy prawa administracyjnego, które wprowadzają dodatkowe warunki i ograniczenia do typowej swobody działań podmiotów w ramach prawa cywilnego. Na gruncie wskazanej ustawy interesującą formą konsensualną działania administracji publicznej jest umowa o nabycie praw rzeczowych do nieruchomości objętej celem publicznym oraz zamiarem wywłaszczenia.

Zgodnie z art. 114 ust. 1 u.g.n. wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego, z zastrzeżeniem ust. 2 i ust. 3, należy poprzedzić rokowaniami o nabycie w drodze umowy praw określonych w art. 112 ust. 3 tej ustawy przeprowadzonymi między starostą, wykonującym zadanie z zakresu administracji rządowej, a właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości, a także osobą, której przysługuje do nieruchomości ograniczone prawo rzeczowe. W trakcie rokowań może być zaoferowana nieruchomość zamienna. Starosta prowadzi te rokowania w imieniu Skarbu Państwa jako ewentualnego nabywcy, gdyż w przypadku wy-

---

<sup>21</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna. Komentarz*, wyd. VI, LEX/el., art. 103. Autorka wskazuje również, że orzecznictwo sądów powszechnych za niedopuszczalną uznaje przy tym drogę dochodzenia przed tymi sądami zwrotu wydatków poniesionych zastępczo przez gminę w przypadku niewywiązywania się z obowiązku opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej przez osoby, o których mowa w art. 61 ust. 2 pkt 2 u.p.s. – uchwała SN z dnia 29 października 2009 III CZP 77/09, Biul. SN 2009, Nr 10, s. 11.

<sup>22</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 344.

właszczania nieruchomości na wniosek jednostki samorządu terytorialnego rokowania przeprowadzają organy wykonawcze tej jednostki (art. 114 ust. 2 u.g.n.)<sup>23</sup>. Rokowania nie oznaczają składania oświadczeń woli, lecz mają charakter przygotowawczy, a ich przedmiotem mogą być wszystkie składniki przyszłej umowy. Brak osiągnięcia konsensusu oznacza, że umowa nie dochodzi do skutku. Co jednak istotne, w takim przypadku po bezskutecznym upływie dwumiesięcznego terminu do zawarcia tej umowy wszczyna się postępowanie wywłaszczeniowe, a pozyskanie niezbędnego prawa następuje w drodze aktu administracyjnego (indywidualnego). Ten ciąg zdarzeń uprawnia do stwierdzenia, że umowa ta zawierana jest pod „groźbą” wywłaszczenia, gdyż w tle towarzyszy jej możliwość władczego odebrania nieruchomości z użyciem przymusu państwowego<sup>24</sup>. Umowa ta (tzw. umowa ekspropriacyjna) jest zatem zawierana na „przedpolu postępowania wywłaszczeniowego”, przez co cecha konsensualności umowy ekspropriacyjnej jest wysoce ograniczona<sup>25</sup>. Warto w tym miejscu przywołać wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2017 r., SK 39/15, OTK-A 2017, poz. 86, w którym wskazano, że „(...) pogląd o zbyciu nieruchomości w wyniku rokowań, o których mowa w art. 114 ust. 1 u.g.n., w warunkach swobody kontraktowania byłby – w ocenie Trybunału – nieuprawniony. Wręcz przeciwnie, w istocie właściciel nieruchomości działa wówczas w warunkach »przymusu«. (...) Nie jest w pozycji równorzędnej z »kontrahentem«, lecz jest skonfrontowany z organem władzy publicznej gotowym użyć imperium w celu przejęcia nieruchomości. To nie on jest zresztą inicjatorem rokowań. Właściciel ma również świadomość, że jeśli w terminie 2 miesięcy nie zgodzi się na zawarcie umowy, organ wyda decyzję o wszczęciu postępowania administracyjnego, które doprowadzi – najprawdopodobniej – do wydania decyzji wywłaszczeniowej. (...) Umowa przewidziana w art. 114 ust. 1 u.g.n. jest co prawda instrumentem cywilistycznym, lecz w tym przypadku użyta została na potrzeby publicznoprawnej in-

<sup>23</sup> E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2023, art. 114.

<sup>24</sup> S. Pawłowski, *Pojęcie, przedmiot i charakter prawny umowy wywłaszczeniowej (ekspropriacyjnej)*, „Zeszyty Naukowe KUL” 2010, Nr 4, s. 159.

<sup>25</sup> M. Kamiński, *Konsensualne formy...*, op. cit., s. 94.

stytucji wywłaszczenia. Niezawarcie jej stanowi przesłankę wydania przez organ władzy publicznej jednostronnej decyzji o pozbawieniu lub ograniczeniu prawa własności”.

Innym przykładem umowy zawieranej przez jednostkę z organami administracji publicznej jest umowa urbanistyczna uregulowana w art. 37i ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>26</sup> (dalej: ustawa planistyczna). Stanowi ona jeden z wyrazów partycypacji społecznej, dzięki któremu inwestor w zamian za zrealizowanie inwestycji komercyjnej na danym obszarze niezabudowanym zobowiąże się do budowy jakiejś inwestycji ubocznej, korzystnej dla gminy (np. mieszkań komunalnych)<sup>27</sup>. Stosownie do treści art. 37i ust. 1 i 3 ustawy planistycznej w miejscowym planie rewitalizacji można określić, w odniesieniu do nieruchomości niezabudowanej, że warunkiem realizacji na niej inwestycji głównej jest zobowiązanie się inwestora do budowy na swój koszt i do nieodpłatnego przekazania na rzecz gminy inwestycji uzupełniających w postaci infrastruktury technicznej, społecznej lub lokali mieszkalnych – w zakresie wskazanym w miejscowym planie rewitalizacji. W ramach inwestycji uzupełniających możliwe jest również zobowiązanie inwestora do realizacji i do nieodpłatnego przekazania na rzecz gminy lokali innych niż mieszkalne, przeznaczonych na potrzeby działalności kulturalnej, społecznej, edukacyjnej lub sportowej, wykonywanej przez podmioty prowadzące działalność na obszarze rewitalizacji, których głównym celem nie jest osiągnięcie zysku. Inwestycją główną nie może być przy tym inwestycja celu publicznego (art. 37i ust. 2 ustawy planistycznej).

Inwestor zobowiązuje się do realizacji powyższych inwestycji uzupełniających, zawierając z gminą umowę urbanistyczną, w której określa się w szczególności (zgodnie z miejscowym planem rewitalizacji) zakres, specyfikację techniczną i termin wykonania niezbędnych robót budowlanych oraz termin przekazania gminie wybudowanych obiektów lub urządzeń. Umowa urbanistyczna może zawierać także inne ustalenia, w tym etapowanie wykonywania robót budowlanych oraz spełnienie in-

---

<sup>26</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 503.

<sup>27</sup> M. Nowak [w:] M. Nowak, Z. Tokarzewska-Żarna, *Ustawa krajobrazowa, rewitalizacyjna i metropolitalna. Komentarz do przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Warszawa 2016, s. 83.

nych warunków w niej określonych (zasady odpowiedzialności kontraktowej, kary umowne, zasady dotyczące rękojmi itd.)<sup>28</sup>. Stronami umowy urbanistycznej są gmina oraz inwestor, który zobowiązuje się do realizacji inwestycji uzupełniającej.

Jak podnosi M. Kruś, umowa ta dotyczy spraw publicznych będących przedmiotem zainteresowania i działania organów administracji publicznej, służy realizacji celów publicznych, a jedną ze stron jest organ administracji publicznej. „Umową tą nawiązywany jest stosunek administracyjnoprawny, albowiem treść tego stosunku jest wyznaczana przez organ władzy publicznej na podstawie norm prawa publicznego. (...) Umowa jest zawierana w związku z nałożeniem obowiązku jej zawarcia w akcie normatywnym, tj. miejscowym planie rewitalizacji. Jej zawarcie warunkuje możliwość uzyskania pozwolenia na budowę dla inwestycji głównej. Jej realizacja jest zaś zabezpieczona poprzez uzależnienie od tego możliwości udzielenia pozwolenia na użytkowanie”<sup>29</sup>. Określenie w miejscowym planie rewitalizacji zobowiązania do realizacji inwestycji uzupełniających nie jest obligatoryjne, na co wskazuje treść art. 37i ust. 1 ustawy planistycznej, niemniej w przypadku zamieszczenia w tym planie wspomnianego zobowiązania zawarcie umowy urbanistycznej w istocie będzie obligatoryjne. W tym kontekście zawarcie umowy urbanistycznej stanowi warunek uzyskania pozwolenia na budowę dla inwestycji głównej lub jej części (art. 37i ust. 7 ustawy planistycznej).

Podobnie jak w przypadku umowy wywłaszczeniowej, również w tym przypadku cywilnoprawna wolność kontraktowania podlega ograniczeniom wprowadzanym przez przepisy prawa publicznego, zarówno w zakresie podjęcia decyzji o zawarciu umowy (obowiązek zawarcia umowy), wyboru kontrahenta (jedną ze stron jest gmina), treści umowy (częściowo o treści umowy przesądza ustawa), jak i wyboru formy czynności prawnej (umowa urbanistyczna zawierana jest w formie aktu notarialnego). W literaturze przedmiotu wskazuje się, że pomimo ograniczeń

<sup>28</sup> Ł. Złakowski, *Komentarz do art. 37i* [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 363.

<sup>29</sup> M. Kruś, *Umowa urbanistyczna jako przykład umowy administracyjnej na tle polskiego i europejskiego porządku prawnego*, „*Studia Prawa Publicznego*” 2019, Nr 3, s. 136.

swobody kontraktowania umowę urbanistyczną należy zaliczyć do dwustronnych i niewładczych prawnych form działania administracji o charakterze cywilnoprawnym<sup>30</sup>.

## 4. Zakończenie

Z przedstawionego zestawienia umów zawieranych przez organy administracji publicznej wywieść można, że konsensualne formy działania, jakkolwiek często cechujące się uprzywilejowaną pozycją tegoż organu, dają szersze uprawnienia jego kontrahentowi aniżeli w przypadku stosowania form władczych. W szczególności realizują ten aspekt prawa do dobrej administracji, który wiąże się z prawem jednostki do uczestnictwa w kształtowaniu rozstrzygnięć dotyczących jej spraw. Otwartość na dialog i współpracę w ramach umów przyczynia się do wypracowywania bardziej kompleksowych i wyważonych rozwiązań, które uwzględniają różnorodne interesy i potrzeby. Jednocześnie ich zastosowanie prowadzi do polepszenia jakości administrowania, zwiększenia efektywności działań administracji i dostosowania administracji do zmieniających się stosunków społeczno-ekonomicznych. W rezultacie umowy stanowią skuteczne narzędzie realizacji prawa do dobrej administracji poprzez zapewnienie aktywnego uczestnictwa jednostek w procesach decyzyjnych, co ma istotne znaczenie dla demokratycznego funkcjonowania administracji publicznej. Jednocześnie trzeba zaznaczyć, że urzeczywistnienie prawa do dobrej administracji wymaga zapewnienia sądownoadministracyjnej kontroli zawieranych umów<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> P. Ruczkowski, *Umowa urbanistyczna w procesie rewitalizacji – charakter prawny i konsekwencje prawne jej zawarcia*, „Annales UMCS” 2020, sectio G, vol. LXVOO, Nr 1, s. 89. Zdaniem autora w tym przypadku nie można uznać takiej umowy za umowę publiczną (administracyjną) przynajmniej w znaczeniu ścisłym, tj. za umowę, która zastępuje akt administracyjny, wywołuje skutki w obszarze prawa publicznego i w przypadku której spory wynikające z jej niewykonania albo niewłaściwego wykonania rozpatruje sąd administracyjny.

<sup>31</sup> O możliwych rozwiązaniach w tym zakresie zob.: A. Krawczyk, *Umowa administracyjna w demokratycznym państwie prawnym...*, op. cit., s. 22 i n.

Zawieranie umów w warunkach braku równości stron lub zagrożenia narzuceniem przez organ rozstrzygnięcia w formie władczej może prowadzić do sytuacji, w której osiągnięte porozumienie w warunkach swobody kontraktowej nigdy nie miałoby choćby zbliżonej treści. Kontrola takiej umowy prowadzona przez sąd administracyjny w postępowaniu, w którym obie strony kontraktu mają równe prawa, pozwalałaby w sposób najszerszy realizować ochronę interesów słabszej strony umowy. Już choćby z tego względu umowa administracyjna powinna zostać ramowo uregulowana na gruncie kodeksu postępowania administracyjnego, tak aby w pełni gwarantować podmiotom prywatnym prawo do dobrej administracji.

## Bibliografia

- Bojarski Ł., D. Schindlauer, K. Władach, M. Wróblewski, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej jako żywy instrument*, Warszawa 2014.
- Bończak-Kucharczyk E., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, LEX/el.
- Chróścielewski W., *Imperium a gestia w działaniach administracji publicznej (w świetle doktryny i zmian ustawodawczych lat 90-tych)*, „Państwo i Prawo” 1995, Nr 6.
- Jaskiernia J., *Uwarunkowania implementacji prawa do dobrej administracji jako standardu europejskiego*, Kielce 2020.
- Kamiński M., *Konsensualne formy działań administracyjnych zastępujące lub uzupełniające decyzje administracyjne*, „Zeszyty Naukowe KUL” 2018, Nr 4.
- Krawczyk A., *Umowa administracyjna w demokratycznym państwie prawnym – w poszukiwaniu modelu regulacji prawnej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2017, Nr 6.
- Kruś M., *Umowa urbanistyczna jako przykład umowy administracyjnej na tle polskiego i europejskiego porządku prawnego*, „Studia Prawa Publicznego” 2019, Nr 3.
- Lipowicz I., *Nowe kategorie pojęciowe nauki prawa administracyjnego jako reakcja na zmieniające się zagrożenia jednostki*, „Państwo i Prawo” 2022, Nr 2.

- Małecka-Łyszczek M., R. Mędrzycki, *Osoby ubogie, niepełnosprawne i bezdomne w systemie pomocy społecznej*, Warszawa 2021.
- Nowak M., Z. Tokarzewska-Żarna, *Ustawa krajobrazowa, rewitalizacyjna i metropolitalna. Komentarz do przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Warszawa 2016.
- Pawłowski S., *Pojęcie, przedmiot i charakter prawny umowy wyłączeniowej (ekspropriacyjnej)*, „Zeszyty Naukowe KUL” 2018, Nr 4.
- Ruczkowski P., *Umowa urbanistyczna w procesie rewitalizacji – charakter prawny i konsekwencje prawne jej zawarcia*, „Annales UMCS” 2020, sectio G, vol. LXVOO, Nr 1.
- Seniuk M., *Prawo do dobrej administracji. Od koncepcji teoretycznej do instytucji prawnej*, „Studia Prawnoustrojowe” 2009, Nr 9.
- Sierpowska I., *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012.
- Sierpowska I., *Pomoc społeczna. Komentarz*, VI, LEX/el.
- Sura R., *Partycypacja społeczna fundamentem dobrej administracji (wybrane aspekty prawno-aksjologiczne)*, „Samorząd Terytorialny” 2015, Nr 10.
- Tomaszewska M., *Prawa podstawowe i podstawowe prawa socjalne pracowników we wspólnotowym porządku prawnym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, Nr 13.
- Wieruszewski R., *Rola i znaczenie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej dla ochrony praw człowieka*, „Przegląd Sejmowy” 2008, Nr 2.
- Wyporska-Frankiewicz J., R. Cybulska, *Kontrakt socjalny – doskonałe narzędzie służące współdziałaniu w wykonywaniu zadań z zakresu pomocy społecznej ciążących na administracji publicznej?* [w:] B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012.
- Zimmermann J., *Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022.
- Złakowski Ł., *Komentarz do art. 37i* [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2018.

## Koncepcja związków metropolitalnych w Polsce

Potrzebę sformułowania specjalnych rozwiązań dla obszarów miejskich wyrażano już w trakcie prac nad projektem ustawy o samorządzie terytorialnym z 1990 r., jednakże przez ponad 30 lat nie udało się wypracować jednolitej koncepcji<sup>1</sup>. W licznych projektach zauważyć można ewolucję w sposobie rozumienia problemów obszarów metropolitalnych. Początkowe rozwiązania oparte były na dobrowolnych formach współpracy, skrajne koncepcje zakładały utworzenie nowej kategorii jednostek samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.) i dokonanie zmian w podziale terytorialnym państwa.

Związki i porozumienia z udziałem j.s.t. okazały się niewystarczającym narzędziem prawnym do zapewnienia sprawnej współpracy między jednostkami wchodzącymi w ich skład. W rezultacie kolejne założenia i projekty były przygotowywane głównie w odpowiedzi na obserwowane doświadczenia funkcjonowania dobrowolnych form współpracy wskazujące, że rozwiązania polegające na wykorzystaniu instytucji związku komunalnego nie przynoszą w odniesieniu do dużych miast i obszarów metropolitalnych oczekiwanych rezultatów<sup>2</sup>.

Już w początkowym okresie funkcjonowania wyłącznie gminnego samorządu terytorialnego dostrzeżono konsekwencje przyjęcia koncepcji gminy jednolitej (tzn. nieuwzględniającej różnic pomiędzy poszczególnymi gminami, a wynikających zwłaszcza z ich charakteru miejskiego czy wiejskiego, wielkości i zdolności realizowania różnorodnych zadań publicznych) i jej negatywny wpływ na funkcjonowanie wielkich miast.

<sup>1</sup> Zob.: M. Ofiarska, Z. Ofiarski, *Związki komunalne i metropolitalne w Polsce*, Warszawa 2021, s. 243 i n.

<sup>2</sup> Zob.: B. Dolnicki, *Ustrój metropolii – współczesne koncepcje*, „Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe” 2010, Nr 2 (16), s. 187–206.

Podjęto zatem prace zmierzające do wprowadzenia kolejnej reformy administracji publicznej; poszukiwano nowych rozwiązań ustrojowych w odniesieniu do dużych miast w celu ich przygotowania do pełnienia w przyszłości funkcji miast zrównanych z powiatami<sup>3</sup>.

Projekt ustawy o związkach metropolitalnych został zaprezentowany 20 lipca 2015 r. Ustawodawca zrezygnował z wykorzystania powiatu jako platformy wspólnego wykonywania zadań o charakterze metropolitalnym, stojąc na stanowisku, że lepszym rozwiązaniem będzie utworzenie nowej instytucji prawnej. W przedstawionym projekcie zrezygnowano także z koncepcji szczególnego uregulowania sposobu funkcjonowania Aglomeracji Górnośląskiej. „Związek metropolitalny” miał stanowić uniwersalną formułę, którą będzie można zastosować w wielu „obszarach metropolitalnych” w Polsce.

U podstaw tego projektu leżała zdiagnozowana przez praktykę i doktrynę konieczność uzupełnienia obecnej struktury aparatu administracji publicznej w jej samorządowej sferze o elementy – o podmioty zdolne do skutecznego i efektywnego zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców gmin, połączonych faktycznie w jeden organizm z sąsiednimi jednostkami samorządu terytorialnego poprzez splót wzajemnych zależności, wynikających z powiązań funkcjonalnych, społecznych, gospodarczych i kulturowych.

Ustawę o związkach metropolitalnych uchwalono 9 października 2015 r.<sup>4</sup> Związek metropolitalny miały utworzyć gminy położone w granicach obszaru metropolitalnego oraz powiaty, na terenie których leży co najmniej jedna gmina położona w granicach obszaru metropolitalnego. Obszarem metropolitalnym, na którym mógłby zostać utworzony związek, miała być spójna pod względem przestrzennym strefa oddziaływania miasta będącego siedzibą wojewody lub sejmiku województwa, charakteryzująca się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych, zamieszkała przez co najmniej 500 000 mieszkańców (tym samym usta-

---

<sup>3</sup> Omawiam je w pracy: B. Dolnicki, M. Augustyniak, R. Marchaj, *Status prawny związku metropolitalnego w Polsce a metropolii we Francji. Studium prawnoporównawcze*, Warszawa 2023, s. 26 i n.

<sup>4</sup> Dz.U. z 2015 r. poz. 1890.

wodawca określił dopuszczalną liczbę obszarów metropolitalnych na terenie kraju)<sup>5</sup>.

Ustawa o związkach metropolitalnych miała być aktem prawnym o charakterze uniwersalnym, regulującym tryb tworzenia i zasady funkcjonowania większej liczby takich związków. Przyjęto, że związek metropolitalny mógłby zostać utworzony przez Radę Ministrów z własnej inicjatywy, jak też na wniosek rady gminy położonej w granicach obszaru metropolitalnego w celu realizacji ustawowo określonych zadań publicznych w zakresie kształtowania ładu przestrzennego, rozwoju obszaru związku, publicznego transportu zbiorowego na obszarze związku, współdziałania w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku oraz promocji obszaru metropolitalnego. Ponadto związek mógłby wykonywać zadania publiczne na podstawie porozumień zawartych z j.s.t. oraz z organami administracji rządowej. Związek metropolitalny miał być zorganizowany na wzór rozwiązań przyjętych w ustawie o samorządzie województwa. Posiadałby dwa organy: stanowiący i kontrolny (zgromadzenie składające się z delegatów gmin i powiatów wchodzących w skład związku – po dwóch z każdej j.s.t.) oraz wykonawczy (trzyosobowy zarząd wybierany przez zgromadzenie). Podstawą gospodarki finansowej miała być uchwała budżetowa. Katalog źródeł dochodów związków metropolitalnych został określony natomiast w znowelizowanej ustawie o dochodach j.s.t. Związek mógłby w celu wykonywania swoich zadań tworzyć jednostki organizacyjne oraz zawierać porozumienia z j.s.t. i organami administracji rządowej. Mógłby także udzielać pomocy j.s.t. i innym związkom metropolitalnym oraz tworzyć z nimi stowarzyszenia. Do nadzoru nad działalnością związku metropolitalnego odpowiednie zastosowanie miałyby przepisy o nadzorze zawarte w ustawie o samorządzie województwa<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Podstawy prawne tworzenia i rozwoju obszarów metropolitalnych w Polsce analizuje m.in. D. Chaba, *Aspekty prawne funkcjonowania obszarów metropolitalnych w Polsce* [w:] B. Dolnicki (red.), *Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich*, Warszawa 2018, s. 48–60.

<sup>6</sup> Szerzej na temat rozwiązań prawnych przyjętych w ustawie o związkach metropolitalnych zob. m.in.: T. Bąkowski (red.), *Ustawa o związkach metropolitalnych. Komentarz*, Warszawa 2016; J. Storczyński, *Uwagi do ustawy*

Związek metropolitalny tworzyć miała Rada Ministrów w drodze rozporządzenia wydanego z urzędu lub na wniosek rady gminy położonej w granicach obszaru metropolitalnego. Do wniosku należało dołączyć uzasadnienie oraz niezbędne dokumenty, w tym mapy. Rada Ministrów miała określić, w drodze rozporządzenia, tryb postępowania w sprawie składania ww. wniosku oraz zakres dokumentów, które należy dołączyć do niego, uwzględniając terminy wynikające z ustawy, sprawność postępowania oraz konieczność udokumentowania istotnych dla rozstrzygnięcia wniosku okoliczności oraz przesłanek. Nigdy jednak do wydania takiego rozporządzenia nie doszło. Z tego też względu nie powstał żaden związek metropolitalny w oparciu o ustawę z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych.

Wprawdzie ustawa o związkach metropolitalnych stanowiła realizację postulatów dotyczących jednolitego uregulowania kwestii zarządzania obszarami metropolitalnymi, jej rozwiązania spotkały się z szeroką krytyką. W literaturze negatywnie oceniono m.in. uniwersalny charakter ustawy. Podnoszono, że stanowi on rozwiązanie kompromisowe, którego celem jest stworzenie ogólnych norm prawnych funkcjonowania metropolii w ogóle, nie zaś w celu rozwiązania problemów specyficznych dla danego terenu, z uwzględnieniem istniejących form współpracy samorządów i sposobu organizacji wykonywania zadań publicznych<sup>7</sup>. Podnoszono zastrzeżenia co do wykładni przepisów ustawy dotyczących delimitacji obszarów metropolitalnych i tworzenia w ich granicach administracyjnych związków metropolitalnych<sup>8</sup>. Sygnalizowano, że ustalony przez ustawodawcę zakres działania związku metropolitalnego nie do końca wypełnia lukę zadaniowo-kompetencyjną uniemożliwiającą zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców obszarów metropolitalnych.

---

*o związkach metropolitalnych* [w:] B. Dolnicki (red.), *Sposoby realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2017, s. 640–653.

<sup>7</sup> M.in.: T. Moll, *Ustawa o związkach metropolitalnych – rozwiązanie słuszne czy kompromisowe?*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, Nr 7–8, s. 150–151; P. Łazutka, *Kilka uwag na temat charakteru prawnego związku metropolitalnego* [w:] B. Dolnicki (red.), *Sposoby realizacji zadań...*, op. cit., Warszawa 2017, s. 443–444.

<sup>8</sup> J.H. Szlachetko, R. Gajewski, *Delimitacja obszarów metropolitalnych i tworzenie w ich granicach związków. Rekonstrukcja zakresu upoważnienia ustawowego z art. 4 ust. 1 ustawy o związkach metropolitalnych*, „Metropolitan” 2016, Nr 5, s. 49.

talnych<sup>9</sup>. Zastrzeżenia budził także przyjęty w ustawie sposób regulacji tworzenia i funkcjonowania związków metropolitalnych. Podkreślano centralistyczny i autorytatywny model relacji państwo – samorząd, rzadko spotykany w innych państwach europejskich<sup>10</sup>. Określone potrzeby kontynuowania prac nad przyjęciem nowych rozwiązań prawnych dotyczących obszarów metropolitalnych, już po wejściu w życie ustawy o związkach metropolitalnych, zgłaszały także same j.s.t., jednocześnie wskazując na mankamenty dotychczas obowiązującej ustawy uniemożliwiające skuteczne utworzenie takiego związku i ewentualnie mogące osłabiać działalność jego organów<sup>11</sup>.

W związku z tym podjęto prace nad nową ustawą. Ostatecznie w czerwcu 2016 r. pojawił się projekt ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim. Przyjęto założenie, że na obszarze województwa śląskiego może zostać utworzony związek metropolitalny jako zrzeszenie gmin województwa śląskiego, charakteryzujących się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych, położonych na obszarze spójnym pod względem przestrzennym, który zamieszkuje co najmniej 2 mln mieszkańców. W skład związku metropolitalnego wchodzi miasto na prawach powiatu Katowice. W pozostałym zakresie zastosowano rozwiązania ustrojowe przewidziane w ustawie z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych, z pewnymi koniecznymi modyfikacjami.

W styczniu 2017 r. wpłynął do Sejmu rządowy projekt ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim<sup>12</sup>. Ustawę o związ-

---

<sup>9</sup> T. Bąkowski, *W poszukiwaniu wykonawcy zadań metropolitalnych* [w:] M. Stec, S. Płażek (red.), *Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego*, Warszawa 2017, s. 64 i 65.

<sup>10</sup> D. Sześciło, *Opinia w sprawie ustawy z 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych*, „Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego. Opinie i Analizy” 2016, Nr 1, s. 7; zob. także: F. Nalikowski, *Związki metropolitalne – szansa na rozwój czy negacja zasady zrównoważonego rozwoju?* [w:] K. Czarnecki, A. Lutrzykowski, R. Musiałkiewicz (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Aktualne problemy i wyzwania*, Włocławek 2017, s. 183.

<sup>11</sup> M. Ofiarska, Z. Ofiarski, *Związki komunalne i metropolitalne w Polsce*, Warszawa 2021, s. 267.

<sup>12</sup> Rządowy projekt ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim, VIII kadencja, druk sejm. nr 1211.

ku metropolitalnym w województwie śląskim uchwalono już 9 marca<sup>13</sup>. W związku z wejściem w życie ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim, moc obowiązującą straciła ustawa o związkach metropolitalnych. Rada Ministrów na jej podstawie 26 czerwca 2017 r. wydała rozporządzenie, tworząc związek metropolitalny o nazwie „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia”<sup>14</sup>. Ustawodawca, ustalając konstrukcję związku metropolitalnego w województwie śląskim, nawiązał do rozwiązań ustrojowych przyjętych w ustawie o związkach metropolitalnych z 2015 r., z pewnymi niezbędnymi modyfikacjami, uznając za niezbędne wyeliminowanie kilku istotnych mankamentów ustawy z 2015 r. uniemożliwiających skuteczne utworzenie takiego związku oraz mogących utrudniać działalność jego organów i prawidłowe wykonywanie kluczowych z punktu widzenia obywateli zadań publicznych (m.in. w zakresie sposobu delimitacji obszarów metropolitalnych, zbyt niskiej liczebności zarządu związku oraz trybu jego wyboru, a także sposobu i konsekwencji prawnych przejmowania zadań publicznych przez związek metropolitalny, co jest istotne m.in. z punktu widzenia zawartych umów i projektów realizowanych ze środków europejskich)<sup>15</sup>. O przyjęciu rozwiązań ustawowych określających formę prawną realizacji zadań publicznych o charakterze ponadgminnym w województwie śląskim zdecydowały także dotychczasowe doświadczenia współpracy między gminami tworzącymi aglomerację górnośląską. Oceniono, że współdziałanie w formie dobrowolnego związku międzygminnego i wspólne wykonywanie zadań na obszarze policentrycznej konurbacji górnośląskiej nie przyniosły oczekiwanych rezultatów<sup>16</sup>. Niestabilne źródła finansowania, brak możliwości realnego planowania i prowadzenia inwestycji o znaczeniu metropolitalnym oraz ustalony sposób wyboru władz związku uniemożliwiały sprawne zarządzanie aglomeracją i utrudniały wspólną realizację zadań<sup>17</sup>. Ustawowe

<sup>13</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 730.

<sup>14</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2017 r. w sprawie utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego pod nazwą „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia” (Dz.U. poz. 1290).

<sup>15</sup> Uzasadnienie..., VIII kadencja, druk sejm. nr 1211, s. 1–2.

<sup>16</sup> B. Dolnicki, *Samorząd Terytorialny*, wyd. 8, Warszawa 2021, s. 463.

<sup>17</sup> M.in.: B. Dolnicki, R. Marchaj, *Związek...*, op. cit., s. 6.

określenie zasad tworzenia, organizacji i funkcjonowania związku metropolitalnego w województwie śląskim oznaczało w praktyce odstępnie od koncepcji jednolitych ustawowych rozwiązań dla wszystkich obszarów metropolitalnych na rzecz przyjmowania, w razie konieczności, odrębnych (kolejnych) ustaw dla poszczególnych obszarów<sup>18</sup>.

W późniejszym okresie złożono kilka kolejnych projektów ustaw odnoszących się do problematyki metropolii i obszarów metropolitalnych. W grudniu 2016 r. wpłynął do Sejmu poselski projekt ustawy o Poznańskim Związku Metropolitalnym<sup>19</sup>. W styczniu 2017 r. skierowano do Sejmu poselski projekt ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy<sup>20</sup>, zawierający propozycję uregulowania pozycji prawnej, zasad organiza-

---

<sup>18</sup> Krytyczną ocenę rozwiązań wprowadzonych wyłącznie dla jednego województwa wyraził: K. Ziemiński, *Zadania metropolitalne a zadania jednostek samorządu terytorialnego objętych obszarem metropolitalnym* [w:] B. Dolnicki (red.), *Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich*, Warszawa 2018, s. 390–391. Autor ten dochodzi do wniosku, że został popełniony ten sam błąd legislacyjny, co przy tworzeniu samorządowych ustaw ustrojowych. Jego zdaniem należałoby przyjąć jedną regulację uwzględniającą potrzeby wszystkich obszarów o charakterze metropolitalnym na terenie całego państwa, zamiast przyjmowania w przyszłości kolejnych regulacji przeznaczonych dla innych województw. Byłoby to prostsze w odbiorze i łatwiejsze w stosowaniu, a przez to eliminujące nieznajdujące merytorycznego uzasadnienia spory interpretacyjne. Zob. także: M. Kielbus, K. Ziemiński, *Ewolucja...*, op. cit., s. 93.

<sup>19</sup> Poselski projekt ustawy o Poznańskim Związku Metropolitalnym, VIII kadencja, druk sejm. nr 1196. W projekcie ustawy zawarto postanowienia regulujące kwestie dotyczące: przepisów (zasad) ogólnych (art. 1–4), tworzenia związku metropolitalnego (art. 5–12), zakresu działania i zadań związku metropolitalnego (art. 13–17), władz związku metropolitalnego (art. 18–38), mienia związku metropolitalnego (art. 39–42) oraz finansów związku metropolitalnego (art. 43–49), a także zmian w przepisach obowiązujących (art. 50–51) i przepisów końcowych (art. 52–53).

<sup>20</sup> Poselski projekt ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy, VIII kadencja, druk sejm. nr 1259. W projekcie ustawy zawarto postanowienia regulujące kwestie dotyczące: przepisów (zasad) ogólnych (art. 1–10), zakresu działania i zadań miasta stołecznego Warszawy (art. 11–21), władz miasta stołecznego Warszawy (art. 22–65), aktów prawa miejscowego stanowionego przez miasto stołeczne Warszawę (art. 66–67), mienia (art. 68–73) i gospodarki finansowej miasta stołecznego Warszawy (art. 74–80), a także gminy Warszawa

cji i funkcjonowania miasta stołecznego Warszawy jako metropolitalnej jednostki samorządu terytorialnego. Miała ona stanowić alternatywę dla instytucjonalnej współpracy międzygminnej opartej na dobrowolnych związkach celowych Warszawy z otaczającymi ją gminami, którą uznano za niezadowalającą. Oceniono także, że możliwość utworzenia dobrowolnego związku metropolitalnego na podstawie ustawy o związkach metropolitalnych z 2015 r. jest mało realna<sup>21</sup>. Projekt ten został skierowany do pierwszego czytania, ale w kwietniu 2017 r. wnioskodawca wycofał go<sup>22</sup>.

W styczniu 2018 r. został złożony poselski projekt ustawy o Wrocławskim Związku Metropolitalnym<sup>23</sup>. Projekt w istotnym stopniu odwoływał rozwiązania ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim i nawiązywał do niektórych założeń ustawy o związkach metropolitalnych z 2015 r. Został skierowany do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu. Rada Ministrów zaopiniowała ten projekt negatywnie, uzasadniając swoje stanowisko przyjętą przez rząd w lutym 2017 r. Strategią na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020, zakładającą przyjęcie rozwiązań prawnych funkcjonowania związków metropo-

---

(art. 81–97), nadzoru nad działalnością miasta stołecznego Warszawy oraz gminy Warszawa (art. 98–119) i przepisu końcowego (art. 120).

<sup>21</sup> Uzasadnienie..., VIII kadencja, druk sejm. nr 1259, s. 1.

<sup>22</sup> Ogólne oceny tego projektu sformułowali m.in.: I. Zachariasz, *Opinia o projekcie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy* (druk sejm. nr 1259) w wersji z 30 stycznia 2017 r., Warszawa 2017, [http://www.zdecydujemy.um.warszawa.pl/files/Zachariasz-opinia-o-projekcie-ustawy-o-ustroju-m.st\\_-Warszawy-2017.pdf](http://www.zdecydujemy.um.warszawa.pl/files/Zachariasz-opinia-o-projekcie-ustawy-o-ustroju-m.st_-Warszawy-2017.pdf) [dostęp: 30.11.2020]; M. Lackowska, *Grzechy metropolitalne (nie tylko) PiS*, Warszawa 2017, [https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Grzechy%20metropolitalne%20\(nie%20tylko\)%20PiS.pdf](https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Grzechy%20metropolitalne%20(nie%20tylko)%20PiS.pdf) [dostęp: 30.11.2020].

<sup>23</sup> Poselski projekt ustawy o Wrocławskim Związku Metropolitalnym, VIII kadencja, druk sejm. nr 2252. W projekcie ustawy zawarto postanowienia regulujące kwestie dotyczące: przepisów (zasad) ogólnych (art. 1–4), tworzenia Wrocławskiego Związku Metropolitalnego (art. 5–12), zakresu działania i zadań związku metropolitalnego (art. 13–17), władz związku metropolitalnego (art. 18–38), mienia związku metropolitalnego (art. 39–42), finansów (art. 43–49) oraz dochodów związku metropolitalnego (art. 50–53), a także przepisów końcowych (art. 54).

litalnych dopiero po 2020 r.<sup>24</sup> Do tego czasu miał być utworzony jedynie związek metropolitalny w województwie śląskim, a doświadczenia z wdrażania i obowiązywania ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim – do której założeń odwołał się inicjator utworzenia na obszarze województwa dolnośląskiego Wrocławskiego Związku Metropolitalnego – miały być wykorzystane przy przyjmowaniu rozwiązań prawnych dla kolejnych, mniejszych obszarów funkcjonalnych ukształtowanych wokół miast<sup>25</sup>.

W marcu 2018 r. wpłynął do Sejmu poselski projekt ustawy z dnia 2 marca 2018 r. o związku metropolitalnym w województwie zachodniopomorskim<sup>26</sup> w zasadzie odwzorowujący rozwiązania przyjęte w ustawie o związku metropolitalnym w województwie śląskim. We wrześniu 2018 r. złożono do Sejmu poselski projekt ustawy z 18 września 2018 r. o Krakowskim Związku Metropolitalnym<sup>27</sup>. Powielał on rozwiązania ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim i wykorzystywał niektóre rozwiązania przyjęte w ustawie o związkach metropolitalnych z 2015 r.

---

<sup>24</sup> Ministerstwo Rozwoju, *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, s. 193–194; dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów w dniu 14 lutego 2017 r.

<sup>25</sup> Stanowisko Rady Ministrów z dnia 7 czerwca 2018 r. wobec poselskiego projektu ustawy o Wrocławskim Związku Metropolitalnym (druk sejm. nr 2252).

<sup>26</sup> Poselski projekt ustawy o związku metropolitalnym w województwie zachodniopomorskim, VIII kadencja, druk sejm. nr 2428. W projekcie ustawy zawarto postanowienia regulujące kwestie dotyczące: przepisów (zasad) ogólnych (art. 1–3), trybu tworzenia związku metropolitalnego, ustalania i zmiany jego obszaru i granic (art. 4–11), zakresu działania i zadań związku metropolitalnego (art. 12–17), władz związku metropolitalnego (art. 18–39), mienia związku metropolitalnego (art. 40–43), finansów (art. 44–50), dochodów związku metropolitalnego (art. 51–54), a także przepisu końcowego o wejściu w życie (art. 55).

<sup>27</sup> Poselski projekt ustawy o Krakowskim Związku Metropolitalnym, VIII kadencja, druk sejm. nr 2934. W projekcie ustawy zawarto postanowienia regulujące kwestie dotyczące: przepisów (zasad) ogólnych (art. 1–4), tworzenia związku (art. 5–12), zakresu działania i zadań związku metropolitalnego (art. 13–17), władz związku metropolitalnego (art. 18–38), mienia związku metropolitalnego (art. 39–42), finansów (art. 43–49), dochodów związku metropolitalnego (art. 50–53), a także przepisu końcowego o wejściu w życie (art. 55).

W lutym 2020 r. wpłynął senacki projekt ustawy o łódzkim związku metropolitalnym<sup>28</sup>. Podobnie jak wcześniejsze, projekty ustaw nawiązywały do rozwiązań ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim. 10 września 2020 r. Senat RP wniósł do Sejmu projekt ustawy o związku metropolitalnym w województwie pomorskim<sup>29</sup>. Ten projekt również nawiązywał do rozwiązań ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim.

Żaden z tych projektów, jak dotąd, nie doczekał się realizacji.

Wyżej sygnalizowano, że wszystkie te projekty odwzorowywały rozwiązania przyjęte w ustawie o związku metropolitalnym w województwie śląskim. Tymczasem, po 5 latach funkcjonowania Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii zdiagnozowano szereg problemów.

Przede wszystkim należy mieć na uwadze, że aglomeracja górnośląska jest największą konurbacją w Polsce i drugą największą w Europie<sup>30</sup>. Jej cechą wyjątkową jest policentryczny charakter. Oznacza to, że żadne miasto nie ma dominującej pozycji. Katowice, największe pod względem liczby ludności miasto aglomeracji, zamieszkuje ponad 300 tys. mieszkańców<sup>31</sup>. Pozostałe miasta na prawach powiatu tworzące aglomerację liczą od około 50 tys. do nieco ponad 200 tys. mieszkańców<sup>32</sup>. Dodatkowo 14 miast na prawach powiatu otoczone jest przez kilkanaście

<sup>28</sup> Senacki projekt ustawy o łódzkim związku metropolitalnym, IX kadencja, druk sejm. nr 285.

<sup>29</sup> Druk sejm. nr 646.

<sup>30</sup> Największą konurbacją w Europie jest Zagłębie Ruhry położone na zachodzie Niemiec. Liczy ona około 5 mln mieszkańców. Na ten temat zob.: B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2016, s. 529–537.

<sup>31</sup> Liczba ludności i powierzchnia miast według danych GUS: *Rocznik demograficzny 2021*, s. 55–56. Katowice nie są największym miastem aglomeracji pod względem obszaru. Największym miastem pod tym względem jest Dąbrowa Górnicza, której obszar wynosi 188,73 km<sup>2</sup>.

<sup>32</sup> Drugim największym miastem aglomeracji górnośląskiej pod względem liczby mieszkańców jest Sosnowiec liczący 207 tys. mieszkańców. Kolejnymi miastami pod tym względem są: Gliwice (183 tys.), Zabrze (176 tys.) i Bytom (170 tys.). Najmniejszym miastem na prawach powiatu aglomeracji górnośląskiej są Świętochłowice liczące 50 tys. mieszkańców, które jednocześnie są najgęściej zaludnionym miastem na prawach powiatu w Polsce – 3829 osób na 1 km<sup>2</sup>. Świętochłowice zajmują obszar 13,31 km<sup>2</sup>.

mniejszych miast, które łącznie tworzą konurbację liczącą ponad 2 mln mieszkańców. Struktura aglomeracji górnośląskiej prowadzi do ciągłej konkurencji pomiędzy sąsiadującymi ze sobą samorządami, co utrudnia jej codzienne funkcjonowanie.

Z uwagi na swoją strukturę aglomeracja górnośląska jest wyjątkowym obszarem metropolitalnym, składającym się z 14 miast na prawach powiatu oraz otaczających je powiatów ziemskich. O jej specyfice decyduje brak dominującego miasta centralnego i istnienie obok siebie kilkunastu ośrodków miejskich o zbliżonej wielkości i potencjale. Ważnymi cechami są: bardzo duża gęstość zaludnienia oraz intensywność zabudowy, rozbudowana sieć infrastruktury drogowej i połączeń komunikacji publicznej, duża codzienna migracja pomiędzy miastami aglomeracji<sup>33</sup>.

Poważnym problemem, przed jakim stanęli projektodawcy ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim, było zdefiniowanie pojęcia obszaru metropolitalnego, aby móc dokonać jego delimitacji. Ostatecznie w granicach związku metropolitalnego znalazło się 41 gmin zamieszkałych przez 2,28 mln osób, czyli niemal połowę ludności województwa śląskiego, obszar obejmuje zaś 2553 km<sup>2</sup>, co w przybliżeniu wynosi 20% powierzchni całego województwa.

O metropolitalnym charakterze ośrodka miejskiego decyduje nie tylko siła i zasięg oddziaływania, ale i złożoność wypełnianych przez niego funkcji. Aglomeracja Górnośląska tworzy niezwykle złożoną strukturę, w skład której wchodzi wiele wspólnot terytorialnych i wiele podmiotów władzy samorządowej i rządowej.

Już po roku funkcjonowania nowego, niewystępującego wcześniej w polskim prawie zrzeszenia j.s.t., R. Marchaj sformułował następujące wnioski: 1) policentryczność konurbacji górnośląskiej bezpośrednio przekłada się na sposób funkcjonowania związku metropolitalnego w województwie śląskim; 2) szczegółowe uwarunkowania lokalne powinny mieć odbicie w przepisach regulujących działanie każdego związku metropolitalnego; 3) odpowiednio przeprowadzony proces delimitacji obszaru związku metropolitalnego ma istotne znaczenie z punktu widzenia jego przyszłego funkcjonowania; 4) proces tworzenia związku

---

<sup>33</sup> B. Dolnicki, R. Marchaj, *Związek metropolitalny w województwie śląskim*, „Samorząd Terytorialny” 2017, Nr 7–8, s. 6.

metropolitalnego jest złożony – składa się on z wielu czynności prawnych oraz faktycznych wymagających porozumienia oraz współdziałania pomiędzy gminami mającymi utworzyć związek, a także innymi podmiotami z zakresu administracji publicznej; 5) proces tworzenia związku metropolitalnego wymaga udziału odpowiedniego aparatu pomocniczego, którego zadaniem będzie wsparcie administracyjne oraz merytoryczne; 6) związek metropolitalny w sposób naturalny i samoczynny może podlegać procesowi wewnętrznego podziału na mniejsze struktury, przypominające „jednostki pomocnicze” związku<sup>34</sup>.

Bardzo interesujące wnioski zawiera Raport końcowy Ewaluacji funkcjonowania Związku Metropolitalnego „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia” (dalej: GZM) w kontekście realizacji polityki spójności z grudnia 2022 r., czyli po 5 latach funkcjonowania GZM<sup>35</sup>.

- Dokumenty polityki spójności perspektyw 2014–2020 i 2021–2027 oraz dokumenty strategiczne stanowiące podstawę programowania interwencji w ramach polityki spójności w Polsce w niewielkim stopniu uwzględniają GZM, mimo że jest ona wyjątkowym podmiotem w systemie władzy i systemie instytucjonalnym, odpowiadającym za stymulowanie rozwoju i wykonywanie zadań publicznych na specyficznych obszarach o dużej koncentracji i dynamice zjawisk przestrzennych, demograficznych czy gospodarczych, wykraczających poza granice tradycyjnego podziału administracyjnego. Wystąpiły nieścisłości pomiędzy dokumentami obowiązującymi w świetle polityki spójności, a przepisami ustawowymi, dotyczące sposobu delimitacji oraz zasięgu przestrzennego GZM.
- Organami związku metropolitalnego GZM są: Zgromadzenie oraz Zarząd. Zgromadzenie składa się z przedstawicieli wszystkich miast i gmin należących do GZM. Z punktu widzenia mniejszych j.s.t. atutem Metropolii jest system podwójnej większości głosów, jednak z punktu widzenia większych miast wydłuża i utrudnia to proces decyzyjny. System ten był projektowany dla aglomeracji monocentrycznych, gdzie jedno miasto dysponuje większością ludności. Za-

<sup>34</sup> R. Marchaj, *Związek metropolitalny w województwie śląskim z perspektywy pierwszego roku działania*, „Samorząd Terytorialny” 2018, Nr 12, s. 5.

<sup>35</sup> <https://www.ewaluacja.gov.pl> › media › Ewaluacja\_GZM, M. Wolański i in.

rząd GZM składa się z 5 osób wybieranych przez Zgromadzenie. Możliwość odwołania Zarządu w każdej chwili jest jedną z przyczyn niechęci do podejmowania odważnych, rozwojowych decyzji.

- Ważną grupę dochodów Metropolii stanowią wpływy z PIT. W 2018 r. stanowiły one 90% dochodów GZM, w 2019 – 30%, 2020 – 33%, 2021 – 32%, w 2022 zaś – 28%. Spadek udziału PIT w ogóle przychodów wynika ze zwiększonych wpływów na działalność transportową (składki od gmin). Wpływy te w latach 2020–2022 miały tendencję malejącą. Są silnie uzależnione od polityki podatkowej państwa.
- Znaczna część budżetu GZM wykorzystywana jest na organizację transportu. Jedynie w 2017 r. (rok założenia GZM) nie przeznaczono na niego żadnych funduszy. W 2018 r. transport pochłoniął 66% wszystkich wydatków, w 2019 – 92%, w 2020 – 90%, w 2021 – 92 %, w 2022 zaś – 90%.
- Największym sukcesem Metropolii są integracja i rozwój systemów transportu publicznego – połączono trzech organizatorów transportu publicznego. Utworzono metropolitalną sieć połączeń autobusowych.
- Problemy z realizacją zadań ustawowych wynikają głównie z kwestii legislacyjnych. Bez zawierania dodatkowych porozumień niemożliwe jest realizowanie zadań związanych z kształtowaniem ładu przestrzennego. Przeszkodą w realizacji działań o znaczeniu społeczno-gospodarczym są niekonkretnie określone przepisy ustawy.
- Z przeprowadzonych badań wybrzmiewają zagrożenia, które w dłuższej perspektywie mogą być przyczyną sytuacji konfliktowych wewnątrz GZM lub wywoływać w samorządach członkowskich obawy wobec przynależności do związku: brak precyzyjnego określenia zadań GZM, uzależnienie działań GZM od decyzji politycznych dużych miast i decyzji o wielkości składek, podziały na arenie samorządowej, zwiększenie obowiązków pracowników gmin czy brak pozyskiwania przez GZM dodatkowego finansowania.
- Powiaty negatywnie oceniają swój brak przynależności do GZM.
- 5 lat doświadczenia GZM wskazuje na konieczność dalszego zacieśniania współpracy metropolitalnej w celu realizacji oczekiwa-

nych od związku aktywności „supermiasta” – w tym m.in. przejęcia zadań związanych z planowaniem przestrzennym, rozwojem społeczno-gospodarczym oraz wybranymi sferami gospodarki komunalnej (ochrona zdrowia, szkolnictwo średnie, wodociągi i kanalizacja, gospodarka odpadami, ochrona środowiska). Równocześnie badanie wskazuje na rosnącą akceptowalność działalności metropolii jako samodzielnej jednostki samorządu terytorialnego (np. metropolii na prawach powiatu). Bariery dalszego zacieśniania współpracy są ustrój metropolii (długi proces decyzyjny, słaby mandat, duży udział składek w dochodzie metropolii) oraz wąski ustawowy katalog zadań metropolii.

- Zbudowano przyzwolenie do dalszego funkcjonowania i integracji metropolii. Oczekiwane jest przejście od formuły związku metropolitalnego do samodzielnej jednostki samorządu terytorialnego (jako powiatu lub miasta). Ważne jest jednak określenie jej miejsca w podziale administracyjnym kraju.
- Ustawa metropolitalna powinna zakładać trzy etapy integracji metropolii: związek metropolitalny, metropolia na prawach powiatu, metropolia na prawach miasta (zblizonych do ustroju Miasta Stołecznego Warszawy); przy czym przechodzenie między kolejnymi etapami powinno być lokalną i nieobligatoryjną decyzją.

Zgromadzenie Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii w dniu 16 grudnia 2022 r. podjęło uchwałę nr XLIX/367/2022 w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii na lata 2022–2027 z perspektywą do 2035 r. Na podstawie szerokich badań zawarto w niej trzy hipotetyczne drogi określające byt GZM:

- 1) Scenariusz perspektywiczny  
Rozwój GZM powoduje, że jej konkurencyjna pozycja w stosunku do innych obszarów metropolitalnych rośnie. Dzięki temu GZM zajmuje coraz wyższe pozycje w rankingach metropolii polskich i zagranicznych, jest dla nich inspiracją i liderem wprowadzania innowacyjnych rozwiązań, mających na celu poprawę jakości życia. Dzięki podejmowanym działaniom promocyjno-informacyjnym zwiększa się rozpoznawalność obszaru GZM

i poprawia się jej percepcja w kraju i za granicą. Wzmocnione zostają też gospodarcze, społeczne, transportowe, administracyjne i kulturalne funkcje metropolitalne. Istnieją silne dążenia do wykształcenia jednego ośrodka metropolitalnego (np. na bazie wyznaczonego rdzenia GZM) i panuje duże zrozumienie idei metropolitalności. GZM jako instytucja ma dużą swobodę działania (funkcjonuje bardziej jako agencja rozwoju niż urząd metropolitalny), funkcjonuje w oparciu o znowelizowane przepisy prawa, w tym poszerzenie wachlarza zadań publicznych, również o ochronę środowiska i możliwość zmiany granic poprzez zmniejszenie liczby gmin członkowskich – pod określonymi warunkami (lecz z zachowaniem obszaru rdzenia GZM). Znowelizowane przepisy stwarzają szersze możliwości działania, w tym w zakresie środowiska. Zwiększają się też środki finansowe na funkcjonowanie GZM, co poprawia skuteczność aktywności GZM na rzecz gmin członkowskich, tj. integrowania, inspirowania, inicjowania.

## 2) Scenariusz stagnacyjny

GZM nie poprawia swojej pozycji konkurencyjnej w stosunku do innych obszarów metropolitalnych w kraju i za granicą. GZM w większości rankingów metropolii zajmuje podobne pozycje jak obecnie i jest umiarkowanym innowatorem w zakresie rozwiązań mających na celu poprawę jakości życia na terenie metropolii – większość tych rozwiązań była stosowana wcześniej w innych metropoliach. Zwiększa się rozpoznawalność GZM, poprawia się jej percepcja, zwłaszcza jako obszaru zielonego. Spośród funkcji metropolitalnych najbardziej wzmocnione są te związane z transportem i kulturą. Nie ma silnych dążeń do wykształcenia jednego ośrodka metropolitalnego (np. na bazie wyznaczonego rdzenia GZM). Podlega to jednak analizom i dyskusjom. Wciąż trwa proces wypracowywania mechanizmów współpracy gmin członkowskich – jest małe zrozumienie idei metropolitalności. GZM jako instytucja funkcjonuje jako urząd metropolitalny w oparciu o dotychczasowe przepisy prawa. Tym samym możliwości działania wciąż są dość ograniczone. Pod względem kompetencyjnym zachodzi konieczność wpisywania się między szczebel lokalny a re-

gionalny i brak jest wyodrębnionych zadań dotyczących środowiska. Środki finansowe na funkcjonowanie GZM są niezmienione, ale zmniejsza je inflacja, nie można więc w sposób satysfakcjonujący realizować aktywności GZM wobec gmin członkowskich, tj. integrowania, inspirowania, inicjowania.

3) Scenariusz recesywny

GZM traci dystans do innych obszarów metropolitalnych w kraju i za granicą. Pogłębia to negatywne tendencje demograficzne (depopulacja i odpływ młodych mieszkańców). Wskaźniki stosowane w analizach porównawczych polskich i zagranicznych metropolii plasują GZM na jednym z ostatnich miejsc. W GZM wprowadzanych jest niewiele innowacyjnych rozwiązań, stosowanych z powodzeniem w innych obszarach metropolitalnych. Poza funkcjami administracyjnymi wszystkie pozostałe funkcje, w tym metropolitalne (gospodarcze, społeczne, transportowe, kulturalne), ulegają osłabieniu. Pogarsza się też wizerunek GZM w Polsce i za granicą – jako obszaru o licznych problemach społeczno-gospodarczych i znacznym stopniu zanieczyszczenia środowiska. Brak zainteresowania nie tylko wykształceniem jednego ośrodka metropolitalnego (np. na bazie wyznaczonego rdzenia GZM), ale i kreowaniem metropolitalności; zanikają również już wypracowane mechanizmy współpracy gmin członkowskich. GZM jako instytucja ma ograniczoną swobodę działania (funkcjonuje jako mocno zbiurokratyzowany urząd), nastąpiła także niekorzystna nowelizacja przepisów prawa, w tym brak zadań w zakresie ochrony środowiska. Zmniejszają się środki finansowe na funkcjonowanie GZM (zmniejszenie składek, inflacja itp.), co uniemożliwia satysfakcjonującą realizację aktywności GZM wobec swoich gmin członkowskich, tj. integrowania, inspirowania, inicjowania.

Doświadczenia Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii należy wykorzystać podczas prac nad regulacjami prawnymi dotyczącymi innych obszarów metropolitalnych w Polsce.

## Bibliografia

- Bąkowski T. (red.), *Ustawa o związkach metropolitalnych. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Bąkowski T., *W poszukiwaniu wykonawcy zadań metropolitalnych* [w:] M. Stec, S. Płazek (red.), *Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego*, Warszawa 2017.
- Chaba D., *Aspekty prawne funkcjonowania obszarów metropolitalnych w Polsce* [w:] B. Dolnicki (red.), *Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich*, Warszawa 2018.
- Dolnicki B., M. Augustyniak, R. Marchaj, *Status prawny związku metropolitalnego w Polsce a metropolii we Francji. Studium porównawcze*, Warszawa 2023.
- Dolnicki B., R. Marchaj, *Związek metropolitalny w województwie śląskim*, „Samorząd Terytorialny” 2017, Nr 7–8.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2016.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2021.
- Dolnicki B., *Ustrój metropolii – współczesne koncepcje*, „Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe” 2010, Nr 2 (16).
- Lackowska M., *Grzechy metropolitalne (nie tylko) PiS*, Warszawa 2017, [https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Grzechy%20metropolitalne%20\(nie%20tylko\)%20PiS.pdf](https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Grzechy%20metropolitalne%20(nie%20tylko)%20PiS.pdf).
- Łazutka P., *Kilka uwag na temat charakteru prawnego związku metropolitalnego* [w:] B. Dolnicki (red.), *Sposoby realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2017.
- Marchaj R., *Związek metropolitalny w województwie śląskim z perspektywy pierwszego roku działania*, „Samorząd Terytorialny” 2018, Nr 12.
- Moll T., *Ustawa o związkach metropolitalnych – rozwiązanie słuszne czy kompromisowe?*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, Nr 7–8.
- Nalikowski F., *Związki metropolitalne – szansa na rozwój czy negacja zasady zrównoważonego rozwoju?* [w:] K. Czarnecki, A. Lutrzykowski, R. Musiałkiewicz (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Aktualne problemy i wyzwania*, Włocławek 2017.
- Ofiarska M., Z. Ofiarski, *Związki komunalne i metropolitalne w Polsce*, Warszawa 2021.

- Storczyński J., *Uwagi do ustawy o związkach metropolitalnych* [w:] B. Dolnicki (red.), *Sposoby realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2017.
- Sześciło D., *Opinia w sprawie ustawy z 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych*, „Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego. Opinie i Analizy” 2016, Nr 1.
- Szlachetko J.H., R. Gajewski, *Delimitacja obszarów metropolitalnych i tworzenie w ich granicach związków. Rekonstrukcja zakresu upoważnienia ustawowego z art. 4 ust. 1 ustawy o związkach metropolitalnych*, „Metropolitan” 2016, Nr 5.
- Zachariasz I., *Opinia o projekcie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Druk nr 1259) w wersji z 30 stycznia 2017 r.*, Warszawa 2017, [http://www.zdecydujmy.um.warszawa.pl/files/Zachariasz-opinia-o-projekcie-ustawy-o-ustroju-m.st\\_-Warszawy-2017.pdf](http://www.zdecydujmy.um.warszawa.pl/files/Zachariasz-opinia-o-projekcie-ustawy-o-ustroju-m.st_-Warszawy-2017.pdf).
- Ziemski K., *Zadania metropolitalne a zadania jednostek samorządu terytorialnego objętych obszarem metropolitalnym* [w:] B. Dolnicki (red.), *Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich*, Warszawa 2018.

# Z problematyki godności człowieka w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego

## 1. Uwagi wstępne

„Godność człowieka” to złożona, interdyscyplinarna, podbudowana aksjologicznie prawna kategoria pojęciowa o szczególnej doniosłości. Już intuicyjnie wywołuje ona poczucie wzniosłości, skłania do zadumy i refleksji. To bogate w swej treści, swoiście otwarte pojęcie nie jest jednoznaczne, w czym dostrzec można zarówno jego siłę, jak i słabość. Nakreślone mglistymi granicami, jest ono uwikłane w gąszczu zależności, pojawia się w różnych kontekstach, jest wieloaspektowe, wielopoziomowe i wielopłaszczyznowe<sup>1</sup>. Rozległość objętych nim znaczeń wynika z odmiennego podejścia teorio-poznawczego, rozmaitych perspektyw, płaszczyzn i poziomów eksploracji. Co sprawia, że godność ta, postrzegana w wymiarze ponadpozytywnym i prawnym, niepoddająca się uniwersalnej i ponadczasowej definicji, nie jest tak samo rozumiana, wzbudza wątpliwości i niejednokrotnie prowadzi do nieporozumień. Trudności w odczytywaniu znaczenia leksykalnego tego wyrażenia wynikają m.in. z wieloznaczności słowa „godność”. Przeglądu jego odmiennych znaczeń i szeregu typów godności, będących jego desygnatami, dokonał na potrzeby prawa konstytucyjnego (mogą być one przydatne także dla prawa administracyjnego, zważywszy m.in. na ścisłe związki łączące te dyscypliny prawa) Marek Piechowiak<sup>2</sup>. Wyróżnił on łącznie dwanaście

<sup>1</sup> Szerzej: M. Woch, *Wielopoziomowe i wielopłaszczyznowe ujęcie godności człowieka w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] W. Lis, A. Balicki (red.), *Normatywny wymiar godności człowieka*, Lublin 2012, s. 73–99.

<sup>2</sup> M. Piechowiak, *Godność jako właściwość osoby. Typy godności – propozycja systematyzacji*, cz. 1, „Przegląd Konstytucyjny” 2022, Nr 2, s. 7–30; idem, *Godność jako cecha podmiotów zbiorowych i godność jako cecha ugruntowana in-*

zasadniczych (nie tworzą one katalogu zamkniętego) odmiennych pojęć godności tworzących dwie grupy. Pierwsza z nich obejmuje typologię godności będącej właściwością osoby, w której wydzielono (zastrzegając, że nie jest to lista zamknięta i że granice między wyróżnionymi typami nie są ostre) dwie podgrupy znaczeń. W pierwszej wskazano na trzy pojęcia godności ujmujące „godność jako coś konstytutywnego dla bycia osobą: (1) przyrodzoną i niezbywalną godność osobową, (2) godność opartą na obserwowalnych i zmiennych cechach specyficznych dla istoty rozumnej i (3) godność opartą na historycznie ukształtowanym statusie społecznym przypisanym wszystkim ludziom”<sup>3</sup>. W drugiej podgrupie znaczeń postrzegających godność jako właściwość osoby wymieniono: „(4) godność osobistą (cześć i dobre imię), (5) godność osobowościową (poziom moralny) oraz (6) godność jako dyspozycję do stosownego sposobu bycia”<sup>4</sup>. W drugiej grupie godności, traktowanej jako cechy podmiotów zbiorowych lub cechy ugruntowanej instytucjonalnie, wymieniono: (1) godność narodu, (2) godność urzędu lub funkcji, (3) godność publiczną (4) godność statusu społecznego wyznaczonego przynależnością do danej grupy społecznej, (5) godność zawodu oraz (6) godność jako nazwisko<sup>5</sup>.

Wśród wyszczególnionych wyżej typów i ujęć godności na pierwszy plan wysuwa się, oparta na koncepcji aksjologiczno-ontycznej, przyrodzona godność człowieka. Choć idea tej godności, zakorzeniona w duchowo-religijnym i moralnym dziedzictwie, sięga odległych czasów, w regulacjach prawnych uwzględniono ją relatywnie niedawno. Do zwrócenia na nią uwagi przyczyniły się bestialstwo i pogarda dla istoty ludzkiej w czasach II wojny światowej. Wraz z upływem lat uznanie i poszanowanie tej godności coraz częściej znajdowało odbicie w aktach prawa krajowego (w tym konstytucjach), międzynarodowego i Unii Europejskiej<sup>6</sup>, w której zasadę bezwarunkowej ochrony

*stytucjonalnie. Typy godności – propozycja systematyzacji, cz. 2, „Przegląd Konstytucyjny” 2022, Nr 4, s. 73–93.*

<sup>3</sup> M. Piechowiak, *Godność jako właściwość...*, cz. 1, op. cit., s. 8.

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> M. Piechowiak, *Godność jako cecha...*, op. cit., cz. 2, s. 73–93.

<sup>6</sup> Szerzej np.: L. Bosek, *Ochrona godności człowieka w prawie Unii Europejskiej a konstytucyjne granice przekazywania kompetencji państwa*, „Prze-

przyrodzonej godności włączono do unijnych zasad ogólnych. W Polsce na wzrost zainteresowania tą godnością wydatny wpływ wywarła Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Konstytucja RP albo ustawa zasadnicza)<sup>7</sup>. Przyrodzona godność, pierwotna wobec państwa priorytetowa wartość i pierwszoplanowa płaszczyzna odniesienia do innych wartości, została wyrażona *explicite* w preambule i w art. 30 Konstytucji RP<sup>8</sup>. Stwierdzono w nim, że „Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych”. Godność ta, przy traktowaniu jej jako autonomicznej właściwości człowieka<sup>9</sup>, jest immanentnym atrybutem jednostki ludzkiej, istotą człowieczeństwa, aliażem dumy i pokory, potęgi i bezsilności człowieka. Przy relacyjnym charakterze jednostkowego, a zarazem społecznego bytu ludzkiego jest ona uznawana za niewzruszoną podstawę, fundament, esencję oraz filar całego porządku prawnego i ładu społecznego. Dbalność o nią jest obroną człowieka przed jego uprzedmiotowieniem, bezwzględny dyktatem dla władzy publicznej (ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej) i pełnionej przez nią służby. Godność przyrodzona osobowa jest przynależna każdemu człowiekowi, zawsze i wszędzie, przez całe jego życie, a nawet po jego śmierci<sup>10</sup>.

W ustawie zasadniczej odniesiono się też do szerzej ujmowanej godności człowieka w innych jej przepisach, w tym w art. 47, chroniącym

---

gląd Sejmowy” 2008, Nr 2(85), s. 61–92; P. Wiśniewski, *Ochrona godności człowieka w prawie Unii Europejskiej przed i po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego. Zarys Problematyki* [w:] *Normatywny wymiar godności ...*, op. cit., s. 265–283.

<sup>7</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78 poz. 483 ze zm.).

<sup>8</sup> Szerzej o przyrodzonej godności człowieka przywołanej w preambule i art. 30 Konstytucji RP np.: M. Piechowiak, *Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Aksjologiczne podstawy prawa*, Warszawa 2020, s. 128–134.

<sup>9</sup> Szerzej: Z. Pulka, *Godność człowieka – właściwość autonomiczna czy heteronomiczna*, „Krytyka Prawa”, t. 10, nr 2, s. 594–621.

<sup>10</sup> Szerzej: G. Kowalski, *Ochrona godności po śmierci człowieka (wybrane zagadnienia prawne)* [w:] *Normatywny wymiar godności...*, s. 233–263.

godność osobistą, przyznającym każdemu prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz o decydowaniu o swoim życiu osobistym<sup>11</sup>. Godność osobista jest dobrem osobistym chronionym przepisami prawa (nie tylko prawa konstytucyjnego). Nie jest ona nieodłącznym przymiotem człowieka, można ją mieć, rozwijać, ale i utracić.

Choć we współczesnych realiach działania podejmowane w trosce o godność człowieka zwykle nie są reakcją na spektakularne akty tyranii i okrucieństwa (choć niestety i te mają miejsce), to jednak nadal w świecie nasyconym wielorakimi niegodziwościami poszanowanie i ochrona tej godności jest kategorycznym nakazem prawnym. Znajduje to odzwierciedlenie w wielu przepisach prawa różnych dyscyplin prawa, oczywiście także w licznych unormowaniach prawa administracyjnego<sup>12</sup>. Trzeba jednak zaznaczyć, że także przy braku wyraźnego odniesienia się do tej godności jej respektowanie, ochrona i poszanowanie nie zatracają swojego relewantnego prawnie znaczenia. Pierwszoplanową misją prawa administracyjnego i aktów jego stosowania jest służenie dobru człowieka w harmonii z dobrem wspólnym, którego jest składnikiem. Nigdy, jak stwierdzono w wyroku Trybunału Konstytucyjnego, ochrona dobra wspólnego, nawet ewidentnego, nie może przybierać postaci, która polegałaby na naruszeniu niezbywalnej godności ludzkiej<sup>13</sup>. Troska o godność człowieka jest pryncypialnym imperatywem służby publicznej, której organy muszą działać rzetelnie, uczciwie, sprawiedliwie, z poszanowaniem człowieczeństwa, budząc zaufanie tych, którzy objęci są rezultatami sprawowanej przez nie władzy<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> Na temat ujęć godności w Konstytucji RP pisał m.in.: M. Piechowiak, *Wyrażenie „godność” – pojęcie godności – godność. O niektórych teoretycznych aspektach ujęcia godności w Konstytucji RP*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, Nr 6 (70), s. 17–34.

<sup>12</sup> O szeroko rozumianym prawie administracyjnym jako przedmiocie wykładni sądowej pisał m.in.: J.P. Tarno, *Naczelny Sąd Administracyjny a wykładnia prawa administracyjnego*, Łódź 1997, s. 21 i n.

<sup>13</sup> Wyrok z 20 marca 2006 r., K 17/05, OTK-A 2006, Nr 3, poz. 30.

<sup>14</sup> Podobnie: P. Wilczyński, *Legitymizacja władztwa administracji publicznej w strukturze aksjologicznej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] Z. Duniew-

Odwoływanie się do kluczowych wartości, w tym niezbywalnej godności człowieka – „wartości wartości” i „zasady zasad” – nabiera szczególnego znaczenia wraz ze zmieniającą się rzeczywistością, rewolucją technologiczną, przeobrażającymi się uwarunkowaniami ustrojowymi i społecznymi, zmianą sposobu myślenia o państwie, jednostce i prawie. Jest to widoczne w trwającym procesie przekształcającej się wizji oraz roli państwa i prawa, m.in.: w redefiniowaniu wielu podstawowych pojęć, zmiany spojrzenia na przyjmowane wcześniej konstrukcje prawne, w tym odejściu od traktowania *a priori* nadrzędnie interesu społecznego, przywróceniu wagi publicznych praw podmiotowych czy odstąpieniu od swobodnego uznania i traktowania go przed laty nierzadko jako „prawa łaski urzędnika”. Eugeniusz Smoktunowicz trafnie podkreśla, że „Tylko oparcie stosunków międzyludzkich i między organami władzy publicznej a obywatelami na prawie, a nie na łasce, odpowiada godności ludzkiej”<sup>15</sup>. Poszanowanie i ochrona tej godności powinna być determinantem i podstawową wskazówką przy dokonywaniu wykładni przepisów prawa dotyczących zakotwiczonych w niej wolności i praw<sup>16</sup>. Łączenie godności człowieka z jego wolnością i prawami sprawia, że w określonych przypadkach zasadne jest sięganie do reguły *in dubio pro libertate*, w innych wprost do reguły *in dubio pro dignitate*<sup>17</sup>.

---

ska, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Władza w przestrzeni administracji publicznej*, Warszawa–Łódź 2020, s. 401.

<sup>15</sup> E. Smoktunowicz, *Glosa aprobuująca do wyroku SN z dnia 29.03. 2000 r., III RN 137/99*, OSP 2001, Nr 12, poz. 172, s. 593–594.

<sup>16</sup> Szerzej o godności człowieka zestawianej z jego wolnościami i prawami m.in.: P. Wilczyński, *Godność człowieka – aksjologiczny absolut prawa administracyjnego* [w:] W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik Dobosz (red.), *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, Warszawa 2019, s. 953–957. Na zróżnicowane relacje zachodzące pomiędzy godnością ludzką a wolnościami i prawami człowieka zwrócono uwagę w wyroku NSA z dnia 20 kwietnia 2021 r., III OSK 378/21, CBOSA.

<sup>17</sup> Szerzej o znaczeniu i wzajemnej relacji tych reguł na gruncie prawa karnego: O. Sitarz, *In dubio pro dignitate? O nadużywaniu pojęcia „godność” w argumentowaniu postulatów kryminalizacyjnych* [w:] W. Cieślak, M. Romańczuk-Grącka, M. Kurzyński (red.), *In dubio pro humanitate. W stulecie urodzin Profesora Mariana Cieślaka*, Olsztyn 2023, s. 57–70.

## 2. Godność człowieka jako przesłanka rozstrzygnięć w wybranych wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego

Przywołanie pojęcia „godność człowieka” w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) nieczęsto ma miejsce<sup>18</sup>. Ze zrozumiałych względów do godności tej odwoływano się m.in. w orzeczeniach związanych z udzielaniem świadczeń z zakresu pomocy społecznej, dla której poszanowanie godności człowieka jest fundamentem i racją istnienia. Nie umniejszając wagi innych przepisów ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>19</sup>, w których posłużono się pojęciem tej godności, warto przytoczyć art. 3 ust. 1 tej ustawy<sup>20</sup>, zgodnie z którym „Pomoc społeczna wspiera osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwia im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka”<sup>21</sup>. Zakres ochrony

---

<sup>18</sup> Zbyt małą wagę przypisywaną w orzecznictwie NSA godności człowieka jako niewzruszonej wartości konstytucyjnej zauważa np.: I. Lipowicz, *O mądre prawo i wrażliwe państwo, 25 lat RPO 1988–2013*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2013, s. 42.

<sup>19</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r. poz. 901.

<sup>20</sup> Na zarzut naruszenia m.in. tego przepisu wskazano wprost w wyroku NSA z dnia 16 kwietnia 2020 r., I OSK 2983/19, CBOSA.

<sup>21</sup> Bezspornie egzystencja poniżej określonego poziomu życia (i nie chodzi tu tylko o aspekt materialny) nie sprzyja i nie chroni godności człowieka. Podobnie: A. Zieliński, *Pojmowanie godności ludzkiej w świetle praw ekonomicznych i socjalnych* [w:] *Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne. Księga Jubileuszowa wydana w piętnastą rocznicę ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich*, Biuro RPO, Warszawa 2003, s. 53. W orzecznictwie TK za jedną z przesłanek poszanowania godności człowieka uznano istnienie pewnego minimum socjalnego, dającego jednostce możliwość samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie oraz stworzenie każdemu człowiekowi szans na pełny rozwój osobowości w otaczającym go środowisku kulturowym i cywilizacyjnym (wyrok TK z dnia 4 kwietnia 2001 r., K 11/00, OTK 2001, Nr 3, poz. 54). Warto dodać, że jedną z kluczowych zasad w postępowaniu egzekucyjnym w administracji jest zasada poszanowania minimum egzystencji zobowiązanego, określana też zasadą poszanowania godności zobowiązanego.

wynikającej z tego przepisu ulega przeobrażeniom i determinowany jest wielorakimi czynnikami, w tym ewoluującymi standardami życia kwalifikowanymi jako odpowiadające godności człowieka<sup>22</sup>. Dookreślenie warunków życia odpowiadających tej godności wiąże się m.in. z interpretacją użytego w ustawie o pomocy społecznej pojęcia „niezbędne potrzeby życiowe” czy bardzo bliskiego mu pojęcia „niezbędne potrzeby bytowe”. W orzecznictwie NSA kwestia ta była niejednokrotnie przedmiotem przemyśleń i ustaleń<sup>23</sup>. Ilustracją może tu być wyrok dotyczący przyznania zasiłku celowego i związanym z nim dookreśleniem pojęcia „niezbędna potrzeba życiowa”. W tezie tego wyroku przyjęto, że wskazana wyżej potrzeba „to potrzeba, bez zaspokojenia której osoba nie może egzystować – potrzeba związana z codziennym funkcjonowaniem każdego człowieka i niezbędna do normalnej, godnej egzystencji na poziomie elementarnym; taka, która jest niezbędna do normalnej egzystencji osoby ubiegającej się o przyznanie zasiłku, w warunkach odpowiadających godności człowieka; taka, bez zaspokojenia której osoba nie może egzystować, zagrożone są warunki jej istnienia, w szczególności życie lub zdrowie”<sup>24</sup>.

---

Na respektowanie zasady humanitaryzmu i poszanowania godności ludzkiej w postępowaniu administracyjnym wskazuje m.in.: J. Wegner, *Instytucja milczącego załatwienia sprawy przez administrację publiczną*, Warszawa 2021, s. 239 i n.

<sup>22</sup> Problem dookreślenia czynników wpływających na zaspokojenie potrzeb umożliwiających życie w warunkach odpowiadających godności człowieka był przedmiotem analizy także na gruncie wcześniej obowiązujących przepisów. Na przykład w tezie wyroku NSA z dnia 17 lutego 2000 r., I SA 2212/99 napisano, że: „Celem pomocy społecznej jest zaspokajanie niezbędnych potrzeb życiowych osób i rodzin oraz umożliwienie im bytowania w warunkach odpowiadających godności człowieka (art. 2 ust. 1 ustawy z 1990 r. o pomocy społecznej). Pomoc inwalidzie w zakupie pralki może być tym czynnikiem, który pozwala na stworzenie mu godnych warunków bytowania” – LEX nr 53935.

<sup>23</sup> Szerzej np.: I. Sierpowska, *Pomoc społeczna. Komentarz*, Warszawa 2023, LEX/el.

<sup>24</sup> Wyrok z dnia 18 kwietnia 2020 r., I OSK 1067/19, LEX nr 3078361. Przy przyjętym w ustawie katalogu otwartym przeznaczenia zasiłku celowego w orzecznictwie NSA zajmowano się też określeniem wydatków lub kosztów niewymienionych wprost w ustawie, uprawniających do otrzymania zasiłku

Do godności człowieka odwoływano się bezpośrednio także w wyrokach dotyczących świadczeń rodzinnych, dokładniej – w rozstrzygnięciach badających zgodność z prawem przyznania specjalnego zasiłku opiekuńczego w przypadku niepodjęcia zatrudnienia podyktowanego koniecznością sprawowania opieki nad osobą z niepełnosprawnością. Przy wykładni obowiązującego wówczas przepisu, zgodnie z którym przyznanie tego zasiłku łączono m.in. z „rezygnacją z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej”, NSA uznał za zasadne odrzucenie rezultatu wykładni językowej skutkującej pozbawieniem prawa do wskazanego wyżej zasiłku osoby niepodjęjącej zatrudnienia. W tym przypadku opowiedziano się za wykładnią prokonstytucyjną prowadzącą do przyjęcia, że „sprawowanie faktycznej opieki i spowodowanej tym obiektywnej niemożności podjęcia zatrudnienia wypełnia przesłankę »rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej« (...) Z punktu widzenia celu omawianego świadczenia nie jest istotne, czy nastąpiła rezygnacja z zatrudnienia, czy rezygnacja z podjęcia zatrudnienia. Istotne jest to, czy zarówno w jednym, jak i w drugim przypadku istnieje bezpośredni związek ze sprawowaniem opieki nad niepełnosprawną osobą. Taka wykładnia znajduje pełne umocowanie w wartościach przyjętych w preambule Konstytucji RP (można było przywołać też art. 30 Konstytucji RP – przyp. Z.D.), gwarantującej godność człowieka pozbawionego zdolności do samodzielnej egzystencji, w konstytucyjnej zasadzie demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej i konstytucyjnej zasadzie równości wobec prawa”<sup>25</sup>.

Przyrodzona i niezbywalna godność istoty ludzkiej przywołana została w orzeczeniu w sprawie odmowy potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego. W jednej z tez tego wyroku stwierdzono: „Dla statusu prawnego dziecka, w tym możliwości potwierdzenia posiadania polskiego obywatelstwa (...) nie ma znaczenia, czy urodziła je matka zastępcza, ale to, że rodzi się istota ludzka obdarzona przyrodzoną i niezbywalną godno-

---

celowego. Za kontrowersyjne w judykaturze uznano np. uzyskanie zasiłku celowego przeznaczonego na opłacenie czynszu, zwłaszcza czynszu zaległego; szerzej: M. Krudysz, *Dopuszczalność przyznania zasiłku celowego na pokrycie zadłużenia czynszowego*, LEX/el. 2020.

<sup>25</sup> Zob. np.: wyrok NSA z dnia 21 października 2015 r., I OSK 709/14, LEX nr 1985967 i przywołane w nim orzecznictwo.

ścią, która ma prawo do obywatelstwa, jeśli jedno z rodziców jest polskim obywatelem<sup>26</sup>. W uzasadnieniu tego wyroku napisano m.in., że obywatelstwo, będące więzią łączącą jednostkę z państwem „powinno być również traktowane jako prawo osoby ludzkiej. W sprawie o potwierdzenie posiadania polskiego obywatelstwa organy stosujące prawo powinny mieć na względzie, że ogranicza je obowiązek poszanowania godności człowieka oraz nakaz równego traktowania i niedyskryminacji<sup>27</sup>”.

Godność ludzką uznano też za doniosłą w rozstrzygnięciach dotyczących zgodności z prawem nałożenia kary pieniężnej z tytułu urządzania gier na automatach poza kasynem gry. Uczyniono tak m.in. w wyroku NSA z 2018 r., w którym w nawiązaniu do Karty Praw Podstawowych UE (dalej: KPP, Karta)<sup>28</sup>, w tym do jej preambuły oraz wolności prowadzenia działalności gospodarczej (art. 16) i prawa do własności (art. 17), stwierdzono, że Karta ta „stanowi zbiór praw mających na celu zagwarantowanie poszanowania godności ludzkiej, wolności, równości i solidarności i wykładnia jej przepisów winna uwzględniać ten cel. Przy czym prawa i wolności gwarantowane Kartą nie mają charakteru absolutnego. Należy przyznać prymat prawom gwarantującym wolności nadrzędne, takie jak: godność, prawo do życia, prawo do poszanowania swej integralności fizycznej i psychicznej, ochrona zdrowia czy prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego, nad prawami ekonomicznymi<sup>29</sup>”. Jak napisano w uzasadnieniu, wskazuje na to Preambuła stanowiąca, że Unia jest zbudowana na niepodzielnych, powszechnych wartościach godności ludzkiej, wolności, równości i solidarności; opiera się na zasadach demokracji i państwa prawnego. Poprzez ustanowienie obywatelstwa Unii oraz stworzenie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości stawia jednostkę w centrum swych działań, która kładzie nacisk na prawa osobiste, ale także kolejność, w jakiej dane wolności są uregulowane w Karcie<sup>30</sup>.

<sup>26</sup> Wyrok NSA z dnia 30 października 2018 r., II OSK 1868/16, CBOSA.

<sup>27</sup> Ibidem.

<sup>28</sup> Dz.Urz. UE z 2016 r. C 202, s. 389.

<sup>29</sup> Wyrok NSA z dnia 29 maja 2018 r., II GSK 3167/17, CBOSA.

<sup>30</sup> Ibidem. Podobnie np. w wyrokach NSA z dnia: 9 lipca 2019 r., II GSK 1207/17, LEX nr 2704755; 22 czerwca 2022 r., II GSK 168/19, CBOSA; 23 marca 2023 r., II GSK 19/20, CBOSA.

Poszanowanie godności człowieka, w tym uznanie, że słowo „matka” oznacza osobę, która społecznie otaczana jest szczególnym szacunkiem i czcią potraktowano za jedną z przesłanek przemawiającą za opowiedzeniem się za legalnością odmowy udzielenia prawa ochronnego na znak towarowy słowny „Fit Matka Wariatka”<sup>31</sup>. Respektowanie godności człowieka zadecydowało też o potraktowaniu za spełniającą wymogi prawne odmowę udzielenia prawa ochronnego na słowny znak towarowy POŻAR W BURDELU<sup>32</sup>.

Do godności człowieka, z wyraźnym przywołaniem art. 30 Konstytucji RP, odniesiono się m.in. w orzeczeniach dotyczących zbiorowych praw pacjentów. Na przykład w tezie wyroku z 2019 r. napisano, że na prawo poszanowania godności pacjenta „składa się prawo do odpowiedniego kulturalnego, życzliwego stosunku do pacjentów, którym podmiot udziela świadczeń zdrowotnych. Obowiązek ten obejmuje nie tylko personel medyczny (lekarzy, pielęgniarki), ale każdego pracownika podmiotu leczniczego, a zwłaszcza zatrudnionego w rejestracji. Od tych czynności podejmowanych przez personel rejestracji pacjentów zależy dojście do świadczeń, kolejności udzielanych świadczeń. Podmiot leczniczy ma zatem obowiązek takiej organizacji pracy, aby pacjent miał pełen dostęp do świadczeń, bez obawy o odrzucenie, niechęć, wulgarne zachowanie. Naruszenie zbiorowych praw pacjentów obejmuje nie tylko wykonywanie czynności przez lekarzy, pielęgniarki, a całość organizacyjną umożliwiającą pacjentom dostęp do świadczeń zdrowotnych w ramach sprawnej, kulturalnej obsługi”<sup>33</sup>.

Art. 30 Konstytucji RP, obok innych przepisów ustawy zasadniczej, przywołano również w wyroku dotyczącym udostępnienia danych z rejestru PESEL. W tezach tego wyroku przyjęto, że: 1. osoba, która występuje z żądaniem udostępnienia takich danych w celu ochrony własnego zdrowia w związku z chorobą genetyczną ma ważny interes, objęty

---

<sup>31</sup> Wyrok NSA z dnia 28 września 2021 r., II GKS 829/21, CBOSA.

<sup>32</sup> Wyrok NSA z dnia 14 lutego 2019 r., II GSK 5758/16, CBOSA.

<sup>33</sup> Wyrok NSA z dnia 20 marca 2019 r., II OSK 3727/18, LEX nr 2652685. Zob. też np.: wyrok NSA z dnia 23 maja 2023 r., II OSK 1761/20, CBOSA. Do nakazu poszanowania godności pacjenta w sprawie związanej z nałożeniem kary dyscyplinarnej wydalenia z uczelni, odwołano się też w wyroku NSA z dnia 7 października 2009 r., I OSK 247/09, CBOSA.

ochroną przez art. 68 ust. 1 Konstytucji, w uzyskaniu informacji umożliwiających kontakt „z biologicznym rodzicem w zamiarze uzyskania jego zgody na poddanie się badaniom genetycznym w celu leczniczym. 2. Odczytywanie normy z art. 68 ust. 1 Konstytucji powinno pozostawać w łączności z treścią art. 38 ustawy zasadniczej (...), a także art. 30 ust. 1 Konstytucji wskazującemu na przyrodzoną i niezbywalną godność człowieka jako źródło wolności i praw człowieka i obywatela”<sup>34</sup>.

Do art. 30 ustawy zasadniczej, stwierdzając, że przyrodzona godność człowieka jest m.in. źródłem prawa do prywatności i do zawarcia małżeństwa, odwołano się też w wyroku odnoszącym się do umożliwienia skazanemu skorzystania z prawa do zawarcia związku małżeńskiego<sup>35</sup>.

Na art. 30 i art. 47 Konstytucji RP powołano się w wyroku w sprawie związanej z ochroną danych osobowych. W jednej z jego tez stwierdzono, że „Internet często pozornie, a czasami faktycznie zapewnia anonimowość jego użytkownikom. Stanowi medialne forum, na którym prezentowane są treści naruszające ludzką godność, cześć i dobre imię. Dlatego też wszędzie tam, gdzie numer IP pozwala pośrednio na identyfikację konkretnej osoby fizycznej powinien on być uznany za dane osobowe (...) Odmienna interpretacja byłaby sprzeczna z normami konstytucyjnymi zawartymi w art. 30 i 47 Konstytucji RP”<sup>36</sup>. Do art. 30 i 47 Konstytucji RP odwołano się także przy rozpatrywaniu sprawy dotyczącej prawa do udostępnienia informacji publicznej<sup>37</sup>.

Poszanowanie godności osobistej uznano za doniosłą prawnie w sprawie uznania za nieważną uchwałę rady gminy w przedmiocie powstrzymania ideologii LGBT przez wspólnotę samorządową<sup>38</sup>.

<sup>34</sup> Wyrok NSA z dnia 19 maja 2016 r., II OSK 2190/14, LEX nr 2083443.

<sup>35</sup> Wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2016 r., II OSK 1251/14, CBOSA. W tym też wyroku odniesiono się również do „godności osobowej”.

<sup>36</sup> Wyrok NSA z dnia 19 maja 2011 r., I OSK 1079/10, CBOSA.

<sup>37</sup> Zob.: uchwała NSA z dnia 9 grudnia 2013 r., I OPS 7/13, LEX nr 1399808, z głosem aprobującą E. Kuleszy, OSP 2015, Nr 3, poz. 268, s. 389–396. Do art. 30 Konstytucji RP odwołano się też (w sprawie dotyczącej prawa do informacji publicznej) np. w wyroku NSA z dnia 22 października 2019 r., I OSK 968/18, LEX nr 2783585.

<sup>38</sup> Wyrok NSA z dnia 28 maja 2022 r., III OSK 3746/21, LEX nr 3361734.

### 3. Uwagi końcowe

Przedstawione przykładowe wyroki, w których posłużono się argumentacją przywołującą godność człowieka, nie ukazują oczywiście w pełni znaczenia i siły sprawczej tej godności. Z pewnością może ona odgrywać kluczową rolę przy rozpatrywaniu wielu innych spraw w rozbudowanych sferach życia ludzkiego. Relatywnie rzadkie sięganie do godności człowieka w dorobku NSA wynika z wielu przyczyn, w tym z braku faktycznej możliwości i potrzeby posługiwania się tym wzorcem kontroli. Dostrzegalna wstrzeźliwość w odwoływaniu się do tej motywacji może być podyktowana m.in. trudnościami w odkodowaniu tego, co kryje się w pojęciu „godność człowieka”. Nie może być ono traktowane jako atrakcyjny, pozbawiony znaczenia pusty ozdobnik sprawiający, że godność ta będzie lekceważona i w efekcie popadnie w niebyt. Nie może być ono jednak źródłem bezkresnej obfitości przypisywanej mu treści prowadzącej do instrumentalnego jego wykorzystania czy nadużywania. Jak trafnie twierdzi K. Complak, „Godność nie jest dobra na wszystko”<sup>39</sup>. Tylko rzeczywiście zasadne odwoływanie się do optymalnie i adekwatnie rozumianego pojęcia godności człowieka w konkretnej sytuacji służyć może poszanowaniu i ochronie tej godności, dając świadectwo prawdziwej dbałości o dobro człowieka oraz tworzonych przez ludzi wspólnot. Znacząca rola spoczywa tu na sądownictwie administracyjnym, w tym NSA, którego aktywność oddziałuje wielokierunkowo i wymiennie – zważywszy na jego profesjonalizm i autorytet – na sposób postrzegania tej godności i zachowanie należnej jej rangi.

### Bibliografia

Bosek L., *Ochrona godności człowieka w prawie Unii Europejskiej a konstytucyjne granice przekazywania kompetencji państwa*, „Przegląd Sejmowy” 2008, Nr 2(85).

---

<sup>39</sup> K. Complak, *Godność nie jest dobra na wszystko. Propozycja uporządkowania materii* [w:] M. Zubik (red.), *Minikomentarz dla Maksiprofesora. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, Warszawa 2017.

- Complak K., *Godność nie jest dobra na wszystko. Propozycja uporządkowania materii* [w:] M. Zubik (red.), *Minikomentarz dla Maksiprofesora. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2017.
- Kowalski G., *Ochrona godności po śmierci człowieka (wybrane zagadnienia prawne)* [w:] W. Lis, A. Balicki (red.), *Normatywny wymiar godności człowieka*, Lublin 2012.
- Krudysz M., *Dopuszczalność przyznania zasiłku celowego na pokrycie zadłużenia czynszowego*, LEX/el. 2020.
- Kulesza E., *Glosa do uchwały 7 sędziów NSA-w-a z dnia 9.12.2013 r.*, I OSP 7/13, OSP 2015, Nr 3, poz. 26.
- Lipowicz I., *O mądre prawo i wrażliwe państwo, 25 lat RPO 1988–2013*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2013.
- Piechowiak M., *Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Aksjologiczne podstawy prawa*, Warszawa 2020.
- Piechowiak M., *Godność jako właściwość osoby. Typy godności – propozycja systematyzacji*, cz. 1, „Przegląd Konstytucyjny” 2022, Nr 2.
- Piechowiak M., *Godność jako cecha podmiotów zbiorowych i godność jako cecha ugruntowana instytucjonalnie. Typy godności – propozycja systematyzacji*, cz. 2, „Przegląd Konstytucyjny” 2022, Nr 4.
- Piechowiak M., *Wyrażenie „godność” – pojęcie godności – godność. O niektórych teoretycznych aspektach ujęcia godności w Konstytucji RP*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, Nr 6.
- Pulka Z., *Godność człowieka – właściwość autonomiczna czy heteronomiczna*, „Krytyka Prawa”, t. 10, Nr 2.
- Sierpowska I., *Pomoc społeczna. Komentarz*, WKP 2023, LEX/el.
- Sitarz O., *In dubio pro dignitate? O nadużywaniu pojęcia „godność” w argumentowaniu postulatów kryminalizacyjnych* [w:] W. Cieślak, M. Romańczuk-Grącka, M. Kurzyński (red.), *In dubio pro humanitate. W stulecie urodzin Profesora Mariana Cieślaka*, Olsztyn 2023.
- Smoktunowicz E., *Glosa aprobująca do wyroku SN z dnia 29.03.2000 r.*, III RN 137/99, OSP 2001, Nr 12, poz. 172.
- Tarno J.P., *Naczelny Sąd Administracyjny a wykładnia prawa administracyjnego*, Łódź 1997.
- Wegner J., *Instytucja milczącego załatwienia sprawy przez administrację publiczną*, Warszawa 2021.

- Wilczyński P., *Legitymizacja władztwa administracji publicznej w strukturze aksjologicznej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] Z. Duniewska, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Władza w przestrzeni administracji publicznej*, Warszawa – Łódź 2020.
- Wiśniewski P., *Ochrona godności człowieka w prawie Unii Europejskiej przed i po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego. Zarys Problematyki* [w:] W. Lis, A. Balicki (red.), *Normatywny wymiar godności człowieka*, Lublin 2012.
- Wilczyński P., *Godność człowieka – aksjologiczny absolut prawa administracyjnego* [w:] W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niznik Dobosz (red.), *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, Warszawa 2019.
- Woch M., *Wielopoziomowe i wielopłaszczyznowe ujęcie godności człowieka w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] W. Lis, A. Balicki (red.), *Normatywny wymiar godności człowieka*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2012.
- Zieliński A., *Pojmowanie godności ludzkiej w świetle praw ekonomicznych i socjalnych* [w:] *Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne. Księga Jubileuszowa wydana w piętnastą rocznicę ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich*, Biuro RPO, Warszawa 2003.

## Skuteczność zarzutu naruszenia art. 106 § 3 p.p.s.a. jako podstawa skargi kasacyjnej w świetle wybranego orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego

Zakres postępowania wyjaśniającego przed sądem administracyjnym i związana z nim możliwość prowadzenia postępowania dowodowego wynika przede wszystkim z wybranego przez ustawodawcę modelu sądowej kontroli administracji publicznej.

Istotę polskiego modelu sądownictwa administracyjnego oddaje w szczególności art. 184 Konstytucji RP<sup>1</sup>, art. 1 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych (dalej: p.u.s.a.)<sup>2</sup> i art. 3 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: p.p.s.a.)<sup>3</sup>. Zgodnie z tymi regulacjami podstawowym celem postępowania sądownoadministracyjnego jest rozstrzygnięcie w kwestii zgodności z prawem zaskarżonego aktu lub czynności organu administracji publicznej. Natomiast przedmiotem postępowania przed sądami administracyjnymi jest sprawa sądownoadministracyjna, rozumiana jako kontrola działalności administracji publicznej przez sąd administracyjny<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483).

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2492).

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 259).

<sup>4</sup> J.P. Tarno, R. Batorowicz, *Pojęcie sprawy sądownoadministracyjnej* [w:] J. Poślusznny, Z. Czarnik, R. Sawuła (red.), *Instytucje prawa administracyjnego i są-*

Konstytucyjne, ustrojowe i proceduralne ramy umocowania pozwalają zakwalifikować polski model sądownictwa administracyjnego jako model kasacyjny<sup>5</sup>, charakteryzujący się tym, że w razie uwzględnienia wniesionego środka zaskarżenia sąd eliminuje zakwestionowany akt z obrotu prawnego ze skutkiem *ex nunc* lub *ex tunc*, najczęściej przy jednoczesnym przekazaniu sprawy do powtórnego rozpoznania organowi administracyjnemu.

Założenia systemowe przyjętego modelu powodują, że postępowanie przed polskim sądem administracyjnym nie jest kontynuacją postępowania administracyjnego (swoistą „trzecią instancją”), a sądy administracyjne nie mogą zastępować organów administracji publicznej w wykonywaniu należących do nich zadań.

Kontrola działalności administracji publicznej przez sąd administracyjny działający w modelu kasacyjnym powoduje, że celem postępowania przed sądem administracyjnym nie jest ustalanie stanu faktycznego (zgodnie z zasadą prawdy materialnej), lecz ocena, czy zgromadzony w trakcie postępowania administracyjnego (które winno być prowadzone zgodnie z właściwą procedurą odnoszącą się do postępowania wyjaśniającego) materiał dowodowy był wystarczający do skonstruowania prawidłowej podstawy faktycznej kontrolowanego rozstrzygnięcia.

O tym, że realizacja zasady prawdy materialnej przez sądownictwo administracyjne – działające w modelu kasacyjnym – jest kwestią dyskusyjną, świadczy chociażby fakt, że w literaturze przedmiotu nie wszyscy autorzy w formułowanych przez siebie katalogach wymieniają zasadę prawdy materialnej jako zasadę ogólną postępowania przed polskim sądem administracyjnym<sup>6</sup>.

Natomiast prof. J.P. Tarno wywodzi, że pomimo faktu, iż sądy administracyjne nie prowadzą postępowania dowodowego i nie dokonują

---

*dowoadministracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Ludwikowi Żukowskiemu, Przemyśl–Rzeszów 2009, s. 344 i n.*

<sup>5</sup> Przeciwwstawiany w literaturze modelowi tzw. merytorycznemu, w którym sąd, po wniesieniu środka zaskarżenia, przejmuje sprawę do merytorycznego rozstrzygnięcia; zob. szerzej: K. Flisek, *Główne modele orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2018, Nr 2 (23), s. 127–130.

<sup>6</sup> Zob.: Z.R. Kmieciak, *Postępowania administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowania sądowoadministracyjne*, Warszawa 2011, s. 270.

ustaleń w zakresie stanu faktycznego sprawy, nie oznacza to, że nie są związane zasadą dochodzenia prawdy materialnej. Uzupełniający charakter czynności dowodowych w toku postępowania sądownoadministracyjnego jest konsekwencją nałożenia na sąd obowiązku skupienia uwagi na ocenie rzetelności, wszechstronności i procesowej adekwatności czynności dowodowych i wyjaśniających organu administracyjnego oraz prawidłowości wykorzystania materiału dowodowego do załatwienia sprawy administracyjnej zgodnie z zasadą prawdy materialnej<sup>7</sup>.

Wobec przyjętego w Polsce modelu sądowej kontroli działalności administracji publicznej sąd administracyjny ustala prawidłowość stanu faktycznego na podstawie akt sprawy administracyjnej. Zgodnie z art. 133 § 1 p.p.s.a. wojewódzki sąd administracyjny wydaje wyrok po zamknięciu rozprawy na podstawie akt sprawy.

Jednym z wyjątków od tej zasady jest art. 106 § 3 p.p.s.a., stanowiący, że sąd może z urzędu lub na wniosek strony przeprowadzić dowody uzupełniające z dokumentów, jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie<sup>8</sup>.

Akceptacja przedstawionego powyżej poglądu prof. J.P. Tarno uprawnia do wniosku, że przesłanka „wyjaśnienia istotnych wątpliwości”, warunkująca przeprowadzenie uzupełniającego postępowania dowodowego z dokumentu w trybie art. 106 § 3 p.p.s.a., pozwala na rekonstrukcję ogólnej dyrektywy prawdy materialnej zakładającej, że poznanie prawdy jest podstawową przesłanką wydania prawidłowego rozstrzygnięcia.

Jednocześnie jako niepozbawione racji należy uznać spostrzeżenie, zgodnie z którym użycie w normie art. 106 § 3 p.p.s.a. kwalifikatora „może dopuścić” powoduje, że istnieje duży margines uznaniowości w zakresie decyzji sądu pierwszej instancji co do dopuszczania dowodu uzupełniającego z dokumentu.

W praktyce prowadzi to do sytuacji, że nie do końca wykorzystane są możliwości, jakie daje ta instytucja w zakresie ekonomiki procesowej,

---

<sup>7</sup> J.P. Tarno [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.) *System Prawa Administracyjnego*, t. 10, *Sądowa kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2016, s. 223.

<sup>8</sup> Obok art. 54 § 2 i art. 106 § 4 p.p.s.a.

ponieważ znacznie łatwiejsze jest dla sądu wydanie wyroku uchylającego zaskarżony akt z uzasadnieniem, że niedopełnienie pewnych obowiązków w administracyjnym postępowaniu dowodowym jest naruszeniem przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a.), niż naprawienie błędu skarżonego organu administracji w drodze przeprowadzenia własnego postępowania wyjaśniającego z dokumentu. Problem „uznania” potencjalnie obejmuje również sytuację oferowania (wnioskowania) przez stronę dowodów spełniających kryterium niezbędności.

Mając na uwadze powyższe, szczególnie w świetle faktu, że procedowanie wniosku dowodowego oferowanego przez stronę (na etapie rozpatrzenia skargi przez sąd pierwszej instancji) niejednokrotnie stanowi zarzewie sformułowania zarzutu naruszenia przepisu postępowania, tj. art. 106 § 3 p.p.s.a. (jako podstawy skargi kasacyjnej), zasadne jest pochylenie się nad skutecznością takiego zarzutu w świetle wybranego orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA).

Z art. 183 § 1 p.p.s.a. wynika, że skarga kasacyjna jest sformalizowanym środkiem zaskarżenia, gdyż w ramach zarzutów sformułowanych w tej skardze porusza się sąd kasacyjny. Związanie podstawami skargi kasacyjnej podlega więc zasadzie dyspozycyjności i nie polega na ponownym rozpoznaniu sprawy w jej całości, lecz ogranicza się do rozpatrzenia poszczególnych zarzutów przedstawionych w skardze kasacyjnej w ramach wskazanych podstaw kasacyjnych. Z tego wynika także, że już samo wadliwe lub nieprecyzyjne określenie zarzutów skargi kasacyjnej oraz jej uzasadnienie może spowodować, że NSA w danej kwestii podniesionej w skardze kasacyjnej nie będzie mógł się wypowiedzieć, a w konsekwencji zarzut taki zostanie uznany za nieuzasadniony bądź niepoddający się kontroli instancyjnej.

Jako że zarzut kasacji oparty na art. 106 § 3 p.p.s.a. jest zarzutem podnoszonym w ramach drugiej z podstaw kasacyjnych, a więc dotyczy naruszenia przepisów postępowania (art. 174 pkt 2 p.p.s.a.), to przy formułowaniu tego zarzutu nie wystarczy jedynie wskazanie, że doszło do naruszenia art. 106 § 3 p.p.s.a. przez sąd pierwszej instancji. Konieczne jest jeszcze wskazanie, w jaki sposób wojewódzki sąd administracyjny (dalej: WSA) naruszył ten przepis, oraz wykazanie, że uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Przy czym chodzi tu

o wskazanie skonkretyzowanego skutku rzekomych uchybień, a nie jedynie ogólnego stwierdzenia, że doszło do naruszeń mających istotny wpływ na wynik sprawy.

Dla prawidłowego skonstruowania zarzutu naruszenia przez sąd administracyjny pierwszej instancji art. 106 § 3 p.p.s.a. konieczne jest wskazanie, że sąd ten odmówił przeprowadzenia wnioskowanego dowodu lub pominął jego przeprowadzenie wbrew przesłankom określonym w tym przepisie, a uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Samo więc wskazanie w skardze kasacyjnej, że sąd pierwszej instancji nie wypowiedział się wobec wniosku dowodowego strony lub nie uzasadnił odmowy jego przeprowadzenia, nie jest wystarczające do skutecznego sformułowania zarzutu kasacyjnego.

W przypadku natomiast przeprowadzenia przez sąd wojewódzki postępowania dowodowego (na wniosek lub z urzędu), ale – zdaniem wnoszącego skargę kasacyjną – z naruszeniem zasady swobodnej oceny dowodów, dla skuteczności skargi kasacyjnej podniesienie jedynie zarzutu naruszenia art. 106 § 3 p.p.s.a. jest niewystarczające. Wówczas konieczne jest podniesienie także zarzutu naruszenia art. 106 § 5 p.p.s.a. w związku z art. 233 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego (dalej: k.p.c.). Jak wskazał NSA w wyroku z dnia 26 listopada 2020 r., I GSK 551/18, zarzut naruszenia art. 106 § 5 p.p.s.a. może być skutecznie podniesiony tylko wówczas, kiedy sąd administracyjny pierwszej instancji przeprowadził postępowanie dowodowe w trybie art. 106 § 3 p.p.s.a., a skarżący wykaże, że zastosowane przez sąd kryteria oceny wiarygodności dopuszczonych dowodów były oczywiście błędne<sup>9</sup>.

Podstawą oceny NSA omawianego zarzutu w świetle powyższych uwag powinna być prawidłowość zastosowania przez sąd pierwszej instancji art. 106 § 3 p.p.s.a., nie tylko przez pryzmat przesłanek wynikających z tego przepisu, ale również wymogów formalnych wniosku dowodowego i poprawności procedury sądowej związanej z dopuszczeniem dowodu.

Podstawowy wymóg formalny dotyczy przedmiotu wniosku. Przedmiotem wniosku dowodowego może być tylko dokument istniejący w chwili wydawania zaskarżonego aktu. Z wnioskiem o przeprowadzenie dowodu uzupełniającego z dokumentu może wystąpić strona po-

---

<sup>9</sup> CBOSA.

stępowania<sup>10</sup>. Wniosek ten powinien zostać złożony najpóźniej przed zamknięciem rozprawy. Nadto wymaga uzasadnienia, w którym strona powinna wykazać, że w świetle posiadanych przez nią dokumentów przeprowadzenie dowodu z posiadanego dokumentu jest niezbędne do wyjaśnienia istotnych okoliczności i jednocześnie nie spowoduje przedłużenia postępowania w sprawie. Do wniosku strona powinna dołączyć oryginał bądź dokument poświadczony za zgodność z oryginałem, na który się powołuje w swoim wniosku i który, w jej ocenie, ma stanowić dowód uzupełniający w sprawie.

Niezależnie, czy wniosek dowodowy jest w formie ustnej (do protokołu rozprawy), czy pisemnej, to powinien zawierać trzy elementy: 1) tezę dowodową i jej uzasadnienie, z których powinno wynikać, o jaki dowód chodzi, na jaką okoliczność, 2) wskazanie, czy jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i 3) wyjaśnienie, że nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania<sup>11</sup>.

Poza powyższymi warunkami wniosek dowodowy powinien spełniać wymagania pisma procesowego określone w art. 46–47 p.p.s.a. Podobnie jak każdemu pismu procesowemu, któremu nie można nadać prawidłowego biegu wskutek niezachowania wymogów formalnych, jeżeli wniosek dowodowy ma braki formalne, wówczas strona zostaje wezwana do ich uzupełnienia w terminie 7 dni pod rygorem pozostawienia go bez rozpoznania (art. 49 § 1 p.p.s.a.).

Zarówno w przypadku dopuszczenia dowodu uzupełniającego z dokumentu, jak i odmowy przeprowadzenia takiego dowodu, sąd pierwszej instancji powinien wydać postanowienie na podstawie art. 160 w zw. z art. 162 p.p.s.a. Postanowienie sąd wydaje na rozprawie: wpisuje się je do protokołu rozprawy, bez spisywania odrębnej sentencji, ponieważ nie przysługuje na nie zażalenie. Postanowienie podlega ogłoszeniu i nie wymaga uzasadnienia. Dopuszczając dowód, sąd powinien wskazywać, jakie okoliczności mają nim być stwierdzone.

Z uwagi na specyfikę postępowania przed sądami administracyjnymi ustawodawca dopuścił również możliwość przeprowadzenia dowodu

---

<sup>10</sup> Sąd może również prowadzić uzupełniające postępowanie dowodowe z urzędu.

<sup>11</sup> B. Dauter [w:] S. Babiarez, B. Dauter, S. Marciniak, A. Mudrecki, *Doradca podatkowy przed sądem administracyjnym*, Warszawa 2009, s. 200.

z dokumentu poza rozprawą. Zgodnie z art. 113 § 2 p.p.s.a. można przeprowadzić dowód uzupełniający z dokumentów znanych stronom po zamknięciu rozprawy, jeżeli przeprowadzenie rozprawy co do tego powodu sąd uzna za zbyteczne. Sytuacja taka może mieć miejsce zwłaszcza wówczas, gdy strony wniosły o przeprowadzenie dowodu z dokumentu, którego treść jest im znana, a z którym nie zapoznał się jeszcze sąd<sup>12</sup>. Treść tego przepisu nie zmienia wcześniej wyrażonego zapatrywania, że zgłoszenie wniosku dowodowego może nastąpić wyłącznie do chwili zamknięcia rozprawy przez przewodniczącego składu orzekającego, także w sytuacji, gdy sąd odroczył ogłoszenie wyroku.

Zatem jeżeli sąd pierwszej instancji nie podejmie we właściwej formie decyzji dowodowej, lecz dokona merytorycznej (negatywnej albo pozytywnej) oceny dowodu w uzasadnieniu orzeczenia, to wpływ tego uchybienia na wynik sprawy będzie kontrolowany tylko w przypadku podniesienia takiego zarzutu w skardze kasacyjnej (art. 191 p.p.s.a. w zw. z art. 174 pkt 2, art. 176 oraz art. 183 § 1 p.p.s.a.). W wyroku z dnia 11 grudnia 2022 r., I GSK 1192/20<sup>13</sup> NSA wyjaśnił, że sąd pierwszej instancji oddalił wnioski dowodowe strony skarżącej, przyjmując, że nie zostały spełnione przesłanki ustawowe z art. 106 § 3 p.p.s.a. W ocenie NSA zabiegiem nieuprawnionym i przedwczesnym było dokonanie przez sąd pierwszej instancji oceny merytorycznej dowodów, których przeprowadzenia odmówił.

Wydanie postanowienia dowodowego stanowi formalną podstawę przeprowadzenia dowodu. Jest to ważny element postępowania dowodowego, ponieważ podstawą ustaleń faktycznych mogą być tylko dowody prawidłowo przeprowadzone. Postanowienie to może być zakwestionowane w ramach drugiej podstawy kasacyjnej przez stronę na podstawie art. 191 p.p.s.a.<sup>14</sup>

Jednocześnie w orzecznictwie można spotkać się z krytyczną oceną zarzutu naruszenia art. 106 § 3 w zw. z art. 106 § 5 p.p.s.a. w świetle art. 235<sup>2</sup> k.p.c. w zw. z art. 243<sup>2</sup> k.p.c. w zw. z art. 106 § 5 p.p.s.a. po-

<sup>12</sup> R. Mikosz (red.), G. Radecki, Ł. Strzępek, *Pisma stron w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, orzecznictwo, wzory*, Warszawa 2008, s. 23.

<sup>13</sup> CBOSA.

<sup>14</sup> W. Piątek, *Podstawy skargi kasacyjnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2011, s. 329.

przez brak wydania przez sąd postanowienia w przedmiocie pominięcia wnioskowanych przez skarżącego dowodów z dokumentów. NSA w wyroku z dnia 1 czerwca 2023 r., III FSK 695/22<sup>15</sup>, podkreślił, że zgodnie z art. 106 § 5 p.p.s.a. do postępowania dowodowego, o którym mowa w § 3, stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu postępowania cywilnego. Jednak stwierdzenia, że do postępowania dowodowego stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu postępowania cywilnego, nie należy utożsamiać z obowiązkiem wydania stosownego postanowienia na podstawie kodeksu postępowania cywilnego. W doktrynie oraz judykaturze podkreśla się, że odpowiednie stosowanie przepisów prawa oznacza bądź stosowanie odnośnych przepisów wprost, bez żadnych zmian do innego zakresu odniesienia, bądź stosowanie ich z pewnymi modyfikacjami, zmianami, bądź też niestosowanie tych przepisów do innego zakresu odniesienia<sup>16</sup>.

Niezależnie od przesłanek natury formalnej NSA poddaje ocenie zastosowanie przesłanki niespowodowania nadmiernego przedłużenia postępowania oraz niezbędności wyjaśnienia istotnych wątpliwości.

Pierwsza z nich nie budzi kontrowersji i zgodnie przyjmuje się, że przez nadmierne przedłużenie postępowania należy rozumieć konieczność odroczenia rozprawy<sup>17</sup>.

Natomiast zwrot normatywny „niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości” nie jest, w orzeczeniach NSA – rozpoznającego skargi kasacyjne, w których pojawia się zarzut kasacyjny naruszenia art. 106 § 3 p.p.s.a. – interpretowany jednolicie.

Przede wszystkim (i w najliczniej reprezentowanej grupie orzeczeń NSA<sup>18</sup>) zwrot ten rozumiany jest wąsko, tzn. ściśle w świetle limitowa-

---

<sup>15</sup> CBOSA.

<sup>16</sup> Szerzej zob.: orzecznictwo przywołane w wyroku NSA z dnia 1 czerwca 2023 r., III FSK 695/22 (m.in. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 lutego 2018 r., I CSK 357/07 czy też uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23 sierpnia 2006 r., III CZP 56/06, OSNC 2007, nr 3, poz. 43).

<sup>17</sup> B. Dauter [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 498.

<sup>18</sup> Oczywiście ze względu na charakter i objętość niniejszego opracowania zaprezentowane w nim orzeczenia są jedynie przykładami typowej argumentacji, która pojawia się w uzasadnieniach wielu wyroków NSA.

nych kompetencji dowodowych sądu wynikających z przyjętego modelu sądowej kontroli administracji.

Podstawowa teza tego nurtu orzecznictwa sprowadza się do stwierdzenia, że sąd administracyjny nie może dokonywać ustaleń, które mogłyby służyć merytorycznemu rozstrzygnięciu sprawy załatwionej zaskarżoną decyzją<sup>19</sup>. W wyroku z dnia 18 kwietnia 2023 r., II OSK 1238/20<sup>20</sup> NSA, stwierdzając bezzasadność zarzutu naruszenia art. 113 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 106 § 3 p.p.s.a., wyjaśnił, że ograniczony zakres czynności sądu administracyjnego jest powiązany z charakterem i rolą tego sądu. Rolą bowiem sądu jest kontrola działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem (art. 1 § 1 i 2 p.p.s.a.), nie zaś prowadzenie postępowania dowodowego. Konsekwencją powyższej tezy jest stwierdzenie, że przeprowadzenie przez sąd administracyjny uzupełniającego postępowania z dokumentów jest dopuszczalne wówczas, gdy dowód będzie pozostawał w związku z oceną legalności zaskarżonego aktu<sup>21</sup>.

O bezskuteczności zarzutu kasacyjnego naruszenia art. 106 § 3 p.p.s.a. świadczy również okoliczność, że celem postępowania dowodowego, o którym stanowi ta regulacja, nie jest ponowne ustalenie stanu faktycznego sprawy administracyjnej, lecz ocena, czy właściwe w sprawie organy ustaliły ten stan zgodnie z regułami obowiązującymi w procedurze administracyjnej, a następnie, czy prawidłowo zastosowały przepisy prawa materialnego do poczynionych ustaleń<sup>22</sup>. Kwestionowanie w skardze kasacyjnej ustaleń faktycznych w zakresie ocenianej podstawy kasacyjnej nie może być dokonywane w oparciu o zarzut naruszenia art. 106 § 3 p.p.s.a.<sup>23</sup>

Taka argumentacja, służąca wykazaniu braku zasadności zarzutu naruszenia przez sąd pierwszej instancji art. 106 § 3 p.p.s.a., spotyka się z aprobatą piśmiennictwa. Wskazuje się w nim, że sąd, dokonując oceny

<sup>19</sup> Wyrok NSA z dnia 13 lipca 2018 r., I OSK 2113/16, CBOSA.

<sup>20</sup> CBOSA.

<sup>21</sup> Wyrok NSA z dnia 2 czerwca 2023 r., I GSK 748/22, CBOSA.

<sup>22</sup> Wyrok NSA z dnia 6 listopada 2005 r., II GSK 164/05, ONSAiWSA 2006, Nr 2, poz. 45.

<sup>23</sup> Wyrok NSA z dnia 9 marca 2007 r., I OSK 1026/06, CBOSA; zob.: B. Dauter [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Kraków 2006, s. 244 i n.

legalności zaskarżonej decyzji, co przejawia się w badaniu, czy organ administracji ustalił stan faktyczny zgodnie z regułami obowiązującymi w procedurze administracyjnej, a następnie, czy dokonał prawidłowej subsumpcji ustalonego stanu faktycznego do dyspozycji przepisów prawa materialnego, nie może zasadniczo wykraczać poza materiał dowodowy zgromadzony w sprawie<sup>24</sup>.

Nie można nie zauważyć, że NSA, rozpatrując zarzut kasacyjny naruszenia art. 106 § 3 p.p.s.a., niejednokrotnie wywoływał z ograniczonym zakresem dopuszczenia dowodu w postępowaniu przed sądem administracyjnym łączy z argumentem uznaniowego charakteru kwalifikatora wynikającego z omawianego przepisu, tj. „może przeprowadzić”.

W wyroku z dnia 17 marca 2023 r., III OSK 2531/21<sup>25</sup>, NSA wskazał, że po pierwsze przeprowadzenie postępowania dowodowego przed sądem administracyjnym jest dopuszczalne wyjątkowo. Po wtóre, możliwość jego przeprowadzenia uzależniona jest od uznania sądu, który postępowanie takie przeprowadzić może, lecz nie musi. W orzeczeniu z dnia 10 sierpnia 2022 r. NSA podniósł zaś, że posłużenie się w analizowanym przepisie stwierdzeniem „sąd może” wyraźnie wskazuje na uprawnienie sądu, a nie jego obowiązek. Już tylko to stwierdzenie wyklucza możliwość skutecznego postawienia sądowi pierwszej instancji zarzutu jego naruszenia<sup>26</sup>.

Innymi słowy dopuszczenie nowego dowodu jest uprawnieniem, a nie obowiązkiem sądu. Nawet w sytuacji, gdy dowód taki był oferowany przez stronę w postępowaniu sądowym, to jego nieprzeprowadzenie przez sąd nie może być oceniane jako naruszenie przepisu postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy<sup>27</sup>. Brak przeprowadzenia dowodu (czy z urzędu, czy na wniosek) nie może być postrzegane jako naruszenie prawa procesowego, w rozumieniu wskazanego przepisu. Nawet w sytuacji, gdyby dowód taki był oferowany przez stronę w postępowaniu

---

<sup>24</sup> B. Dauter [w:] A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, B. Dauter, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. II, LEX/el. 2021, art. 106.

<sup>25</sup> CBOSA.

<sup>26</sup> Wyrok NSA z dnia 10 sierpnia 2022 r., I OSK 1454/19, CBOSA.

<sup>27</sup> Wyroki NSA z dnia 4 czerwca 2007 r., I OSK 982/06, z dnia 19 maja 2022 r., II GSK 1828/18, CBOSA.

niu sądowoadministracyjnym, to jego nieprzeprowadzenie przez sąd nie mogłoby być jednoznacznie oceniane jako naruszenie prawa procesowego i to istotne, mające wpływ na wynik sprawy<sup>28</sup>.

Pogląd, zgodnie z którym prowadzenie postępowania dowodowego jest uprawnieniem, a nie obowiązkiem sądu administracyjnego, prowadzi niejednokrotnie NSA do radyklanego wniosku, że zarzut naruszenia art. 106 § 3 p.p.s.a. może być skutecznie podniesiony tylko wówczas, gdy sąd administracyjny pierwszej instancji przeprowadził postępowanie dowodowe, a skarżący wykaże, że zastosowane przez sąd kryteria oceny wiarygodności dopuszczonych dowodów były oczywiście błędne<sup>29</sup>.

Nie tracąc z pola widzenia przedstawionych i niewątpliwie dominujących linii argumentacyjnych, podnoszonych przez NSA przy ocenie zarzutu naruszenia art. 106 § 3 p.p.s.a., trzeba podkreślić, że w orzecznictwie tego sądu pojawiają się również poglądy odmiennie interpretujące zarówno pojęcie istotnych wątpliwości, jak i postrzegania możliwości dopuszczenia dowodu przez pryzmat uprawnienia, a nie obowiązku.

W wyroku z dnia 21 października 2022 r., I GSK 3201/18<sup>30</sup>, NSA wskazał, że o istotnych wątpliwościach można mówić wówczas, gdy istotne dla sprawy elementy stanu faktycznego pozostają niewyjaśnione, są sporne. Dopuszczalność wyjaśnienia istotnych wątpliwości musi być oceniana na tle konkretnej sprawy i w aspekcie okoliczności, które mają wpływ na treść jej rozstrzygnięcia.

Ocenę zarzutu uchylecia się przez wojewódzki sąd administracyjny od możliwości przeprowadzenia uzupełniającego postępowania dowodowego w świetle wątpliwości poczynionych w sprawie ustaleń faktycznych przedstawił NSA w wyroku z dnia 18 czerwca 2008 r., II GSK 187/08<sup>31</sup>, w którym stwierdził, że sądowi administracyjnemu mógłby być postawiony zarzut naruszenia art. 106 § 3 p.p.s.a., mimo że z wnioskiem o przeprowadzenie dowodu uzupełniającego z dokumentów nie wystąpiła w postępowaniu żadna ze stron. Zarzut byłby uzasadniony jednakże tylko wtedy, gdyby zostało ustalone, że pomimo zachodzących

---

<sup>28</sup> Wyrok NSA z dnia 10 sierpnia 2022 r., I OSK 1454/19, CBOSA.

<sup>29</sup> Wyrok NSA z dnia 5 stycznia 2017 r., II FSK 3680/14, CBOSA.

<sup>30</sup> CBOSA.

<sup>31</sup> Zob. także: wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2008 r., II FSK 217/07, CBOSA.

wątpliwości w sprawie sąd administracyjny nie zdecydował o przeprowadzeniu dowodu z dokumentu, chociaż w świetle przesłanek powołanego przepisu powinien i mógł to zrobić.

Podobny tok rozumowania można zidentyfikować w wyroku NSA z dnia 10 września 2010 r., II OSK 1304/09<sup>32</sup>, w którym sąd podkreślił, że uchylanie zaskarżonej decyzji oraz decyzji ją poprzedzającej zbyt często w praktyce wojewódzkich sądów administracyjnych jest motywowane naruszeniem przepisów art. 7, 77 i 107 k.p.a., gdyż wiele z tych wątpliwości można by wyjaśnić mniejszym kosztem społecznym, bez sięgania do rozstrzygnięć najdalej idących w swych skutkach, przy odpowiednim wykorzystaniu przepisów art. 106 § 3 p.p.s.a.

Jako szczególnie istotna jawi się argumentacja NSA wyrażona w wyroku z dnia 28 kwietnia 2010 r., I FSK 709/09<sup>33</sup>. Sąd kasacyjny stwierdził w nim, że sens art. 106 § 3 musi być oceniany przez pryzmat kognicji sądu administracyjnego, który nie przejmuje sprawy do rozpoznania, ale sprawuje kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje jednak także prawidłowość poczynionych przez organy podatkowe ustaleń co do stanu faktycznego sprawy. Realizacji tej kontroli służy właśnie między innymi możliwość prowadzenia ograniczonego postępowania dowodowego. W tym aspekcie należy też rozumieć istotne wątpliwości, do wyjaśnienia których niezbędne jest przeprowadzenie dowodu uzupełniającego.

W orzeczeniu tym NSA podkreślił również, że co prawda powołany przepis mówi, że sąd może, a więc nie musi prowadzić postępowania dowodowego, jednakże nie powoduje to powstania po stronie sądu dowolności w skorzystaniu z tej możliwości. Sformułowanie to należy bowiem rozpatrywać w świetle zasady legalizmu określonej w art. 7 Konstytucji. Jej rozumienie zostało przedstawione w uzasadnieniu uchwały pełnego składu NSA podjętej w dniu 26 października 2009 r. w sprawie I OPS 10/09, w której podkreślono, że w państwie praworządnym wolność (czy uprawnienie), rozumiana jako swoboda powzięcia decyzji o skorzystaniu bądź nieskorzystaniu z dozwolonej prawem przedmiotowym możliwości zachowania się, jest przymiotem tylko i wyłącznie jed-

---

<sup>32</sup> CBOSA.

<sup>33</sup> CBOSA.

nostek, określającym ich relację w odniesieniu do państwa (por. art. 31 ust. 2 Konstytucji). Siłą rzeczy w państwie demokratycznym nie można mówić, że organom władzy publicznej przysługuje „prawo” do jakiegoś działania, czy też – że przyznana im kompetencja jest powiązana z „prawem” („możliwością”) skorzystania z niej (por. np. postanowienie TK z dnia 22 maja 2007 r., SK 70/05). W szczególności działalność każdego organu władzy publicznej – w ramach przyznanych mu prawnie kompetencji – powinna mieć na celu realizację funkcji (zadań), jaką prawodawca przypisał temu organowi (zob. wyrok TK z dnia 27 czerwca 2008 r., K 52/07). W efekcie, jeżeli prawo przyznaje określonemu organowi władzy publicznej kompetencję, aktualizującą się w przypadku zajścia pewnych okoliczności, to kompetencję tę należy *implicite* – w świetle zasady praworządności – wiązać z obowiązkiem skorzystania z niej w sytuacji, gdy wymaga tego realizacja jednej z funkcji, dla pełnienia których prawodawca powołał do życia tenże organ. Użycie sformułowania „może”, nie oznacza więc, że po stronie sądu istnieje dowolność skorzystania z danej kompetencji. Pogląd ten został co prawda wyrażony na gruncie art. 188 p.p.s.a., jednakże w treści tego przepisu ustawodawca posłużył się podobnym zwrotem, jak w art. 106 § 3 p.p.s.a., można go zatem odnieść także do wykładni zasad prowadzenia przez sąd administracyjny postępowania dowodowego. W związku z tym uzasadnione jest twierdzenie, że skoro wymaga tego prawidłowe dokonanie kontroli decyzji administracyjnej dokonywane w świetle podstaw określonych w art. 145 § 1 pkt 1 lit. b) p.p.s.a., to sąd ma co do zasady obowiązek przeprowadzenia dowodu.

Wykładnia art. 106 § 3 p.p.s.a. zaprezentowana w wyroku I FSK 709/09 znajduje również odzwierciedlenie w poglądach piśmiennictwa, zgodnie z którymi dopuszczenie dowodu z dokumentu, jeżeli przyczyni się to do szybkiego i pełnego wyjaśnienia sprawy, jest nie tylko uprawnieniem, ale i obowiązkiem sądu. Przeprowadzenie dowodu z dokumentu jest więc niezbędne, gdyż bez tego dokumentu nie jest możliwe rozstrzygnięcie istniejących w sprawie wątpliwości<sup>34</sup>. A. Hanusz wskazuje,

---

<sup>34</sup> H. Dolecki, *Stosowanie przepisów procedury cywilnej w postępowaniu sądowniczym-administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, Nr 5–6, s. 95 i n.

że realizując dyspozycję art. 106 § 3 p.p.s.a., sąd administracyjny władny jest wyjść poza ramy zawartego w aktach sprawy materiału dowodowego i przeprowadzić dowód z dokumentu<sup>35</sup>. Nieskorzystanie z uprawnień, o jakich mowa w art. 106 § 3 p.p.s.a., a w konsekwencji uchylanie decyzji, z uwagi na stwierdzone braki w materiale dowodowym, które to braki mogą zostać naprawione przez przeprowadzenie uzupełniającego postępowania dowodowego, należy uznać za wadliwe, ponieważ prowadzi ono do zbytecznego przedłużania postępowania i skutkuje obniżeniem zaufania społecznego do sądów administracyjnych<sup>36</sup>. Zbyt oszczędne korzystanie przez sądy administracyjne z możliwości, jakie daje art. 106 § 3 p.p.s.a., krytykuje również B. Dauter, wskazując, że sądy administracyjne zbyt często rezygnują z zastosowania art. 106 § 3 p.p.s.a., nie do końca zasadnie powołując się na istotę postępowania sądownoadministracyjnego<sup>37</sup>.

Nurt orzeczniczy, zgodnie z którym pojęcie istotnych wątpliwości można łączyć z zasadą realizacji prawdy materialnej, trafnie podsumował NSA w wyroku z dnia 11 grudnia 2020 r., I GSK 1192/20<sup>38</sup>.

Po pierwsze, wskazał, że postępowanie dowodowe przed sądem administracyjnym i w konsekwencji dokonywanie przez ten sąd ustaleń faktycznych jest dopuszczalne w zakresie uzasadnionym celami postępowania administracyjnego i powinno umożliwiać sądowi dokonywanie ustaleń, które będą stanowiły podstawę oceny zgodności z prawem zaskarżonej decyzji.

Po drugie, dla sądu wydającego omawiane orzeczenie jest oczywiste, że art. 106 § 3 p.p.s.a. – pomimo braku sformułowania wprost tej zasady w przepisach – służy realizacji zasady prawdy materialnej, czyli ustaleniu rzeczywistego stanu faktycznego. Jeżeli bowiem można przedstawić dowód z dokumentu nieznanego organom administracyjnym, to roz-

<sup>35</sup> A. Hanusz, *Dowód z dokumentu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Państwo i Prawo” 2009, Nr 2, s. 42–54.

<sup>36</sup> P. Daniel, *Naruszenie przepisów postępowania jako przesłanka uchylenia decyzji lub postanowienia w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2016, s. 309.

<sup>37</sup> B. Dauter [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 378.

<sup>38</sup> CBOSA.

strzygnięcie tego organu oparte było tylko na części rzeczywistego stanu faktycznego, a wojewódzki sąd administracyjny ma tym samym szansę to naprawić, gdyż stan faktyczny sprawy powinien być ustalony w sposób pełny i niebudzący wątpliwości.

Po trzecie, dostrzegając wadliwość wydanego postanowienia o oddaleniu wniosków dowodowych przez sąd pierwszej instancji, Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił uwagę na potrzebę sporządzenia właściwego uzasadnienia takiej decyzji procesowej. Uzasadnienie wyroku nie może odsyłać do odpowiedzi na skargę, a także sugerować, że uwzględnienie wniosków dowodowych wkraczałoby w domenę organu w zakresie oceny materiału dowodowego.

Podsumowując powyższe uwagi, należy wskazać, że skuteczność zarzutu kasacyjnego, dotyczącego naruszenia przez sąd wojewódzki art. 106 § 3 p.p.s.a., należy rozważać w dwu płaszczyznach, które są ze sobą ściśle powiązane. Pierwsza z nich dotyczy prawidłowego sformułowania zarzutu kasacyjnego w myśl regulacji art. 183 § 3 p.p.s.a. oraz 174 pkt 2 tej ustawy. Nie wystarczy jednak wskazanie, że sąd pierwszej instancji dopuścił się naruszenia omawianego przepisu, gdyż prawidłowe jego przedstawienie nie może być oderwane od istoty uzupełniającego postępowania dowodowego, wynikającego z treści art. 106 § 3 p.p.s.a., a szerzej – od istoty obowiązującego modelu kontroli sądowoadministracyjnej. Skupiając się zaś na treści art. 106 § 3 p.p.s.a., ważne jest to, że istotą uregulowanego w nim postępowania dowodowego jest jego ograniczony charakter, polegający na jego przeprowadzeniu w sytuacji, gdy brak dowodu z dokumentu uniemożliwia lub znacznie utrudnia ocenę zgodności z prawem stanu faktycznego ustalonego przez organ. Prowadzi to do wniosku, że zasadniczym celem uzupełniającego postępowania dowodowego z dokumentu nie jest ustalenie stanu faktycznego sprawy, lecz uzupełnienie materiału dowodowego znajdującego się w aktach sprawy o istniejące i mające znaczenie dla rozstrzygnięcia dokumenty, które z różnych przyczyn nie znalazły się w aktach sprawy.

Z powyższych powodów z aprobatą należy przyjąć dominujący w orzecznictwie NSA pogląd, zgodnie z którym prowadzenie postępowania dowodowego jest uprawnieniem, a nie obowiązkiem sądu administracyjnego. Przy czym tego rodzaju argumentację należy stosować z uwzględnieniem okoliczności konkretnej sprawy, szczególnie w świetle

powiązania zarzutu kasacyjnego ze sposobem procedowania przez sąd pierwszej instancji wniosku dowodowego strony. A zatem pogląd ten nie może być akceptowany automatycznie, ale w kontekście okoliczności danej sprawy. W przeciwnym wypadku strona postępowania sądownoadministracyjnego mogłaby zostać pozbawiona obrony swoich praw, szczególnie w sytuacji, gdy odmowa przeprowadzenia wnioskowanego dowodu przez sąd pierwszej instancji lub brak wypowiedzi sądu wobec wniosku dowodowego strony prowadziłyby do wadliwej bądź niepełnej kontroli sądownoadministracyjnej. W konsekwencji jako wątpliwy należy ocenić pogląd o skuteczności zarzutu kasacyjnego opartego na art. 106 § 3 p.p.s.a. tylko w przypadku przeprowadzenia dowodu przez sąd pierwszej instancji.

W świetle poczynionych powyżej uwag na aprobatę zasługuje także pogląd wyrażany jednolicie w orzecznictwie NSA, że postępowanie dowodowe prowadzone przez sąd wojewódzki nie może zmierzać do ustalenia stanu faktycznego. W postępowaniu sądownoadministracyjnym nie dokonuje się ponownego ustalenia stanu faktycznego sprawy administracyjnej, lecz jedynie ocenia się, czy organy administracji ustaliły ten stan zgodnie z regułami obowiązującymi w postępowaniu administracyjnym, i następnie, czy prawidłowo zastosowały przepisy prawa materialnego odpowiadające poczynionym ustaleniom. Wynika to wprost z omówionej na wstępie istoty postępowania sądownoadministracyjnego opartego na kontroli legalności (zgodności z prawem) działania administracji publicznej<sup>39</sup>.

Przeprowadzona analiza wybranego orzecznictwa NSA prowadzi do jeszcze jednego wniosku: skuteczność zarzutu kasacyjnego opartego na art. 106 § 3 p.p.s.a. jest dość niska. Zdaniem autorów w większości przypadków nie wynika to z brzmienia omówionych regulacji prawnych, które – przy ich właściwym odniesieniu do okoliczności danej sprawy – dają wystraszającą ochronę sądową podmiotowi uprawnionemu. Jest to raczej wynikiem trudności w prawidłowym sformułowaniu zarzutu podnoszonego w sformalizowanym środku zaskarżenia, jakim jest skarga kasacyjna.

---

<sup>39</sup> Wyrok NSA z dnia 22 listopada 2007 r., II FSK 3/07, CBOSA.

## Bibliografia

- Babiarz S., B. Dauter, S. Marciniak, A. Mudrecki, *Doradca podatkowy przed sądem administracyjnym*, Warszawa 2009.
- Daniel P., *Naruszenie przepisów postępowania jako przestępka uchylecia decyzji lub postanowienia w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2016.
- Dauter B., A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Dauter B., A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. II, LEX/el, 2021.
- Dauter B., A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Dauter B., B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Zakamycze 2006.
- Dolecki H., *Stosowanie przepisów procedury cywilnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, Nr 5–6.
- Flisek K., *Główne modele orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2018, Nr 2 (23).
- Hanusz A., *Dowód z dokumentu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Państwo i Prawo” 2009, Nr 2.
- Kmieciak Z.R., *Postępowania administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowania sądownoadministracyjne*, Warszawa 2011.
- Mikosz R. (red.), G. Radecki, Ł. Strzępek, *Pisma stron w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, orzecznictwo, wzory*, Warszawa 2008.
- Piątek W., *Podstawy skargi kasacyjnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2011.
- Tarno J.P., R. Batorowicz, *Pojęcie sprawy sądownoadministracyjnej* [w:] J. Pośluszny, Z. Czarnik, R. Sawuła (red.), *Instytucje prawa administracyjnego i sądownoadministracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana prof. dr. hab. Ludwikowi Żukowskiemu*, Przemysł–Rzeszów 2009.
- Tarno J.P. [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 10, *Sądowa kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2016.



# Jawność postępowania sądowoadministracyjnego – w poszukiwaniu optymalnych rozwiązań

## 1. Wprowadzenie

Kilkanaście lat temu śp. Profesor Janusz Borkowski pisał, że „wydarzenia historyczne powodowały przerwy w działaniu sądownictwa administracyjnego na ziemiach polskich, ale zachowywana była stale ciągłość myśli prawnej, dotycząca idei sądowej kontroli administracji”<sup>1</sup>. Z perspektywy czasu stwierdzić można, że współczesny dorobek doktryny i praktyki w zakresie sądownictwa administracyjnego byłby znacznie uboższy, gdyby nie działalność naukowa i zawodowa trzech łódzkich profesorów administratywistów: Janusza Borkowskiego, Wojciecha Chróścielewskiego i Jana Pawła Tarno. Wymienieni Uczeni, w których Księżde jubileuszowej mamy zaszczyt i przyjemność partycypować, to naukowcy wielkiego formatu, którzy zdobytą wiedzę z powodzeniem wykorzystywali w służbie sędziowskiej w Naczelnym Sądzie Administracyjnym (dalej: NSA) i którzy wywarli znaczący wpływ na obecny kształt sądowej kontroli administracji w naszym kraju. Zasygnalizowaną w tytule tematyką opracowania do Księgi jubileuszowej Dostojnych Profesorów chcieliśmy nawiązać do tej problematyki, która należała do głównych nurtów Ich zainteresowań badawczych i dorobku naukowego, w obrębie której cały czas pozostają Oni uznanymi autorytetami.

---

<sup>1</sup> J. Borkowski, *Sądownictwo administracyjne na ziemiach polskich*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, Nr 1, s. 13.

Współcześnie sądownictwo administracyjne jest instytucją konstytucyjną, mającą silne umocowanie w przepisach ustawy zasadniczej<sup>2</sup>. Dla młodszej generacji prawników stanowi ono w istocie zastany element otaczającej nas rzeczywistości prawnej. Obecnie, po latach swoistych zmaganiach o odrestaurowanie w Polsce sądowej kontroli administracji, doniosłe znaczenie sądownictwa administracyjnego dla ochrony praw jednostek (obywateli) i rozwoju prawa administracyjnego poprzez prowadzenie jego twórczej wykładni nie budzi już najmniejszych wątpliwości. Aktualność zachowuje twierdzenie, w myśl którego poddanie administracji kontroli sądów wywodzi się z dążenia do stworzenia jednostce ochrony względem działań władzy publicznej; swymi początkami sięga kształtowania się idei państwa praworządnego<sup>3</sup>. Istnienie sądownictwa administracyjnego o ugruntowanej pozycji stanowi bezspornie jedno z fundamentalnych osiągnięć III Rzeczypospolitej, które wpisuje się w ramy stworzenia i rozwijania demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP).

Ogólny entuzjazm związany z funkcjonowaniem w naszym kraju sądowej kontroli administracji nie może wpływać demotywująco na doktrynę, której podstawowym zadaniem pozostaje ciągle poszukiwanie rozwiązań (metod, instytucji) mających poprawiać jakość tworzenia i stosowania prawa. W przypadku sądownictwa administracyjnego jest to tym bardziej istotne, że omawiany pion wymiaru sprawiedliwości nie jest pozbawiony wad, a w jego obrębie powstają i narastają rozmaite problemy i ryzyka. Jak się zdaje, współcześnie największą słabością rodzimego systemu sądowej kontroli administracji jest przewlekłość postępowania kasacyjnego prowadzonego przed Naczelnym Sądem Admi-

---

<sup>2</sup> Zgodnie z art. 175 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78 poz. 483 ze zm. – dalej: Konstytucja RP lub ustawa zasadnicza) wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują: Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe. Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej (art. 184 Konstytucji RP).

<sup>3</sup> J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2018, s. 189.

nistracyjnym. Obecnie na skierowanie sprawy ze skargi kasacyjnej na rozprawę przed NSA oczekiwać trzeba średnio od dwóch do nawet czterech lat<sup>4</sup>.

Powyższy stan rzeczy skutkuje ożywioną w ostatnich latach dyskusją naukową, mającą na celu wypracowanie optymalnych sposobów ograniczenia przewlekłości sądownoadministracyjnego postępowania odwoławczego. Jedną z prezentowanych w tym zakresie koncepcji jest wprowadzenie ogólnej reguły rozpatrywania spraw przez Naczelny Sąd Administracyjny na posiedzeniach niejawnych<sup>5</sup>. Propozycję tę poddamy nieco szerszym rozważaniom, przyjmując za punkt wyjścia jawność jako wartość ogólną i zasadę postępowania sądownoadministracyjnego. Truizmem wydaje się stwierdzenie, że właściwe ukształtowanie procedury w tym aspekcie (zachowanie jawności, ewentualnie – pewne jej ograniczenia) ma pierwszoplanowe znaczenie dla zabezpieczenia praw człowieka i obywatela w toku postępowania.

Ograniczone ramy niniejszego opracowania nadają mu z natury rzeczy przyczynkowski charakter.

## 2. Jawność jako wartość ogólna i zasada postępowania sądownoadministracyjnego

Jednoznaczne zdefiniowanie „jawności” nie jest zadaniem prostym. Wartość tę najczęściej rozumie się już intuicyjnie, jako swoiste zaprzeczenie tajności, tajemnicy czy niejawności. W *Słowniku języka polskiego* pod hasłem „jawność” umieszczono następujące wyjaśnienie: „dokonywanie czegoś w sposób jawny, powszechnie widoczny, brak tajności, nieukrywanie czegoś, dostępność dla ogółu; szczerłość, otwartość. Jawność postępowania. Jawność głosowania, obrad, rozpraw”<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Szczegółowe statystyki dotyczące zaległości NSA zostaną przedstawione w dalszej części artykułu.

<sup>5</sup> W. Piątek, *Przyszłość instancyjności postępowania sądownoadministracyjnego* [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne dziś i jutro*, Warszawa 2018, s. 394.

<sup>6</sup> *Słownik Języka Polskiego PWN*, Warszawa 1999, s. 777.

Jawność jako wartość prawną szerszym rozważaniom poddał T. Stawecki. W jego ocenie współcześnie wśród podstawowych wartości społecznych znajdujących odbicie w prawie i chronionych przez prawo coraz większą rolę odgrywa jawność informacji dotyczących osób, faktów lub rzeczy, informacji, które mogą mieć znaczenie dla innych. Tę ideę jawności przypomina się zwykle w związku z konkretnymi aktami normatywnymi lub instytucjami bądź też, gdy inne względy społeczne (publiczne) dostęp do określonych informacji nakazują wyłączyć (ograniczyć). Problematyki jawności nie powinno się wszakże sprowadzać wyłącznie do roli jednej z normatywnych zasad poszczególnych instytucji prawnych. Publiczna jawność różnorodnych przejawów życia społecznego zdaje się wartością mającą znaczenie nie mniejsze niż równość, demokracja czy wolność. Nie stała się ona hasłem wpisywanym na sztandary, rzadziej też filozofowie prawa poświęcali jej swoje wiekopomne traktaty. Nie zmienia to faktu, że sposób pojmowania jawności spraw życia społecznego, a także stopień jej urzeczywistnienia przesądza o ustrojowych pryncypach i o fundamentalnych zasadach wzajemnego odnoszenia się ludzi do siebie<sup>7</sup>.

W piśmiennictwie wyraża się pogląd, że jawność jest niezbędną częścią demokratycznego państwa prawnego<sup>8</sup>. Obowiązująca ustawa zasadnicza o jawności wspomina w wielu miejscach. Zgodnie z art. 11 ust. 2 Konstytucji RP jawne jest finansowanie partii politycznych, regułą jest też jawność posiedzeń Sejmu (art. 113 zd. 1 Konstytucji RP). Każdy ma prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych (art. 51 ust. 3 zd. 1 Konstytucji RP), każdemu zapewnia się także wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji (art. 54 ust. 1 Konstytucji RP). Na mocy art. 74 ust. 3 ustawy zasadniczej każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska. Istotne znaczenie odgrywa art. 61 Konstytucji RP, kreujący prawo dostępu do informacji publicznej<sup>9</sup>. Wreszcie w art. 45 Konstytucji

<sup>7</sup> T. Stawecki, *Jawność jako wartość prawna*, „Studia Iuridica” 2004, t. XLIII, s. 215.

<sup>8</sup> S. Osowski, B. Wilk, *Jawność jako zasada demokratycznego państwa prawnego*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2016, Nr 4, s. 28.

<sup>9</sup> Zgodnie z ust. 1 tego przepisu obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności

RP – najistotniejszym z perspektywy prowadzonych rozważań – wskazano, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (ust. 1), wyłączenie jawności rozprawy może nastąpić ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny. Wyrok ogłaszany jest publicznie (ust. 2).

Przytoczony powyżej art. 45 ustawy zasadniczej stanowi podstawę normatywną prawa do sądu, w tym prawa do sądu administracyjnego. Istotnym komponentem wskazanej regulacji jest określenie jawności jako zasady postępowania sądowego (prawo do „jawnego rozpatrzenia sprawy” przez sąd).

Znaczenie jawności postępowania sądowego akcentowane jest także w prawie międzynarodowym. Zgodnie z art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPC)<sup>10</sup> każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej. Postępowanie przed sądem jest jawne, jednak prasa i publiczność mogą być wyłączone z całości lub części rozprawy sądowej ze względów obyczajowych, z uwagi na porządek publiczny lub bezpieczeństwo państwowe w społeczeństwie demokratycznym, gdy wymaga tego dobro małoletnich

---

organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu (art. 61 ust. 2 Konstytucji RP). Wskazane regulacje konstytucyjne znajdują rozwinięcie w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 902).

<sup>10</sup> Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61 poz. 284 ze zm.).

lub gdy służy to ochronie życia prywatnego stron albo też w okolicznościach szczególnych, w granicach uznanych przez sąd za bezwzględnie konieczne, kiedy jawność mogłaby przynieść szkodę interesom wymiaru sprawiedliwości. Podobnie kwestię jawności postępowania sądowego ujmują inne akty prawa międzynarodowego<sup>11</sup>.

Wydaje się, że jawność postępowania sądowego odgrywa szczególnie istotną rolę w tych procedurach, w ramach których sąd prowadzi postępowanie dowodowe. Na gruncie nauki postępowania cywilnego M. Uliasz wskazuje, że zasada jawności stanowi funkcjonalnie powiązany zespół norm prawa procesowego cywilnego, których celem jest zapewnienie (osiągnięcie) jawności postępowania. W ocenie powoływanego Autora, jawność jest cechą postępowania, czyli faktem. Wedle proponowanej definicji jest ona stanem pożądanym (optymalnym), który powinien być realizowany (osiągnięty) w postępowaniu cywilnym<sup>12</sup>. W doktrynie procesu karnego wyrażono pogląd, że postępowanie sądowe prowadzone jawnie ma doniosłe znaczenie wychowawcze, podnosi poziom świadomości i kultury prawnej społeczeństwa, wskazuje na szkodliwość społeczną przestępstwa – mianowicie, że przestępstwo nie

---

<sup>11</sup> Przykładowo na mocy art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38 poz. 167) wszyscy ludzie są równi przed sądami i trybunałami. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny i bezstronny sąd, ustanowiony przez ustawę, przy orzekaniu co do zasadności oskarżenia przeciw niemu w sprawach karnych bądź co do jego praw i obowiązków w sprawach cywilnych. Prasa i publiczność mogą być wykluczone z całości lub części rozprawy sądowej ze względu na moralność, porządek publiczny lub bezpieczeństwo państwowe w demokratycznym społeczeństwie albo jeżeli interes życia prywatnego stron tego wymaga, albo w stopniu, w jakim sąd uzna to za bezwzględnie konieczne w szczególnych okolicznościach, kiedy jawność mogłaby przynieść szkodę interesom sprawiedliwości; jednakże każde orzeczenie sądu wydane w jakiegokolwiek sprawie karnej lub cywilnej będzie publicznie ogłoszone, z wyjątkiem przypadków, gdy wymaga tego interes młodocianych lub gdy sprawa dotyczy sporów małżeńskich albo opieki nad dziećmi.

<sup>12</sup> M. Uliasz, *Zasada jawności sądowego postępowania egzekucyjnego w dobie informatyzacji*, Warszawa 2019, s. 187.

popłaca, że sprawcę (przestępcę) spotyka zasłużona kara, niewinny zaś wychodzi zrehabilitowany w oczach opinii publicznej<sup>13</sup>.

Jeśli idzie o interesujące nas postępowanie sądownoadministracyjne, to już art. 10 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>14</sup> stanowi, że rozpoznanie spraw odbywa się jawnie, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. W postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym<sup>15</sup> przyjęto regułę, że jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej, posiedzenia sądowe są jawne, a sąd orzekający rozpoznaje sprawy na rozprawie (art. 90 § 1 p.p.s.a.), przy czym sąd może skierować sprawę na posiedzenie jawne i wyznaczyć rozprawę także wówczas, gdy sprawa podlega rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym (art. 90 § 2 p.p.s.a.). Nieco inaczej przedstawia się tryb rozpoznawania spraw przed NSA, o czym dalej.

W piśmiennictwie zasadniczo przyjmuje się, że jawność należy do zasad ogólnych (podstawowych) postępowania sądownoadministracyjnego, podkreśla się także jej szczególnie istotne znaczenie<sup>16</sup>.

I tak np. w ocenie M. Romańskiej zasada jawności postępowania przed sądami administracyjnymi oznacza, że wszystkie bądź większość czynności procesowych koniecznych do wydania rozstrzygnięcia w sprawie, jak i samo ogłoszenie orzeczenia (wyroku) odbywają się niejako na oczach stron i – ewentualnie – także publiczności. Osoby te mogą obserwować przebieg postępowania, a strony nadto aktywnie w tym postępowaniu uczestniczyć. Zasada jawności postępowania sądownoadministracyjnego może być postrzegana także w kategoriach gwarancji bezstronności sędziego. Sama świadomość, że sposób przeprowadzenia

---

<sup>13</sup> B. Wójcicka, *Jawność postępowania sądowego w polskim procesie karnym*, Łódź 1989, s. 11.

<sup>14</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm. – dalej: p.p.s.a. lub ustawa procesowa.

<sup>15</sup> Dalej: WSA.

<sup>16</sup> R. Hauser, J. Drachal, E. Mzyk, *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne. Omówienie podstawowych zasad i instytucji procesowych. Teksty aktów prawnych*, Warszawa–Zielona Góra 2003, s. 57–60; 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 2017, s. 461–462.

postępowania może być poddany kontroli społecznej, pozytywnie oddziałuje nie tylko na sędziów, lecz także na strony postępowania i ma prowadzić do wytworzenia odpowiedniego poziomu zaufania społeczeństwa do działania wymiaru sprawiedliwości. Cytowana autorka podnosi dalej, że przepisy dają podstawę do wyróżnienia jawności postępowania wobec jego uczestników oraz jawności ogólnej. Postępowanie przed sądami administracyjnymi jest w pełni jawne dla jego uczestników, a ogólnie jawne jest tylko w odniesieniu do czynności dokonywanych na rozprawach i posiedzeniach jawnych<sup>17</sup>.

Wedle M. Sieniuc zasada jawności w postępowaniu sądownoadministracyjnym odgrywa szczególną rolę – z jednej strony zapewnia dostęp do informacji o działalności organów państwa (w tym przypadku organów władzy sądowniczej), z drugiej strony sprzyja należytemu wymiarowi sprawiedliwości w rozpoznawanych przez sądy administracyjne sprawach. Zasada ta tworzy ponadto gwarancje ochrony praw i wolności obywatelskich<sup>18</sup>.

B. Dauter zalicza jawność postępowania sądowego do konstytucyjnych zasad funkcjonowania sądownictwa administracyjnego. Podkreśla, że łączy się z nią ściśle prawo wglądu do akt sądowych i prawo otrzymywania z nich odpisów<sup>19</sup>.

W opinii A. Wiktorowskiej jawność nie jest tylko zasadą procesową, lecz stanowi dyrektywę konstytucyjną, odnoszącą się do całego systemu funkcjonowania państwa i prawa. Na gruncie procedury sądownoadministracyjnej zasada jawności pozostaje w ścisłym związku m.in. z zasadą informowania sformułowaną w art. 6 p.p.s.a.<sup>20</sup> Zgodnie z tym ostatnim przepisem sąd administracyjny w razie uzasadnionej potrzeby udziela stronom występującym w sprawie bez adwokata, radcy prawnego, do-

---

<sup>17</sup> M. Romańska, *Zasady postępowania sądownoadministracyjnego* [w:] T. Woś (red.), *Postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2017, s. 189.

<sup>18</sup> M. Sieniuc, *Zasada jawności postępowania i skutki jej naruszenia w postępowaniu sądownoadministracyjnym* [w:] Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakala (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018, s. 763.

<sup>19</sup> B. Dauter, *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2018, s. 24–25.

<sup>20</sup> A. Wiktorowska, *Pozycja prawna...*, op. cit., s. 461–462.

radcy podatkowego lub rzecznika patentowego niezbędnych pouczeń co do czynności procesowych i skutków ich zaniedbań.

Wreszcie honorowany niniejszym opracowaniem J.P. Tarno wskazuje, że naruszenie zasady jawności postępowania sądownoadministracyjnego, polegające na rozpoznaniu sprawy na posiedzeniu niejawnym (oczywiście poza wyjątkami dopuszczonymi prawem) lub niepowiadomieniu strony o miejscu i terminie rozprawy, stanowi przyczynę nieważności postępowania, jeżeli wskutek tego strona zostanie pozbawiona możliwości działania, a tym samym możliwości obrony swych interesów. Wedle powoływanego Autora, dla realizacji zasady jawności istotne znaczenie ma prawidłowe doręczanie pism sądowych oraz odpisów pism procesowych wnoszonych przez strony do sądu<sup>21</sup>.

W podsumowaniu powyższych rozważań podkreślić należy bardzo istotne znaczenie zasady jawności postępowania przed sądami administracyjnymi, która ma silne umocowanie konstytucyjne i prawno-międzynarodowe. Jawność jest powszechnie uznawana za podstawową (ogólną) zasadę postępowania sądownoadministracyjnego. W nauce chętnie łączy się ją z dalszymi zasadami i poszczególnymi instytucjami procedury obowiązującej w obrębie krajowego systemu sądowej kontroli administracji.

### 3. Aktualne przejawy ograniczania jawności postępowania sądownoadministracyjnego i postulat dalszej modyfikacji systemu

Niezależnie od opisanych walorów zasady jawności postępowania sądownoadministracyjnego należy się zgodzić ze stwierdzeniem, że obowiązek zapewnienia jawności nie ma charakteru absolutnego<sup>22</sup>. *De lege lata* prze-

<sup>21</sup> J.P. Tarno, *Zasady ogólne postępowania sądownoadministracyjnego* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 10, *Sądowa kontrola administracji*, Warszawa 2016, s. 217–218.

<sup>22</sup> M. Sieniuc, *Zasada jawności...*, op. cit., s. 762.

pisy regulujące przebieg postępowania przed sądami administracyjnymi przewidują wyjątki od modelu jawnego rozpatrywania spraw w trakcie rozpraw<sup>23</sup>. Przykładem mogą tu być także niektóre szczegółowe rozwiązania procesowe, stanowiące wyraźne przejawy ograniczania jawności postępowania sądownoadministracyjnego.

Po pierwsze, ustawa procesowa zastrzega, że przy spełnieniu pewnych przesłanek wojewódzki sąd administracyjny może rozpoznać sprawę w trybie uproszczonym, a więc na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów (art. 120 p.p.s.a.). Zgodnie z art. 119 p.p.s.a. sprawa może być rozpoznana w trybie uproszczonym, jeżeli: 1) decyzja lub postanowienie są dotknięte wadą nieważności, o której mowa w art. 156 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>24</sup> lub w innych przepisach albo wydane zostały z naruszeniem prawa dającym podstawę do wznowienia postępowania; 2) strona zgłosi wniosek o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym, a żadna z pozostałych stron w terminie czternastu dni od zawiadomienia o złożeniu wniosku nie zażąda przeprowadzenia rozprawy; 3) przedmiotem skargi jest postanowienie wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także postanowienie rozstrzygające sprawę co do istoty oraz postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie; 4) przedmiotem skargi jest

---

<sup>23</sup> W piśmiennictwie podnosi się przykładowo, że formą ograniczenia jawności postępowania jest określone w art. 96 p.p.s.a. zarządzenie o odbyciu posiedzenia przy drzwiach zamkniętych (M. Romańska, *Zasady postępowania...*, op. cit., s. 190). Zgodnie ze wskazaną regulacją sąd z urzędu zarządza odbycie całego posiedzenia lub części przy drzwiach zamkniętych, jeżeli publiczne rozpoznanie sprawy zagraża moralności, bezpieczeństwu państwa lub porządkowi publicznemu, a także gdy mogą być ujawnione okoliczności stanowiące informacje niejawne (art. 96 § 1 p.p.s.a.). Sąd na wniosek strony zarządza odbycie posiedzenia przy drzwiach zamkniętych, jeżeli wymaga tego ochrona życia prywatnego strony lub inny ważny interes prywatny. Postępowanie dotyczące tego wniosku odbywa się przy drzwiach zamkniętych. Postanowienie w tym przedmiocie sąd ogłasza publicznie (art. 96 § 2 p.p.s.a.). Jednak ogłoszenie orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie odbywa się publicznie (art. 97 § 2 p.p.s.a.).

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm. – dalej: k.p.a.

bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania; 5) decyzja została wydana w postępowaniu uproszczonym, o którym mowa w dziale II w rozdziale 14 k.p.a. Sprawa może być również rozpoznana w trybie uproszczonym w przypadku, o którym mowa w art. 55 § 2 p.p.s.a., a więc wówczas, gdy organ nie przekazał sądowi skargi mimo wymierzenia grzywny, a sąd zamierza – na żądanie skarżącego – rozpoznać sprawę na podstawie nadesłanego odpisu skargi, gdy stan faktyczny i prawny przedstawiony w skardze nie budzi uzasadnionych wątpliwości (art. 121 p.p.s.a.).

Procedowanie przez WSA w trybie uproszczonym zmierza do przyspieszenia postępowania. W tym przypadku sąd nie jest obowiązany do wyznaczania terminu rozprawy i dokonywania czynności techniczno-organizacyjnych z tym związanych. Choć merytoryczne rozpoznanie sprawy (wydanie wyroku) na posiedzeniu niejawnym stanowi wyjątek od zasady jawności postępowania sądownoadministracyjnego, to jednak omawiane rozwiązanie znajduje uzasadnienie. Jak wskazuje się w literaturze, nie uniemożliwia ono stronom obrony swoich interesów. W trybie uproszczonym większą rolę odgrywają pisma składane przez skarżącego (zwłaszcza skarga) oraz organ (zwłaszcza odpowiedź na skargę), co wymaga od nich większego zaangażowania w staranne przygotowanie rzeczowych stanowisk<sup>25</sup>.

Po drugie, w wyniku nowelizacji p.p.s.a. z kwietnia 2015 r.<sup>26</sup> do ustawy procesowej dodano art. 176 § 2, zgodnie z którym skarga kasacyjna powinna zawierać wniosek o jej rozpoznanie na rozprawie albo oświadczenie o zrzeczeniu się rozprawy. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje skargę kasacyjną na posiedzeniu niejawnym, gdy strona, która ją wniosła, zrzekła się rozprawy, a pozostałe strony, w terminie czternastu dni od dnia doręczenia skargi kasacyjnej, nie zażądały przeprowadzenia rozprawy (art. 182 § 2 p.p.s.a.).

Komentując powyższe rozwiązanie, Dostojny Jubilat – J.P. Tarno – wskazuje: „wybór formy rozpoznania sprawy przed sądem kasacyjnym został pozostawiony stronom. (...) Ustawodawca przymusił strony do

<sup>25</sup> B. Dauter, *Metodyka pracy...*, op. cit., s. 289.

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2015 r. poz. 658).

dokonania świadomego wyboru między szybkością rozpoznania sprawy a czynnym udziałem w rozprawie. Wziąwszy pod uwagę fakt związania NSA granicami skargi kasacyjnej (art. 183 § 1 zd. 1 p.p.s.a.), a także brak postępowania dowodowego przed tym Sądem, należy uznać to rozwiązanie za racjonalne, ponieważ strony mają wystarczające podstawy do podjęcia racjonalnej oceny, czy dla właściwego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd jest konieczny ich udział w rozprawie<sup>27</sup>. W naszej ocenie stanowisko to zasługuje na pełną aprobatę, przy czym należy odnotować, że w celu pełnej skuteczności opisanego mechanizmu strony muszą wypracować kompromis co do formy rozpoznania sprawy. Wystarczy, aby jedna ze stron nie była zainteresowana rozpoznaniem skargi kasacyjnej na posiedzeniu niejawnym<sup>28</sup>, by sprawa skierowana została na rozprawę.

Niestety, pomimo podejmowanych wysiłków i przeprowadzonych w ostatnich latach reform, nadal mamy do czynienia ze zjawiskiem rażącej przewlekłości sądowoadministracyjnego postępowania odwoławczego. Jak już wspomnieliśmy na wstępie, na skierowanie sprawy ze skargi kasacyjnej na rozprawę przed NSA trzeba aktualnie oczekiwać od dwóch do nawet czterech lat. Z roku na rok zwiększa się zaległość w rozpoznawaniu środków odwoławczych. Na koniec 2010 r. w NSA pozostało 9 926 skarg kasacyjnych do rozpatrzenia w roku następnym, po 2015 r. było ich już 25 806, po 2020 r. – 26 650, po 2021 r. – 36 368, a na koniec 2022 r. pozostało aż 37 993 nierozpoznanych spraw kasacyjnych. Przy tym załatwialność NSA utrzymuje się od lat na podobnym poziomie kilkunastu tysięcy spraw rocznie (w 2015 r. rozstrzygnięto 14 892 spraw ze skarg kasacyjnych, odpowiednio w 2020 r. – 15 717, w 2021 r. – 17 060, a w 2022 r. – 16 201)<sup>29</sup>. Zestawienie powyższych danych pozwala wysnuć wniosek, że na samo „rozładowanie” obecnej zaległości NSA musiałby poświęcić ponad dwa lata pracy, nie wliczając w to oczywiście bieżącego wpływu skarg kasacyjnych.

W piśmiennictwie od lat zgłasza się postulaty, których wprowadzenie w życie miałyby skutkować odciążeniem Naczelnego Sądu Administra-

<sup>27</sup> J.P. Tarno, *Zasady ogólne...*, op. cit., s. 217.

<sup>28</sup> W skrajnym przypadku możliwe jest nawet przyjęcie postawy „gry na zwłokę”.

<sup>29</sup> *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2022 roku*, Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa 2023, s. 188.

cyjnego i przywróceniem sprawności postępowania kasacyjnego. Jedną z ciekawych propozycji – związanych z ograniczeniem jawności postępowania przed NSA – sformułował W. Piątek. Jego koncepcję warto przytoczyć *in extenso*: „kolejnym wartym rozważenia z punktu widzenia skrócenia czasu trwania postępowania sądowoadministracyjnego rozwiązaniem byłoby wprowadzenie ogólnej reguły rozpatrywania spraw przez Naczelny Sąd Administracyjny na posiedzeniu niejawnym. (...) Biorąc pod uwagę, że przed Naczelnym Sądem Administracyjnym spór sądowy toczy się jedynie na poziomie oceny zastosowanych przez sąd pierwszej instancji przepisów prawa, mając nadto na względzie szczególnie charakter skargi kasacyjnej, która oprócz wymogów właściwych dla każdego pisma w sprawie powinna także zawierać elementy, o których stanowi art. 176 § 1 p.p.s.a., w tym przede wszystkim podstawy kasacyjne, dopuszczalne pozostaje wyprowadzenie ostrożnego wniosku o braku potrzeby kontaktu sądu ze stronami postępowania. Zmiana przeprowadzona w tym kierunku pozwoliłaby Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu na lepszą organizację czasu pracy. Dzień spędzony na sali sądowej mógłby zostać wykorzystany na pracę w zaciszu gabinetu sędziowskiego”<sup>30</sup>.

Można stwierdzić, że przywołana propozycja zakłada swoiste „odwrócenie” obecnie obowiązującej zasady – *de lege lata* w myśl art. 181 § 1 p.p.s.a. – Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje skargę kasacyjną na rozprawie w składzie trzech sędziów, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Urzeczywistnienie przytoczonej koncepcji oznaczałoby, że regułą stałoby się rozpoznawanie spraw przez NSA na posiedzeniach niejawnych, zapewne przy zachowaniu możliwości skierowania konkretnej sprawy na rozprawę.

Podkreślmy raz jeszcze, że w naszej ocenie, jawność ma szczególnie istotne znaczenie w tych postępowaniach sądowych, w toku których sąd prowadzi postępowanie dowodowe. Praktyczną zaletą jawności postępowania jest stworzenie możliwości bieżącego odnoszenia się przez uczestników procedury karnej czy cywilnej do przeprowadzanych przed sądem dowodów oraz wyrażania stanowiska wobec oświadczeń i twierdzeń przeciwnika procesowego (reguła *audiatur et altera pars*). Przykła-

<sup>30</sup> W. Piątek, *Przyszłość instancyjności...*, op. cit., s. 394.

dowo truizmem jest stwierdzenie, że proces karny, w którym oskarżony nie miałby prawa do aktywnego zwalczania niekorzystnych dla niego dowodów, np. poprzez odnoszenie się do zeznań świadków, nie mógłby zostać uznany za rzetelne postępowanie sądowe, właściwe dla demokratycznego państwa prawnego.

Tymczasem sądy administracyjne nie prowadzą postępowania wyjaśniającego. Wyjątek stanowi art. 106 § 3 p.p.s.a., w myśl którego sąd może z urzędu lub na wniosek stron przeprowadzić dowody uzupełniające z dokumentów, jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie<sup>31</sup>. Jak wskazał NSA w niedawnym wyroku z dnia 12 lipca 2023 r., I OSK 890/20, celem postępowania dowodowego prowadzonego przed sądem administracyjnym nie jest ponowne ustalanie stanu faktycznego sprawy w zastępstwie organu administracji publicznej. Przepis art. 106 § 3 p.p.s.a. pozwala jedynie w drodze wyjątku przeprowadzić uzupełniające postępowanie dowodowe w razie wystąpienia istotnych wątpliwości co do zgodności z prawem zaskarżonego aktu – a nie co do prawidłowości poczynionych w postępowaniu administracyjnym ustaleń faktycznych – przy czym nadal jest to uprawnieniem, a nie obowiązkiem sądu.

Powyższe nasuwa pewien kontekst dotyczący jawności postępowania sądowoadministracyjnego, w tym postępowania kasacyjnego. Zgodnie z art. 7 p.p.s.a. sąd administracyjny powinien podejmować czynności zmierzające do szybkiego załatwienia sprawy i dążyć do jej rozstrzygnięcia na pierwszym posiedzeniu. W praktyce, jeśli sądy administracyjne nie przeprowadzają postępowania dowodowego, regułą jest, że orzeczenie kończące sprawę w danej instancji zapada na pierwszej rozprawie lub posiedzeniu niejawnym<sup>32</sup>. Przy tym nieobecność stron lub ich pełnomocników na rozprawie nie wstrzymuje rozpoznania sprawy (art. 107 ustawy procesowej).

---

<sup>31</sup> Przepis ten stosuje się odpowiednio w toku postępowania przed NSA (art. 193 zd. 1 p.p.s.a.).

<sup>32</sup> Zdarza się, że w sprawach zawitych sądy odraczają ogłoszenie wyroku zasadniczo na czas do czternastu dni, na co pozwala art. 139 § 1 p.p.s.a. Jednakże postanowienie o odroczeniu ogłoszenia wyroku wydawane jest już po zamknięciu rozprawy.

Jednocześnie organizacja rozprawy obciąża administrację sądową (rezerwacja sali sądowej, zawiadomienie stron, konieczność sporządzenia protokołu itd.) oraz samych sędziów (uzgodnienie i wyznaczenie terminu z wyprzedzeniem, przygotowanie i wygłoszenie sprawozdania, nierzadko wielogodzinne sesje orzecznicze). Rozstrzyganie spraw na posiedzeniach niejawnych wprowadza daleko idącą elastyczność i oszczędność czasu. Przy obecnych zaległościach NSA znaczenia tych walorów nie sposób przecenić.

Pozostaje jeszcze kwestia zgodności proponowanej koncepcji z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP (prawo do jawnego rozpatrzenia sprawy przez sąd). W wyroku z dnia 2 października 2006 r., SK 34/06<sup>33</sup> Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że choć w ustawie zasadniczej nie ma wyraźnego przyzwolenia na wyłączenie jawności, ograniczenie prawa do jawnego rozpoznania sprawy jest dopuszczalne na zasadach ogólnych, tj. wyrażonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP<sup>34</sup>. Innymi słowy, postulowany mechanizm musiałby przejść tzw. test proporcjonalności. Wydaje się, że w kontekście procesowej specyfiki postępowania kasacyjnego oraz jego obecnej rażącej przewlekłości, przyjęcie zasady rozpatrywania spraw przez NSA na posiedzeniach niejawnych nie naruszałoby norm konstytucyjnych.

Powyższe uwagi prowadzą do wniosku, że propozycje związane z ograniczeniem zasady jawności w postępowaniu przed NSA są godne rozważenia. W naszej opinii ustanowienie ogólnej reguły rozpoznawania skarg kasacyjnych przez NSA na posiedzeniach niejawnych powinno przyczynić się do przyspieszenia i odformalizowania postępowania kasacyjnego. Naczelny Sąd Administracyjny powinien jednak mieć zawsze prawo do skierowania konkretnej sprawy do rozpoznania na rozprawie.

---

<sup>33</sup> OTK-A 2006 r. Nr 9 poz. 118.

<sup>34</sup> Zgodnie z tą regulacją ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej lub wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

## 4. Podsumowanie

Pragniemy raz jeszcze podkreślić znaczenie zasady jawności dla całego systemu państwa i prawa, a w szczególności dla postępowania sądowego (sądowoadministracyjnego). Należy pamiętać, że postępowanie administracyjne zasadniczo prowadzone jest w formie postępowania gabinetowego. Zwykle nie występuje w nim rozprawa – skoncentrowana faza postępowania w obecności wszystkich stron (świadków, biegłych), lecz prowadzone jest ono od jednej do kolejnej czynności, niejednokrotnie oddzielonych od siebie znacznym odstępem czasu<sup>35</sup>. Ponadto zasadą ogólną postępowania administracyjnego jest pisemność (art. 14 k.p.a.).

W konsekwencji możliwość udziału w rozprawie przed sądem administracyjnym stanowi nierzadko unikatową szansę dla jednostki (obywatela), by wypowiedzieć swoje racje publicznie oraz niejako stanąć „oko w oko” z organem administracji publicznej (jego przedstawicielem). Jawność postępowania sądowoadministracyjnego jest przy tym gwarantowana normami konstytucyjnymi i prawnomiędzynarodowymi.

Pomimo wszystkich zalet jawności, nie jest ona wartością i zasadą absolutną. Sąd administracyjny nie ustala stanu faktycznego sprawy i zasadniczo nie prowadzi postępowania dowodowego. Jego rola sprowadza się do oceny legalności zaskarżonego aktu (czynności) organu administracji publicznej. Poza sytuacjami wyjątkowymi znaczenie rozprawy przed sądem administracyjnym ma z reguły niewielkie znaczenie dla treści wydawanego rozstrzygnięcia. Jest to jeszcze bardziej widoczne w postępowaniu kasacyjnym, w toku którego Naczelny Sąd Administracyjny związany jest granicami skargi kasacyjnej i koncentruje się głównie na ocenie zarzutów zawartych w środku zaskarżenia.

Biorąc to wszystko pod uwagę, zdając sobie także sprawę z niewydolności i przewlekłości sądowoadministracyjnego postępowania odwoławczego, można wyrazić pogląd, że coraz wyraźniej zdaje się rysować perspektywa modyfikacji aktualnego kształtu postępowania przed NSA. Kierunki i pomysły co do rewizji obecnej konstrukcji wymagają pogłę-

---

<sup>35</sup> A. Wiktorowska, *Formy postępowania wyjaśniającego* [w:] M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2017, s. 105.

bionej, starannej refleksji teoretycznoprawnej i uwzględnienia determinant płynących z przesłanek praktycznych. W szczególności szerokiego wyważenia i wnikliwej uwagi wymagają te propozycje, które – jak np. przywołana powyżej – wiążą się z ograniczeniem jawności procedury. W każdym razie problem jest aktualny, ważny i godny podjęcia nad nim stosownej dyskusji.

## Bibliografia

- Borkowski J., *Sądownictwo administracyjne na ziemiach polskich*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, Nr 1.
- Dauter B., *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2018.
- Hauser R., J. Drachal, E. Mzyk, *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne. Omówienie podstawowych zasad i instytucji procesowych. Teksty aktów prawnych*, Warszawa–Zielona Góra 2003.
- Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2018.
- Osowski S., B. Wilk, *Jawność jako zasada demokratycznego państwa prawnego*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2016, Nr 4.
- Piątek W., *Przyszłość instancyjności postępowania sądownoadministracyjnego* [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne dziś i jutro*, Warszawa 2018.
- Romańska M., *Zasady postępowania sądownoadministracyjnego* [w:] T. Woś (red.), *Postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2017.
- Sieniuć M., *Zasada jawności postępowania i skutki jej naruszenia w postępowaniu sądownoadministracyjnym* [w:] Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakala (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018.
- Stawecki T., *Jawność jako wartość prawna*, „Studia Iuridica” 2004, t. XLIII.
- Tarno J.P., *Zasady ogólne postępowania sądownoadministracyjnego* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 10, *Sądowa kontrola administracji*, Warszawa 2016.
- Uliasz M., *Zasada jawności sądowego postępowania egzekucyjnego w dobie informatyzacji*, Warszawa 2019.

Wiktorowska A., *Formy postępowania wyjaśniającego* [w:] M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2017.

Wiktorowska A., *Pozycja prawna sądów administracyjnych i postępowanie przed sądami administracyjnymi* [w:] M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2017.

Wójcicka B., *Jawność postępowania sądowego w polskim procesie karnym*, Łódź 1989.

## Postępowania niejurysdykcyjne k.p.a. – zasadnicze założenia i ich konsekwencje

### 1. Uwagi wstępne

W ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.)<sup>1</sup> uregulowane zostały cztery rodzaje postępowań: postępowanie orzekające, zwane inaczej ogólnym albo jurysdykcyjnym, postępowanie w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.) i organami administracji rządowej oraz między organami i podmiotami realizującymi funkcje administracyjne, postępowanie w sprawach wydania zaświadczeń oraz skargowo-wnioskowe. Kodeks normuje poza tym nakładanie lub wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych lub udzielanie ulg w ich wykonaniu, a także tryb europejskiej współpracy administracyjnej. W odniesieniu do tych dwóch ostatnich nie posługuje się jednak terminem postępowanie. W zakresie administracyjnych kar pieniężnych większość przepisów zawartych w dziale IVA ma bowiem charakter materialny, natomiast samo postępowanie toczy się co do zasady w trybie administracyjnego postępowania ogólnego. W przypadku europejskiej współpracy administracyjnej chodzi zaś jedynie o szczególny tryb, który znajduje zastosowanie w ogólnym postępowaniu administracyjnym, gdy prowadzący to postępowanie organ administracji zwraca się do organu państwa członkowskiego Unii lub Komisji Europejskiej z wnioskiem o udzielenie pomocy. Dotyczy także sytuacji poza postępowaniem ogólnym, gdy organ administracji publicznej innego państwa członkowskiego zwraca się do polskiego organu administracji publicznej z wnioskiem o udzielenie pomocy<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.

<sup>2</sup> A. Wróbel [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 37–38. Nieco

Z reguły przedmiot badań w nauce prawa procesowego stanowią zagadnienia postępowania orzekającego. Jeśli jednak pozostałym rodzajom postępowań uregulowanych w k.p.a. poświęca się uwagę, to omawia się je w pewnej izolacji. Wypełniając tę lukę chciałabym zwrócić uwagę zarówno na podobieństwa, jak i różnice w zakresie unormowania postępowań niejurysdykcyjnych. Przedmiotem analizy będzie zatem regulacja dotycząca postępowania w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość między organami j.s.t. i organami administracji rządowej oraz między organami i podmiotami realizującymi funkcje administracyjne, postępowania w sprawach wydania zaświadczeń i postępowania w sprawach skarg i wniosków.

Zostaną one przy tym przedstawione w sposób porównawczy, w celu uwypuklenia ich podstawowych założeń. Postaram się zatem wskazać, jaki jest charakter tych postępowań, jakie wywołuje to prawne konsekwencje, czy istniejące regulacje, w szczególności co do ich zakresu i strony procesowej, odpowiadają charakterowi tych postępowań, a jeżeli występują tu jakiegokolwiek luki czy dysfunkcje, to w jaki sposób mogą być one uzupełniane lub rozwiązywane.

## 2. Charakter prawny postępowań niejurysdykcyjnych, ich podobieństwa i różnice

Wyróżnione procedury cechują podobieństwa w zakresie ich charakteru prawnego. Ustawodawca określa je jako postępowania. Oznacza to, że obejmują one ciąg działań podejmowanych zarówno przez organy, jak i przez adresatów takich działań w celu osiągnięcia przewidziane-

---

odmienne stanowisko zajmują G. Łaszczycza i A. Matan, którzy zaliczają także europejską współpracę administracyjną do procedur pomocniczych; zob.: G. Łaszczycza, A. Matan, *Postępowanie administracyjne jako przedmiot prawa administracyjnego procesowego. Propozycja systematyki* [w:] Z. Kmiecik, W. Chróścielewski (red.), *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, Warszawa 2018, s. 210. Przeciwno ich koncepcji przemawia jednak to, że przepisy działu VIII A mają charakter subsydiarny, a zasady, tryb i formy tej współpracy, zgodnie z art. 260 a, określone są w przepisach prawa Unii Europejskiej lub przepisach szczególnych.

go prawem celu, tj. dokonania pewnej czynności w przewidzianej prawem formie. Wywołuje to istotne konsekwencje. Ich uregulowanie nie może bowiem prowadzić do takich luk czy dysfunkcji, które mogłyby uniemożliwiać osiągnięcie zamierzonego celu. W razie ich wystąpienia dopuszczalne jest zatem stosowanie zasad wykładni, na których zakres rzutować będą cechy analizowanych postępowań.

Sprowadzają się one do trzech podstawowych. Po pierwsze, postępowania te mają charakter administracyjny, po drugie – w przeciwieństwie do postępowania orzekającego – mają charakter niejurysdykcyjny. Po trzecie, mają co do zasady charakter uproszczony, co różni je również od postępowania orzekającego, przyjmującego postać uproszczoną jedynie na zasadzie wyjątku.

Odwołując się do administracyjnego charakteru tych postępowań, traktuję to pojęcie szeroko, odnoszę je do różnych prawnych form działań podejmowanych przez organy administracji publicznej, a niekiedy także przez inne podmioty<sup>3</sup>. Warto przy tym podkreślić, że mimo preferowania wąskiego pojęcia postępowania administracyjnego zarówno Janusz Borkowski, jak i jego uczniowie posługiwali się tym pojęciem również w szerokim znaczeniu, wskazując, że sam kodeks zawiera różne procedury, a poza postępowaniem orzekającym występuje typ administracyjnego postępowania uproszczonego, charakteryzujący się szczególnym statusem adresatów decyzji stosowania prawa<sup>4</sup>.

Za takim ujęciem przemawia zarówno wykładnia językowa, jak i systemowa. Postępowania te objęto bowiem zakresem k.p.a. Określane są

<sup>3</sup> Na taką możliwość ujęcia wskazuje: B. Adamiak, *Pojęcie postępowania administracyjnego* [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010, s. 17–18 – mimo że sama autorka posługuje się w zasadzie wąskim ujęciem tego terminu.

<sup>4</sup> Zob.: J. Borkowski, *Instytucje i konstrukcje procesowe postępowań administracyjnych*, „*Studia Prawno-Ekonomiczne*” 1970, t. V, s. 8; J. Borkowski, A. Krawczyk, *System regulacji prawa procesowego administracyjnego* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, A. Krawczyk, W. Piątek, W. Sawczyn, M. Sieniuc, A. Skoczyła, A. Wróbel, *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2020, s. 99–102; W. Chróścielewski, J.P. Tarno [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2021, s. 28–30, 47–48.

one w art. 1 pkt 3 i 4 oraz art. 2 k.p.a. jako postępowania, a także wykazują wzajemne relacje z postępowaniem orzekającym, w szczególności od strony podmiotowej, różniąc się jedynie formą działania i stopniem formalizacji stosunków procesowych. Zaliczenie tej grupy do postępowań administracyjnych pozwala – w przypadku luk czy wątpliwości – odwoływać się do przepisów k.p.a. dotyczących postępowania ogólnego, oczywiście z uwzględnieniem istniejących odrębności i specyfiki tych postępowań. NSA wielokrotnie zwracał na to uwagę<sup>5</sup>.

Postępowania te, w przeciwieństwie do postępowania orzekającego, mają jednak charakter niejurysdykcyjny, nie zmierzają bowiem do bezpośredniej autorytatywnej konkretyzacji prawa materialnego w sprawie indywidualnej w formie decyzji (a w konsekwencji ugody czy milczącego załatwienia sprawy), ale dotyczą działań różnego typu podmiotów, w tym administracji, dokonywanych w innych formach. Ta cecha musi być także uwzględniana przy ocenie odnoszących się do nich regulacji, które z uwagi na administracyjny charakter tych postępowań muszą jednocześnie wyraźnie określać ich stosunek do postępowania orzekającego.

Postępowania te mają charakter uproszczony. Oznacza to uregulowania, które charakteryzują się niepełnym stosunkiem proceduralno-prawnym<sup>6</sup>. Należy je także odróżnić od tzw. postępowania jurysdykcyjnego uproszczonego uregulowanego w dziale II rozdziale 14 k.p.a, które stanowi w istocie tryb szczególnie postępowania orzekającego<sup>7</sup>, a nie odrębny rodzaj postępowań. Stosowane uproszczenia są przy tym konsekwencją niejurysdykcyjnego charakteru analizowanych postępowań, wynikają bowiem z tego, że nie wydaje się rozstrzygnięć w formie decyzji, lecz czynności podejmowane są w zróżnicowanych formach prawnych, od

---

<sup>5</sup> W szczególności w zakresie postępowań, w których może być uruchomiona bezpośrednia lub pośrednia kontrola sądowa; zob.: wyrok NSA z dnia 10 marca 2010 r., I OSK 733/09, LEX nr 595502.

<sup>6</sup> Zob.: K. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka, *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego* [w:] T. Rabska, J. Łętowski (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. III, Wrocław 1978, s. 133.

<sup>7</sup> Stąd nie podzielam stanowiska J. Wegner, która łączy pojęcie postępowania uproszczonego jedynie z określoną formułą rozpatrywania sprawy indywidualnej; zob.: J. Wegner [w:] Z. Kmiecik, J. Wegner, M. Wojtuń, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 1077.

postanowień do czynności materialno-technicznych. Wpływa to na stronę procesową tych postępowań, w tym jednoinstancyjny co do zasady tryb realizacji danych czynności.

Z uwagi na wskazane wyżej wspólne cechy postępowania w sprawie rozstrzygnięcia sporów o właściwość, postępowania w sprawie wydawania zaświadczeń i postępowania skargowo-wnioskowego określam je terminem niejurysdykcyjnych postępowań uproszczonych<sup>8</sup>.

Mimo cech wspólnych postępowania niejurysdykcyjne w k.p.a. różnią się jednak swoim charakterem prawnym, co powinno wywierać określone skutki w zakresie ich unormowania, stopnia uproszczenia czy stosowanych gwarancji.

Postępowanie w sprawie rozstrzygnięcia sporów o właściwość ma charakter pomocniczy w stosunku do postępowania jurysdykcyjnego<sup>9</sup>. Prowadzone jest wówczas, gdy powstaje wątpliwość co do tego, kto jest właściwy do rozstrzygnięcia konkretnej sprawy, i jest w istocie rodzajem wewnętrznej procedury załatwiania sporu<sup>10</sup>. Pomocniczy charakter oznacza jednak, że powinno być ono na tyle sformalizowane, aby zapewniać stronom wszczętego postępowania orzekającego, w którym taka wątpliwość powstała, odpowiednie gwarancje procesowe.

Postępowanie w sprawie wydawania zaświadczeń stanowi typ postępowania informacyjnego<sup>11</sup>, dąży się w nim bowiem do wydania zaświadczenia będącego rodzajem informacji urzędowej<sup>12</sup>. Organ udziela

<sup>8</sup> Podobnym określeniem w stosunku do postępowania w sprawie wydawania zaświadczeń posługują się: W. Chróścielewski, J.P. Tarno [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie...*, op. cit., s. 47; a w stosunku do postępowania skargowo-wnioskowego: G. Łaszczycza, A. Matan, *Postępowanie administracyjne...*, op. cit., s. 210.

<sup>9</sup> G. Łaszczycza, A. Matan, *Postępowanie administracyjne...*, op. cit., s. 210.

<sup>10</sup> A. Wróbel [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks...*, op. cit., s. 36.

<sup>11</sup> Kategorie aktów informacji wśród prawnych form działania wyróżnia: M. Stahl, *Szczegółne prawne formy działania administracji* [w:] A. Błaś, J. Boć, M. Stahl, K.M. Ziemiński, *System Prawa Administracyjnego*, t. 5, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013, s. 377–385.

<sup>12</sup> Z.R. Kmiecik, *Sądowa kontrola aktów kończących postępowanie w sprawie wydawania zaświadczeń* [w:] J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz (red.), *Polski model sądownictwa administracyjnego*, Lublin 2003, s. 177.

w takiej formie informacji o stanie faktycznym i prawnym co do danych, które zasadniczo znajdują się w jego posiadaniu. Taki charakter tego postępowania rzutuje na konieczność zapewnienia jego stronom odpowiednich gwarancji dostosowanych do specyfiki postępowań informacyjnych, w których odmowa udzielenia informacji następuje w formie aktu administracyjnego, otwierając możliwości zarówno kontroli wewnątrzadministracyjnej, jak i zewnętrznej<sup>13</sup>.

Postępowanie skargowo-wnioskowe jest natomiast, po pierwsze, rodzajem postępowania kontrolnego<sup>14</sup>. Jak wskazuje J. Jagielski, stanowi ono instrument społecznej kontroli nad administracją, a także instrument ochrony interesów indywidualnych (zwłaszcza faktycznych), które z uwagi na swój charakter nie mogą być chronione na drodze postępowania jurysdykcyjnego<sup>15</sup>. Po drugie, postępowanie to jest rodzajem postępowania postulatowego<sup>16</sup>, co w szczególności odnosi się do postępowania wnioskowego. Jego regulacja powinna zatem uwzględniać ten szeroki zakres i dostosowywać do niego unormowania prawne.

Należy zatem przyrzeć się regulacjom poszczególnych procedur niejurysdykcyjnych w k.p.a., w szczególności co do ich zakresu i strony procesowej.

---

<sup>13</sup> Zob.: art. 16 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902 ze zm.).

<sup>14</sup> J.P. Tarno [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie...*, op. cit., s. 360; A. Korzeniowska-Polak, *Zasada niekonkurencyjności postępowania orzeczniczego oraz postępowania w sprawie skarg, wniosków i petycji* [w:] B. Jaworska-Dębska, P. Kledzik, J. Sługocki (red.), *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*, Warszawa 2020, s. 657; B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2022, kom. do działu VIII, *Wprowadzenie pkt 7*; K. Wojciechowska [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, kom. do art. 221, pkt IV.4.

<sup>15</sup> J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2018, s. 220–221. Zob. też: wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 czerwca 2007, IV SA/Wa 140/07, LEX nr 351325.

<sup>16</sup> W. Chróścielewski, J.P. Tarno [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie...*, op. cit., s. 48.

### 3. Ocena regulacji prawnej administracyjnych niejurysdykcyjnych postępowań uproszczonych

Podstawowe znaczenie ma tu określenie zakresu podmiotowego i przedmiotowego omawianych postępowań. Rzutuje ono bowiem na regulację ich strony procesowej. Zakres podmiotowy obejmuje przy tym organy rozstrzygające i uczestników danego postępowania, zakres przedmiotowy odnosi się natomiast do przedmiotu regulacji. W przypadku postępowania w sprawie rozstrzygania sporów o właściwość organami rozstrzygającymi mogą być zarówno organy administracji publicznej, co do zasady wyższego stopnia, jak i NSA. Jest to związane z poszanowaniem samodzielności prawnej j.s.t. w przypadku sporów kompetencyjnych oraz sporów o właściwość między j.s.t. a samorządowymi kolegiami odwoławczymi, także w przypadku braku organu wyższego stopnia. Stąd spory te regulują odrębne akty prawne.

W odniesieniu do sporów uregulowanych w k.p.a. powierzenie funkcji ich rozstrzygania odbywa się metodą kazuistycznego wyliczenia. O ile w art. 22 k.p.a. określono organy uprawnione do rozstrzygania sporów, o tyle brak jest w nim wskazania stron tego postępowania, a w szczególności podmiotów uprawnionych do zainicjowania sporu toczącego się przed organami administracji. Luka ta może być uzupełniona z uwagi na administracyjny i pomocniczy charakter omawianego postępowania. Zasadniczo wskazuje się przy tym na organy pozostające w sporze i strony postępowania<sup>17</sup>. Podkreśla się jednocześnie, że uprawnienie takie należy przypisać każdej stronie zainicjowanego postępowania, niezależnie od tego, czy była wnioskodawcą, czy też posiada legitymację procesową na podstawie interesu prawnego o charakterze refleksowym. W przypadku postępowań uruchomionych przez organ pozostający w sporze przyjmuje się, że legitymację procesową do wystąpienia z wnioskiem ma głównie organ, który otrzymał zawiadomienie o przekazaniu mu sprawy w trybie art. 65

---

<sup>17</sup> P. Wajda [w:] M. Wierzbowski, R. Stankiewicz (red.), *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2022, s. 43.

k.p.a.<sup>18</sup> Zakresem przedmiotowym tego postępowania obejmuje się natomiast spór o właściwość, czyli sytuację, w której zachodzi rozbieżność oceny między organami administracji publicznej należącymi do tego samego pionu ustrojowego administracji (rządowej lub samorządu terytorialnego) w aspekcie ich zdolności do rozpoznania i rozstrzygnięcia określonej sprawy administracyjnej. Dotyczy to zarówno sporów pozytywnych, jak i negatywnych<sup>19</sup>. W zasadzie ten zakres przedmiotowy jest więc wąski, ograniczony do postępowania orzekającego<sup>20</sup>. Nie obejmuje on jednak wszystkich sporów. Na podstawie art. 189 Konstytucji<sup>21</sup> spory kompetencyjne między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa, tj. prezesem RM pełniącym funkcje ministra kierującego działem administracji oraz ministrami kierującymi działem administracji, rozstrzyga TK<sup>22</sup>. Na podstawie zaś art. 22 § 1 pkt 1 i § 2 k.p.a. oraz art. 4 i 15 §1 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2022 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: p.p.s.a.)<sup>23</sup> spory o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i między samorządowymi kolegiami odwoławczymi, o ile odrębna ustawa nie stanowi inaczej, oraz spory kompetencyjne między organami tych jednostek a organami administracji rządowej rozstrzygane są przez NSA na podstawie p.p.s.a. Odpowiada to ich charakterowi i zasadzie sądowej ochrony kompetencji samo-

<sup>18</sup> Zob.: K. Klonowski [w:] H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, T. Kiełkowski, A. Cebera, A. Gołęba, K. Klonowski, J.G. Firlus, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, H. Knysiak-Sudyka (red.), Warszawa 2019, s. 211.

<sup>19</sup> T. Woś [w:] T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, A. Gołęba, M. Kamiński, T. Kiełkowski, *Postępowanie administracyjne*, T. Woś (red. nauk.), Warszawa 2017, s. 180, K. Klonowski [w:] H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, T. Kiełkowski, A. Cebera, A. Gołęba, K. Klonowski, J.G. Firlus, *Kodeks...*, op. cit., s. 205–207; K. Defecińska, *Spory...*, op. cit., s. 44–46 i 52.

<sup>20</sup> Choć wskazuje się na możliwość powstania takich sporów na tle wydawania zaświadczeń czy rozstrzygania skarg i wniosków; zob.: K. Defecińska, *Spory...*, op. cit., s. 59–60. Wydaje się, że ich rozstrzyganie byłoby wówczas możliwe bez zmiany k.p.a., ale przez odwołanie się do zasad wykładni.

<sup>21</sup> Konstytucja z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78 poz. 483 ze zm.).

<sup>22</sup> K. Defecińska, *Spory...*, op. cit., s. 96–98.

<sup>23</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.

rządu terytorialnego. Brak jest jednak odpowiedniego uregulowania sporów kompetencyjnych między organami administracji publicznej a sądami powszechnymi. W art. 66 § 4 k.p.a., art. 58 § 4 p.p.s.a. i art. 199<sup>1</sup> ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (dalej: k.p.c.)<sup>24</sup> przyjęto bowiem w tym względzie trzy zasady; równorzędności kompetencji, pierwszeństwa i wzajemnego związania obu stron sporu kompetencyjnego treścią rozstrzygnięcia podjętego uprzednio w danej sprawie przez stronę przeciwną<sup>25</sup>. Powoduje to jednak, że problematyka sporów jest obecnie uregulowana w sposób niejasny i wywołuje wewnętrzne dysfunkcje<sup>26</sup>.

Poza wskazanym brakiem regulacja postępowania w sprawach sporów o właściwość, mimo że lakoniczna, pozwala przy wykładni uwzględniającej charakter tego postępowania rozstrzygnąć istniejące wątpliwości co do jego zakresu. Wydaje się jednak, że kwestia gwarancji dla stron omawianego postępowania, w szczególności w przedmiocie jego uruchamiania, powinna być wyraźnie uregulowana w przepisach k.p.a.

W przypadku postępowania w sprawie wydawania zaświadczeń jego zakres podmiotowy jest wąski, zbliżony do jurysdykcyjnego. Obejmuje bowiem organy administracji publicznej w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a., tj. w znaczeniu ustrojowym lub funkcjonalnym<sup>27</sup>. To ograniczenie może jednak budzić zastrzeżenia z uwagi na informacyjny charakter tego postępowania. Z reguły bowiem dąży się do jak najszerszego określania podmiotów zobowiązanych do udzielania informacji w imieniu

<sup>24</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 1550 ze zm.

<sup>25</sup> Szerzej: M. Jaśkowska [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks...*, op. cit., s. 1050–1051.

<sup>26</sup> W. Chróścielewski, J.P. Tarno [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie...*, op. cit., s. 338.

<sup>27</sup> K. Chorąży, Z. Kmieciak, *Zaświadczenia według kodeksu postępowania administracyjnego a inne akty potwierdzające* [w:] Z. Niewiadomski, J. Buczkowski, J. Łukasiewicz, J. Połuszny, J. Stelmasiak (red.), *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Przemyśl 2000, s. 131–132; podobnie: J. Borkowski, A. Krawczyk [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, A. Krawczyk, W. Piątek, W. Sawczyn, M. Sieniuc, A. Skoczylas, A. Wróbel, *System Prawa Administracyjnego...*, t. 9, op. cit., s. 101.

państwa. Tymczasem procedura ta nie znajduje nawet zastosowania do niektórych zaświadczeń *sensu stricto*, tj. w rozumieniu k.p.a., ze względu na wyłączenia np. w sferze wewnętrznej i dyplomatyczno-konsularnej, choć nie ma to charakteru bezwzględnie<sup>28</sup>. Z uwagi na wyraźną regulację rozszerzenie tego zakresu w drodze wykładni nie jest jednak możliwe, wymagałoby zatem interwencji ustawodawcy. Podobnie pojęcie adresata wyznaczone jest w istocie z wykorzystaniem kryterium interesu prawnego, aczkolwiek przybiera on tu nieco inny charakter niż w postępowaniu orzekającym. Zgodnie bowiem z art. 217 k.p.a. zaświadczenie wydaje się na żądanie osoby ubiegającej się o nie, w sytuacji, gdy urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego wymaga przepis prawa albo gdy osoba ubiega się o zaświadczenie ze względu na swój interes prawny w urzędowym potwierdzeniu określonych faktów lub stanu prawnego. Z kolei przedmiotem postępowania w sprawie wydawania zaświadczeń jest zaświadczenie. W rozumieniu k.p.a. jest to urzędowe potwierdzenie w formie pisemnej obiektywnie istniejącego (aktualnie lub w przeszłości) stanu rzeczy (faktycznego lub prawnego) dokonane przez organ administracji publicznej (w znaczeniu ustrojowym lub funkcjonalnym) na żądanie zainteresowanej osoby, której interes oparty jest na prawie. Nie są natomiast objęte jego zakresem akty potwierdzające wydawane z urzędu, w tym świadectwa szkolne i dyplomy<sup>29</sup>. Regulacja ta nie jest zatem dostosowana do charakteru danego postępowania. Działaniami informacyjnymi obejmuje się bowiem z reguły nie tylko informacje udzielane na wniosek, ale także zalicza się do nich różnego typu działalność urzędową<sup>30</sup>. Nie widzę zatem przeszkód, aby k.p.a. nie mógł obejmować swoim zakresem podstawowych zasad wydawania także takich zaświadczeń, co wymagałoby jednak interwencji ustawodawcy.

Najszerzy jest natomiast zakres postępowania w sprawie skarg i wniosków, stąd nosi ono nazwę postępowania uniwersalnego. Dotyczy to, po pierwsze, zakresu podmiotowego, przepisy te obowiązują

---

<sup>28</sup> Z.R. Kmieciak, *Instytucja zaświadczenia w prawie*, Lublin 2002, s. 11.

<sup>29</sup> *Ibidem*, s. 22.

<sup>30</sup> Na taki dualistyczny charakter postępowania informacyjnego wskazują: P. Daniel, F. Geburczyk, *Akt informacji jako forma działania administracji publicznej*, Warszawa 2019, s. 22 i n.

ją bowiem organy państwowe (nie tylko organy administracji) oraz organy j.s.t. i organizacji społecznych (art. 2 k.p.a.), niezależnie od typu formy prawnej, w której została podjęta określona działalność. Odrębności dotyczą też istniejących w tym zakresie wyłączeń. Szeroki jest również zakres podmiotów upoważnionych do składania skarg i wniosków. Zgodnie bowiem z art. 221 § 3 k.p.a. skargi i wnioski można składać w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą. Mogą je składać osoby fizyczne, bez względu na posiadane obywatelstwo, jak i podmioty niebędące osobami fizycznymi, niezależnie od posiadania przez nie osobowości prawnej, jeżeli zostały powołane w celu realizacji, reprezentowania lub obrony praw człowieka i obywatela, a więc przysługuje ono wszelkim organizacjom społecznym, w tym wspólnotom mieszkańców (z wyjątkiem j.s.t.) oraz fundacjom<sup>31</sup>. Ten szeroki zakres podmiotowy wydaje się odpowiadać charakterowi postępowania skargowo-wnioskowego jako postępowania kontrolnego i postulatowego.

Po drugie, szeroki jest zakres przedmiotowy tego postępowania. W pojęciu skargi i wniosku może się bowiem zawierać wszystko, co leży w zakresie właściwości organów, gdyż określenie ich przedmiotu w art. 227 i 241 k.p.a. ma charakter przykładowy. W istocie zatem skarga może stanowić każdy przejaw niezadowolienia lub innej ujemnej oceny działania lub zaniechania organów, natomiast wnioski może zawierać propozycję w przedmiocie usprawnienia ich pracy. Odpowiada to charakterowi tego postępowania jako uniwersalnego postępowania kontrolno-postulatowego.

Dla oceny regulacji postępowań niejurysdykcyjnych uproszczonych znaczenie ma jednak nie tylko określenie ich zakresu, ale również unormowanie kwestii szczegółowych, takich jak możliwość wszczęcia, przebieg postępowania czy istniejące gwarancje.

W odniesieniu do postępowania w sprawach rozstrzygania sporów bezpośrednia regulacja w k.p.a. jest w tym zakresie skąpa. Co się natomiast tyczy sporów o właściwość, to poza podkreśleniem obowiązku przestrzegania właściwości w art. 19, sprowadza się ona do wskazania

---

<sup>31</sup> J.P. Tarno, Chróścielewski [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie...*, op. cit., s. 361–363.

w art. 22 organu właściwego do rozpatrzenia i rozstrzygnięcia sporu, a także umocowania w art. 23 organu właściwego miejscowo do podejmowania ze skutkiem prawnym czynności niecierpiących zwłoki z racji interesu publicznego lub słusznego interesu jednostki<sup>32</sup>. Przepisy k.p.a. milczą natomiast w przedmiocie pozostałych kwestii. W konsekwencji może to wywoływać spory zarówno co do przebiegu postępowania, jak i formy jego zakończenia czy jego skutków. Niektóre z wątpliwości mogą być rozstrzygnięte w drodze wykładni, przez odwołanie się do przepisów postępowania ogólnego. Jest to możliwe zarówno z uwagi na charakter administracyjny tego postępowania, jak i jego ścisłe z nim powiązanie. Stąd odnośnie do wszczęcia postępowania można przyjąć odpowiednie stosowanie art. 22 § 3. Natomiast co do samego postępowania, odpowiednie zastosowanie mogłyby mieć inne przepisy k.p.a. regulujące ogólne postępowanie administracyjne, zwłaszcza gdy organ właściwy w sprawie rozstrzygnięcia sporu będzie zobowiązany do przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w przypadku sprawy szczególnie skomplikowanej pod względem prawnym i faktycznym. Brak jest przy tym przeszkód, aby strona brała udział w takim postępowaniu<sup>33</sup>. Spory dotyczą jednak w dużej mierze formy zakończenia tego postępowania i jego skutków. Według niektórych następuje ono w drodze wydania aktu administracyjnego (niebędącego ani decyzją administracyjną, ani postanowieniem)<sup>34</sup>, według innych formą taką jest niezaskarżalne postanowienie<sup>35</sup>. Nie budzi jednak wątpliwości, że na takie rozstrzygnięcie nie służy zażalenie ani skarga do sądu administracyjnego. Problematiczna może być natomiast kwestia jego skutków. Rozstrzygnięcie takie wiąże bowiem jedynie organy w tej konkretnej

<sup>32</sup> J. Borkowski, A. Krawczyk [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, A. Krawczyk, W. Piątek, W. Sawczyn, M. Sieniuc, A. Skoczylas, A. Wróbel, *System Prawa Administracyjnego...*, t. 9, op. cit., s. 101–103.

<sup>33</sup> A. Wróbel [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks...*, op. cit., s. 187.

<sup>34</sup> P. Wajda [w:] *Postępowanie...*, op. cit., s. 43; podobnie: postanowienie NSA z dnia 3 stycznia 2013 r., I OSK 2982/12, LEX nr 1273821; także: postanowienie NSA z dnia 22 września 2021 r., III OSK 5826/21, LEX nr 3264936.

<sup>35</sup> W. Chróścielewski, J.P. Tarno [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie...*, op. cit., s. 342; podobnie: J. Wegner, [w:] Z. Kmiecik, J. Wegner, M. Wojtuń, *Kodeks...*, op. cit., s. 185.

sprawie, w której ono zapadło<sup>36</sup>. Dotyczy to zarówno postępowania w toku instancji, jak i w trybie nadzwyczajnym<sup>37</sup>. Nie wiąże ono natomiast sądów administracyjnych. Nie służy tu co prawda bezpośrednia kontrola sądowa w stosunku do takich postanowień, sądy administracyjne mogą jednak dokonać jej pośrednio, badając prawidłowość decyzji wydanych przez wyznaczone organy.

Wskazane wątpliwości powodują, że nie można uznać, iż postępowanie to zapewnia odpowiednie gwarancje jego stronom, mimo że powinno to mieć miejsce z uwagi na jego ścisły związek z postępowaniem jurysdykcyjnym. Z uwagi na ten ścisły związek niedostatki te można jednak częściowo zrekompensować przez stosowanie odpowiedniej wykładni odwołującej się do postępowania ogólnego.

W przypadku postępowania w sprawie wydawania zaświadczeń regulacja jest już bardziej rozbudowana i w zasadzie zawiera odpowiednie gwarancje dla jego stron. Przepisy w zakresie wszczęcia, jak już podkreślałam, nie do końca odpowiadają jednak charakterowi tego postępowania. Następuje ono bowiem tylko na wniosek. Przewiduje się tu natomiast postępowanie wyjaśniające, które nie może jednak służyć ustalaniu nowych faktów lub stanu prawnego<sup>38</sup>, wskazuje się zarówno termin trwania postępowania, jak i formę jego zakończenia. Aktami kończącymi postępowanie może być przy tym zaświadczenie, czyli czynność materialno-techniczna, lub jego odmowa w formie postanowienia, na które służy zażalenie. W razie odmowy może zatem dojść do postępowania dwuinstancyjnego, w którym w zakresie spraw nieuregulowanych mogą mieć zastosowanie odpowiednio przepisy postępowania orzekającego<sup>39</sup>. Zażalenie nie może jednak w tym

<sup>36</sup> P. Wajda [w:] *Postępowanie...*, op. cit., s. 43.

<sup>37</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, op. cit., kom. do art. 22 pkt III. 6. Inaczej: K. Defecińska-Tomczak, *Przekazanie sprawy do organu właściwego a negatywne spory o właściwość* [w:] *Kodyfikacja...*, op. cit., s. 117.

<sup>38</sup> J. Borkowski, A. Krawczyk [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, A. Krawczyk, W. Piątek, W. Sawczyn, M. Sieniuc, A. Skoczylas, A. Wróbel, *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, op. cit., s. 101; W. Chróścielewski [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie...*, op. cit., s. 352.

<sup>39</sup> Zob.: uzasadnienie uchwały NSA(7) z dnia 27 lipca 2009 r., I OPS 2/09, ONSAiWSA 2009 Nr 5 poz. 83.

przypadku przenosić kompetencji do wydania zaświadczenia na organ wyższy. Organ ten może jedynie wypowiedzieć się w kwestii, czy utrzymać zaskarżone postanowienie, czy nakazać organowi niższemu wydanie zaświadczenia<sup>40</sup>. W ograniczonym zakresie przepisy postępowania orzekającego mogą mieć też zastosowanie w samym postępowaniu w sprawie wydania zaświadczenia, np. co do terminów czy reguł postępowania wyjaśniającego<sup>41</sup>. Można zatem przyjąć, że regulacja tego postępowania co do zasady przy zastosowaniu wykładni zapewni odpowiednie gwarancje procesowe.

W porównaniu z wyżej wymienionymi postępowaniami znacznie rozbudowane jest postępowanie skargowo-wnioskowe. Określa ono sposób wszczęcia postępowania, który jest dostosowany do jego charakteru, następuje zatem wyłącznie na wniosek. Przepisy te regulują również przebieg postępowania, przewidując w tym zakresie znaczne uproszczenia. W postępowaniu tym brak jest aktów administracyjnych, instancji, środków prawnych, w tym kontroli sądowej. Nie ma tu stron, nie wydaje się rozstrzygnięć do podmiotu inicjującego<sup>42</sup>. Wyjaśnienie sprawy dokonywane jest w drodze czynności wewnętrznych, a wynik komunikowany jest w formie zawiadomienia o pozytywnym lub negatywnym załatwieniu skargi czy wniosku oraz ewentualnie o załatwieniu sprawy, która spowodowała skorzystanie z prawa do ich wniesienia<sup>43</sup>. Istniejące uproszczenia odpowiadają jednak w istocie kontrolnemu charakterowi podejmowanych działań. Wskazuje się natomiast, że jest to regulacja dość skomplikowana, a jej stosowanie może wywoływać wiele wątpliwości<sup>44</sup>. Są one potęgowane występowaniem w tym zakresie licznych aktów wykonawczych, niejednokrotnie o wewnętrznym charakterze, co

---

<sup>40</sup> W. Chróścielewski [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie...*, op. cit., s. 355.

<sup>41</sup> Zob.: wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2001 r., I SA 1808/99, LEX nr 75510.

<sup>42</sup> A. Korzeniowska-Polak, *Zasada...*, op. cit., s. 656–657.

<sup>43</sup> J. Borkowski, A. Krawczyk [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, A. Krawczyk, W. Piątek, W. Sawczyn, M. Sieniuc, A. Skoczylas, A. Wróbel, *System Prawa Administracyjnego...*, t. 9, op. cit., s. 100.

<sup>44</sup> J.P. Tarno [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie...*, op. cit., s. 377.

może budzić zastrzeżenia z punktu widzenia konstytucyjnego systemu źródeł prawa<sup>45</sup>.

Ze względu na administracyjny charakter omawianych postępowań i ich związku oraz odrębności w stosunku do postępowania orzekającego należy jednocześnie zwrócić uwagę na ich wzajemny stosunek. Wyraźnie kwestia ta została uregulowana w przypadku postępowania skargowo-wnioskowego, ponieważ ma ono uniwersalny charakter i zachodzi w związku z tym ewentualna możliwość jego zbiegu z postępowaniem orzekającym. W przypadku skarg i wniosków przepisy zapobiegają zatem takiej konkurencyjności, przewidując pierwszeństwo stosowania przepisów o postępowaniu jurysdykcyjnym jako zapewniającym większe gwarancje procesowe (art. 233–236 k.p.a.). Natomiast w odniesieniu do innych procedur niż k.p.a. wynika to z art. 240 k.p.a.<sup>46</sup> W przypadku zaświadczeń niekonkurencyjności tych postępowań służy to, że zaświadczenie odnosi się do potwierdzenia istnienia uprawnień i obowiązków określonych uprzednio indywidualnym aktem prawnym bądź opartym tylko na akcie generalnym, ale wówczas gdy sytuacja jest jasna i nie wymaga przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego i rozstrzygnięcia indywidualnym aktem woli<sup>47</sup>. Jak zauważa jednak Z.R. Kmieciak, brak jest pełnej jasności w zakresie pojęcia zaświadczenia i jego odgraniczenia od innych prawnych form działania, co może prowadzić do różnej kwalifikacji żądań i pozbawiać strony uprawnień procesowych<sup>48</sup>. Strona może jednak bronić się przed takim niewłaściwym zakwalifikowaniem, wnosząc skargę na bezczynność w zakresie postępowania jurysdykcyjnego.

Takiego zbiegu nie reguluje natomiast postępowanie w sprawie rozstrzygnięcia sporów, ponieważ w istocie dopiero ustalenie organu właściwego będzie skutkowało działaniami podjętymi przez ten organ w postępowaniu jurysdykcyjnym.

---

<sup>45</sup> Zob.: M. Jaśkowska [w:] A.Wróbel, M.Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks...*, op. cit., s. 1117.

<sup>46</sup> Szeroko nt.: A. Korzeniowska-Polak, *Zasada...*, op. cit., s. 663–667.

<sup>47</sup> Z.R. Kmieciak, *Charakter prawny zaświadczenia a możliwość ustalania i weryfikacji jego treści*, „Państwo i Prawo” 2004, Nr 10, s. 60–61.

<sup>48</sup> Z.R. Kmieciak, *Instytucja zaświadczenia...*, op. cit., s. 18–19.

## 4. Wnioski

Postępowania niejurysdykcyjne uproszczone uregulowane w k.p.a. cechuje szereg podobieństw, ale i różnic. Wpływa to na ich unormowania, wywierając określone skutki w odniesieniu do ich zakresu podmiotowego i przedmiotowego oraz dokonywanych uproszczeń. Nie zawsze jednak administracyjny charakter tych postępowań, a także ich wzajemne różnice znajdują odpowiednie odzwierciedlenie w przepisach. Przedmiotem opracowania było określenie takich sytuacji oraz wskazanie prób rozwiązywania powstałych na tym tle dysfunkcji. Niekiedy bowiem wystarczy jedynie odwołanie się do zasad wykładni związanych z administracyjnym charakterem takich postępowań, niekiedy zaś wymagać to może interwencji ustawowej.

Największe zastrzeżenia w tej mierze budzi postępowanie w sprawie rozstrzygnięcia sporów o właściwość. Zakres uproszczeń jest tu najbardziej znaczący, a pośrednie gwarancje na drodze postępowania jurysdykcyjnego nie zapewniają odpowiedniego standardu postępowania. Strona postępowania orzekającego, w przypadku bezczynności czy przewlekłości spowodowanej powstaniem sporu, może jedynie wnosić ponaglenie, a następnie skargę do sądu administracyjnego. Zupełnie brak jest natomiast unormowania strony proceduralnej rozpatrywania tych sporów. Świadczy to o niedocenieniu przepisów proceduralnych jako czynnika wzmacniania praworządności w stosunkach między organami administracji państwowej i zasługuje na krytyczną ocenę<sup>49</sup>. Przede wszystkim brak jest uregulowania sporów kompetencyjnych między organami administracji publicznej a sądami powszechnymi.

Mniej uwag krytycznych nasuwa natomiast regulacja postępowania w sprawie wydawania zaświadczeń. Postępowanie to ma, co prawda, wąski zakres podmiotowy, co budzi pewne zastrzeżenia, ale jednocześnie jego regulacja dostosowana jest do tego zakresu podmiotowego i przedmiotowego, przewidując odpowiednie gwarancje dla stron. Gwarancje te mają przy tym charakter zewnętrzny, przewidując w przypadku odmowy wydania zaświadczenia zażalenie i skargę do sądu administracyj-

---

<sup>49</sup> W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 62.

nego, w przypadku bezczynności – skargę do sądu, a w odniesieniu do postanowienia także ponaglenie na drodze administracyjnej.

Regulacja postępowania w sprawie skarg i wniosków, mimo pewnych niedostatków, w zasadzie dostosowana jest do jego charakteru prawnego. Postępowanie to – jako kontrolne – ma w związku z tym najszerszy zakres. W największym stopniu cechuje się też odrębnościami w stosunku do postępowania orzekającego, co odpowiada jednak jego charakterowi.

## Bibliografia

- Adamiak B., *Pojęcie postępowania administracyjnego* [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010.
- Adamiak B., J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2022.
- Borkowski J., *Instytucje i konstrukcje procesowe postępowań administracyjnych*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1970, t. V.
- Borkowski J., A. Krawczyk, *System regulacji prawa procesowego administracyjnego* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, A. Krawczyk, W. Piątek, W. Sawczyn, M. Sieniuc, A. Skoczylas, A. Wróbel, *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2020.
- Chorąży K., Z. Kmiecik, *Zaświadczenia według kodeksu postępowania administracyjnego a inne akty potwierdzające* [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniaowskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Z. Niewiadomski, J. Buczkowski, J. Łukasiewicz, J. Postuszny, J. Stelmasiak (red.), Przemyśl 2000.
- Chróścielewski W. [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2021.
- Chróścielewski W., J.P. Tarno [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2021.

- Daniel P., F. Geburczyk, *Akt informacji jako forma działania administracji publicznej*, Warszawa 2019.
- Dawidowicz W., *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983.
- Defecińska K., *Spory o właściwość organu administracji publicznej*, Warszawa 2000.
- Defecińska-Tomczak K., *Przekazanie sprawy do organu właściwego a negatywne spory o właściwość* [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010.
- Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2018.
- Jandy-Jendrońska K., J. Jendrońska, *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego* [w:] T. Rabska, J. Łętowski (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. I, Wrocław 1978.
- Jaśkowska M. [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Klonowski K. [w:] H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, T. Kiełkowski, A. Cebera, A. Gołęba, K. Klonowski, J.G. Firlus, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, H. Knysiak-Sudyka (red.), Warszawa 2019.
- Kmieciak Z.R., *Charakter prawny zaświadczenia a możliwość ustalania i weryfikacji jego treści*, „Państwo i Prawo” 2004, Nr 10, s. 60–61.
- Kmieciak Z.R., *Instytucja zaświadczenia w prawie administracyjnym*, Lublin 2002.
- Kmieciak Z.R., *Sądowa kontrola aktów kończących postępowanie w sprawie wydawania zaświadczeń* [w:] J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz (red.), *Polski model sądownictwa administracyjnego*, Lublin 2003.
- Korzeniowska-Polak A., *Zasada niekonkurencyjności postępowania orzeczniczego oraz postępowania w sprawie skarg, wniosków i petycji* [w:] B. Jaworska-Dębska, P. Kledzik, J. Sługocki (red.), *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*, Warszawa 2020.
- Łaszczycza G., A. Matan, *Postępowanie administracyjne jako przedmiot prawa administracyjnego procesowego. Propozycja systematyki* [w:] Z. Kmiecik, W. Chróścielewski (red.), *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, Warszawa 2018.

- Stahl M., *Szczególne prawne formy działania administracji* [w:] A. Błaś, J. Boć, M. Stahl, K.M. Ziemiński, *System Prawa Administracyjnego*, t. 5, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013.
- Tarno J.P. [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2021.
- Wajda P. [w:] M. Wierzbowski, R. Stankiewicz (red.), *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2022.
- Wegner J. [w:] Z. Kmieciak, J. Wegner, M. Wojtuń, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Wojciechowska K. [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Woś T. [w:] T. Woś (red. nauk.), H. Knysiak-Sudyka, A. Gołęba, M. Kamiński, T. Kielkowski, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2017.
- Wróbel A. [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020.



# Wpływ orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego na instytucje Kodeksu postępowania administracyjnego

## 1. Wstęp

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.)<sup>1</sup> zastąpiła obowiązujące wcześniej rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym<sup>2</sup>. Uchwalenie k.p.a. było następstwem zmian polityczno-ustrojowych, jakie nastąpiły w Polsce po drugiej wojnie światowej oraz potrzebą dostosowania procedury do nowej struktury administracji. W literaturze wskazywano, że istniała wówczas konieczność unowocześnienia unormowania niektórych konstrukcji rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym oraz przeciwstawienia się tendencjom dekodyfikacyjnym<sup>3</sup>.

Ustawa k.p.a. była następnie wielokrotnie nowelizowana. Omówienie wszystkich zmian wykraczałoby poza temat tego opracowania. Stąd ograniczymy się do wskazania niektórych ustaw.

Ważne zmiany w k.p.a. wprowadziła ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego<sup>4</sup>. Przede wszystkim przywróciła w polskim systemie prawnym sądową kontrolę decyzji administracyjnych sprawowaną przez niezależny od organów sąd – Naczelny Sąd Administracyjny. Nowela dokonała także zmian w k.p.a.; dostosowała

---

<sup>1</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 775 z późn. zm.

<sup>2</sup> Dz.U. z 1928 r. Nr 36 poz. 341 ze zm.

<sup>3</sup> Szerzej zob.: Z. Kmieciak, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 59.

<sup>4</sup> Dz.U. z 1980 r. Nr 4 poz. 8 ze zm.

k.p.a. zarówno do sądowej kontroli decyzji administracyjnych, jak i do ustanowionego w 1975 r. dwustopniowego podziału terytorialnego państwa<sup>5</sup>.

Celem kolejnej noweli k.p.a., wprowadzonej ustawą z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego<sup>6</sup>, było dostosowanie przepisów k.p.a. do reaktywowanego w Polsce samorządu terytorialnego na poziomie gminy; rozszerzyła także właściwość Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>7</sup>.

Ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem reformy ustrojowej państwa<sup>8</sup> została uchwalona 29 grudnia 1998 r. Jej celem było dostosowanie przepisów k.p.a. do nowego modelu administracji terenowej – do istnienia samorządu terytorialnego szczebla gminnego, powiatowego i województwa oraz do funkcjonowania zespolonych organów administracji rządowej<sup>9</sup>.

W następnych latach uchwalono kolejne zmiany dotychczasowych unormowań, wprowadzano do k.p.a. także nowe instytucje procesowe<sup>10</sup>. Częste zmiany k.p.a. spotkały się z krytyką przedstawicieli doktryny. W literaturze podniesiono, że ustawodawca, a także podmioty przygotowujące ciągłe nowelizacje gubią się w gąszczu zmienianych przepisów<sup>11</sup>. W związku z tym zgłoszono postulat powołania przez Radę Ministrów Komisji do opracowania projektu nowelizacji administracyjnego prawa

---

<sup>5</sup> Szerzej zob.: W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczyk, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2018, s. 35.

<sup>6</sup> Dz.U. z 1990 r. Nr 34 poz. 201.

<sup>7</sup> Szerzej zob.: W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowania administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2021, s. 34, 35.

<sup>8</sup> Dz.U. 1998 r. Nr 162 poz. 1126 ze zm.

<sup>9</sup> Szerzej zob.: W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2021, s. 36, 37.

<sup>10</sup> Szerzej zob.: P. Irzycki, *60 lat Kodeksu Postępowania Administracyjnego. Ewolucja regulacji procesowych [w:] Kodeks Postępowania administracyjnego po zmianach w latach 2017–2020*, Warszawa 2020, s. 13 i n.

<sup>11</sup> Zob.: W. Chróścielewski, Z. Kmieciak, J.P. Tarno, *Procedura administracyjna a zasady poprawnej legislacji [w:] Podmioty administracji publicznej i prawne formy działania administracji. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 106.

procesowego. Komisja taka miała uwzględnić dorobek nauki i doświadczenia praktyki<sup>12</sup>.

Postulat ten uwzględniono, przygotowując kolejną nowelizację k.p.a., bowiem ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (dalej: nowela z dnia 7 kwietnia 2017 r.)<sup>13</sup> została poprzedzona badaniami ankietowymi, analizą orzecznictwa sądów administracyjnych oraz Trybunału Konstytucyjnego<sup>14</sup>. Materiał badawczy uzupełnił raport zespołu ekspertów powołanego przez Prezesa NSA do opracowania koncepcji modyfikacji postępowania administracyjnego<sup>15</sup>.

Nowela z dnia 7 kwietnia 2017 r. wprowadziła do k.p.a. szereg zmian i uzupełnień. Obejmowały one między innymi niektóre zasady ogólne postępowania, postępowanie odwoławcze. Nowe regulacje dotyczyły w szczególności mediacji, milczącego załatwienia spraw, postępowania uproszczonego, administracyjnych kar pieniężnych i europejskiej współpracy administracyjnej<sup>16</sup>.

Kolejne zmiany k.p.a., zwłaszcza te, które wprowadziła nowela z dnia 7 kwietnia 2017 r., były rezultatem bądź zmian ustrojowych, bądź wynikały z potrzeby wprowadzenia unormowań, które przyczynią się do prawidłowego przebiegu postępowania. Potrzeba taka wynikała z obserwacji praktyki, ustaleń doktryny oraz orzecznictwa sądów administracyjnych lub Trybunału Konstytucyjnego. W związku z tym pojawiają się pytania: Czy na wprowadzane zmiany k.p.a. wpływ miała obserwacja praktyki, poglądy przedstawicieli nauki i orzecznictwo? Jeśli tak, to jaki? Odpowiedź na powyższe pytania przekraczałaby ramy tego opracowania. W dalszych rozważaniach podjęta zostanie jedynie próba ustalenia, czy i jaki na te zmiany wpływ miały wyroki Trybunału Konstytucyjnego. Jeśli tak, to jaki? Czy orzeczenia te miały wpływ na obecny kształt tej instytucji?

<sup>12</sup> W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, J.P. Tarno, *Procedura administracyjna a zasady poprawnej legislacji...*, op. cit., s. 116.

<sup>13</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 935.

<sup>14</sup> Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw; druk sejm. nr 1183 Sejmu VIII kadencji.

<sup>15</sup> Z. Kmiecik (red. nauk.), *Raport zespołu eksperckiego z prac w latach 2012–2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2017.

<sup>16</sup> Zob. rozdziały: 5a, 8a, 14, IVa.I, VIIIa. k.p.a.

## 2. Pozycja ustrojowa i funkcje Trybunału Konstytucyjnego

Przed przystąpieniem do analizy zagadnień bezpośrednio związanych z tematem opracowania należy poczynić pewne uwagi dotyczące pozycji ustrojowej i funkcji Trybunału Konstytucyjnego.

Trybunał Konstytucyjny został wprowadzony do polskiego systemu prawnego ustawą z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (dalej: ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r.)<sup>17</sup>. Była ona następstwem nowelizacji Konstytucji PRL dokonanej ustawą z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej<sup>18</sup>, przewidującej powołanie do życia Trybunału Konstytucyjnego. Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. nie zawierała unormowań określających pozycję ustrojową Trybunału. Zdaniem J. Trzcińskiego działalność orzecznicza Trybunału była – obok stanowienia i stosowania prawa – trzecim typem działań konstytucyjnych organów państwa, polegającym na kontroli stanowienia prawa<sup>19</sup>. Ustawa wyposażyła Trybunał w uprawnienia do orzekania o zgodności z Konstytucją ustaw oraz innych aktów normatywnych. Zakres tego uprawnienia był jednak ograniczony<sup>20</sup>. Ponadto orzeczenie Trybunału o niezgodności ustaw z Konstytucją nie było ostateczne – podlegało rozpoznaniu przez Sejm, który mógł je odrzucić<sup>21</sup>. Stan taki, z pewnymi zmianami, trwał do wejścia w życie Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>22</sup> (dalej: Konstytucja RP).

---

<sup>17</sup> Dz.U. z 1985 r. Nr 22 poz. 98 ze zm.

<sup>18</sup> Dz.U. z 1982 r. Nr 11 poz. 83.

<sup>19</sup> J. Trzciński, *Charakter podstawowej działalności Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Trybunał Konstytucyjny – materiały konferencyjne*, Wrocław 1987, s. 77 i n.

<sup>20</sup> Szerzej zob.: J. Trzciński, *Kształtowanie się kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do kontroli konstytucyjności prawa (1985–1997). Zakres problemu* [w:] *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, Warszawa 2001, s. 88.

<sup>21</sup> J. Trzciński, *Charakter podstawowej działalności Trybunału Konstytucyjnego...*, op. cit., s. 89.

<sup>22</sup> Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483.

W Konstytucji RP unormowania dotyczące Trybunału Konstytucyjnego umieszczono w rozdziale VIII zatytułowanym Sądy i Trybunały. Leszek Garlicki w związku z tym uważa, że w ujęciu Konstytucji RP Trybunał Konstytucyjny jest organem władzy sądowniczej, choć nie jest sądem<sup>23</sup>. Autor wskazuje, że w Konstytucji RP ujęto strukturę władzy sądowniczej w dwa odrębne segmenty: pierwszy tworzą sądy, a drugi Trybunał Konstytucyjny i Trybunał Stanu. Według L. Garlickiego sądy i trybunały zachowują wiele wspólnych cech, a przede „wszystkim 1) jednolite odnoszenie do nich zasady niezawisłości sędziowskiej, 2) oparcie ich działalności na prawie (a nie na politycznych kryteriach celowości czy efektywności), 3) powierzenie im zadania wiążącego rozstrzygnięcia prawnych spraw i sporów powstających w procesie stanowienia i stosowania prawa, 4) oparcie ich funkcjonowania na sformalizowanych procedurach silnie akcentujących zasady orzekania na wniosek kontradycyjności”<sup>24</sup>. Podobne stanowisko w tej kwestii zajmują inni autorzy<sup>25</sup>.

Funkcją Trybunału Konstytucyjnego jest orzekanie o zgodności z Konstytucją w sprawach wymienionych w art. 188 pkt 1–5 ustawy zasadniczej. Inicjatywa kontroli konstytucyjności aktów może przybierać dwie formy proceduralne: inicjatywy konkretnej (pytania prawne) i inicjatywy abstrakcyjnej (wniosków). Odrębną procedurę stanowi rozpoznawanie skarg konstytucyjnych<sup>26</sup>.

Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Oznacza to, że nie istnieje możliwość odwołania się od orzeczenia i jest ono wiążące dla wszystkich adresatów<sup>27</sup>.

<sup>23</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2022, s. 405.

<sup>24</sup> Ibidem, s. 405.

<sup>25</sup> B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 103; Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 94 i n.; M. Wiącek, *Pytania prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 21. Zob. także: J. Trzciniński, *Trybunał Konstytucyjny – regulacja konstytucyjna i praktyka* [w:] W. Skrzydło (red.), *Sądy i trybunały w Konstytucji i w praktyce*, Warszawa 2003, s. 89 i n.

<sup>26</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, op. cit., s. 414.

<sup>27</sup> Ibidem, s. 416.

Treść art. 190 ust. 1 Konstytucji RP odnosi się tylko do rozstrzygnięć Trybunału. Oznacza to, że uzasadnienie orzeczenia pozbawione jest atrybutu ostateczności i mocy wiążącej. W literaturze wskazuje się, że niekiedy pewne fragmenty uzasadnienia są w szczególnie silny sposób związane z sentencją i stanowią mogą w pewnym sensie jej uzupełnienie<sup>28</sup>. Podnosi się w szczególności, że zdarzają się także sytuacje, że „już samo uzasadnienie stanowi w istocie wykładnię sentencji, wyraża bowiem pewne elementy, które z przyczyn proceduralnych, z uwagi na przyjętą regułę formułowania sentencji, nie mogły się tam znaleźć”<sup>29</sup>. Wydaje się, że w takich wypadkach istnieje możliwość przyznania fragmentom uzasadnienia mocy wiążącej.

### 3. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego obejmujące problematykę postępowania administracyjnego

Kontrola konstytucyjności prawa wykonywana przez Trybunał Konstytucyjny obejmuje w zasadzie wszystkie dziedziny prawa, w tym także prawo administracyjne materialne i procesowe.

Już w pierwszym orzeczeniu z dnia 28 maja 1985 r.<sup>30</sup> Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się w kwestii prawnego unormowania obowiązków obywateli i innych podmiotów prawa, a więc materii związanej także z podstawą prawną decyzji administracyjnej, stwierdzając, że Konstytucja PRL przewiduje w tym zakresie jedynie ustawy (dekrety z mocą ustawy). Stanowisko Trybunału, akceptujące i uściślające wcześniejsze orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego, zwłaszcza wyrażone w wyroku tego Sądu z dnia 6 lutego

---

<sup>28</sup> L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, rozdz. VIII, Warszawa 2007, s. 8.

<sup>29</sup> Ibidem.

<sup>30</sup> OTK – 1986, poz. 2. Zob.: glosy do tego orzeczenia: L. Garlicki, „Państwo i Prawo” 1986, Nr 9, s. 155 i n.; E. Łętowska, „Państwo i Prawo” 1986, Nr 10, s. 138 i n.

1981 r.<sup>31</sup>, zostało następnie potwierdzone i rozwinięte w kolejnych orzeczeniach Trybunału<sup>32</sup>.

Obserwacja praktyki organów administracji publicznej załatwiających sprawy w drodze decyzji wydaje się uzasadniać twierdzenie, że przyjęty w powołanych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego i NSA sposób rozumienia „podstawy prawnej decyzji” jest przez te organy z reguły przyjmowany.

W orzeczeniu z dnia 10 czerwca 1987 r.<sup>33</sup> przedmiotem oceny Trybunału były przepisy § 5 ust. 1 i 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 1985 r. w sprawie zaliczenia wartości mienia nieruchomości pozostawionego za granicą na poczet opłat za użytkowanie wieczyste lub na pokrycie ceny sprzedaży działki budowlanej i położonych na niej budynków<sup>34</sup>. Przepisy te określały między innymi środki dowodowe, jakimi osoba ubiegająca się o zaliczenie wartości mienia obowiązana jest udowodnić fakt pozostawienia mienia nieruchomości poza granicami oraz wartość tego mienia. Dowodami wskazanymi w tych przepisach były dokumenty oraz orzeczenia. Rozporządzenie to wydane zostało na podstawie upoważnienia zawartego w art. 88 ust. 5 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości<sup>35</sup>, które nie przewidywało ustanowienia w tym akcie unormowań dotyczących środków dowodowych. Trybunał Konstytucyjny w przywołanym orzeczeniu stwierdził niezgodność § 5 ust. 1 i 2 rozporządzenia z art. 88 ust. 5 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. oraz z art. 75 k.p.a. W uzasadnieniu orzeczenia Trybunał Konstytucyjny wskazał, że oceniane przepisy dotyczą sprawy załatwianej w postępowaniu administracyjnym, w którym zgodnie z art. 75 k.p.a.

<sup>31</sup> Zob. zwłaszcza: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 lutego 1981 r., SA 819/80, ONSA 1981, Nr 1, poz. 6. Zob. także: glosy do tego wyroku: H. Starczewski, „Problemy Praworządności” 1981, Nr 7, s. 67 i n.; W. Zakrzewski, „Państwo i Prawo” 1982, Nr 8, s. 162 i n.; W. Dawidowicz, „Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych” 1981, Nr 10.

<sup>32</sup> Zob. np.: orzeczenie pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 listopada 1986 r., U 5/86, OTK z 1986 r., poz. 1.

<sup>33</sup> P 1/87, OTK 1987, Nr 1, poz. 1.

<sup>34</sup> Dz.U. Nr 47 poz. 214.

<sup>35</sup> Dz.U. z 1985 r. Nr 22 poz. 99.

obowiązuje otwarty system środków dowodowych. Stosownie do tego przepisu jako dowód należy dopuścić wszystko, co może się przyczynić do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „Jedną z naczelných zasad postępowania administracyjnego jest zasada prawdy obiektywnej, a zatem udowodnienie każdego faktu mającego znaczenie prawne może nastąpić za pomocą wszelkich legalnych środków (art. 7, art. 75, art. 76 § 3 i art. 86 k.p.a.). Jakiegokolwiek ograniczenie w tym przedmiocie może wynikać tylko z przepisów ustawy”<sup>36</sup>.

Stanowisko Trybunału, zgodne z poglądami przedstawicieli doktryny<sup>37</sup>, jest w zasadzie respektowane zarówno przez ustawodawcę, jak i organy stosujące przepisy procedury administracyjnej.

Przedmiotem orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego była także zasada zaufania do organów państwa, a więc materia stanowiąca istotny element unormowania zawartego w art. 8 k.p.a. Podstawę do sformułowania tej zasady stanowił art. 1 Konstytucji PRL<sup>38</sup> określający Polskę mianem demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, a po wejściu w życie Konstytucji RP – art. 2 ustawy zasadniczej. Trybunał Konstytucyjny nawiązał do tej zasady w orzeczeniu z dnia 29 stycznia 1992 r., K15/91<sup>39</sup>, i stwierdził, że zasada niedziałania prawa wstecz, chociaż niewyrażona wprost w Konstytucji, stanowi stały składnik zaufania obywateli do organów państwa wywodzący się z zasady demokratycznego państwa prawnego. W następnym orzeczeniu z dnia 8 grudnia 1992 r., K 3/92<sup>40</sup>, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że zasada ta wymaga, aby nie stanowić norm prawnych, które nakazywałyby obciążanie obywateli bez jednoczesnego wprowadzenia reguł postępowania odpowiednio jasnych, umożliwiających dochodze-

---

<sup>36</sup> Identyczne stanowisko w kwestii otwartego systemu środków dowodowych Trybunał Konstytucyjny sformułował w uzasadnieniu orzeczenia z dnia 20 grudnia 1988 r., U 10/88, OTK 1988, Nr 1, poz. 8, s. 130.

<sup>37</sup> Zob.: M. Sieniuc, *Zasada prawdy obiektywnej* [w:] J.P. Tarno, W. Piątek, *System prawa administracyjnego procesowego*, t. II, cz. 2, Warszawa 2018, s. 288 i n.

<sup>38</sup> W brzmieniu ustalonej ustawą z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. z 1989 r. Nr 75 poz. 158.

<sup>39</sup> OTK 1992, Nr 1, poz. 8, s. 158.

<sup>40</sup> OTK 1992, Nr 2, poz. 26, s. 86.

nie przez obywatela swoich praw. W orzeczeniu z dnia 3 grudnia 1996 r., K 25/95, Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, „że w demokratycznym państwie prawnym stanowienie i stosowanie prawa nie może być »pułapką« dla obywatela i że obywatel powinien mieć możliwość układania swoich spraw w zaufaniu, iż nie naraża się na niekorzystne skutki prawne swoich decyzji i działań, niemożliwe do przewidzenia w chwili podejmowania tych decyzji i działań”<sup>41</sup>.

W orzeczeniu z dnia 2 czerwca 1999 r., sygn. K 34/98<sup>42</sup>, Trybunał Konstytucyjny rozważał zasadę zaufania w ujęciu Konstytucji RP. Trybunał podzielił stanowisko sformułowane w przytoczonych wyżej orzeczeniach i podkreślił, „że istota tej zasady wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP sprowadza się do takiego nakazu stanowienia i stosowania prawa, by obywatel mógł układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na skutki prawne, których nie mógł przewidzieć”.

W ujęciu przytoczonych orzeczeń Trybunału zasada zaufania pojawia się więc jako gwarancja prawna ochrony jednostki wobec władczego działania organów państwa.

Wspomniano już, że nowela z dnia 7 kwietnia 2017 r. wprowadziła do k.p.a. szereg zmian i uzupełnień<sup>43</sup>. Zmiany objęły między innymi art. 8 k.p.a., który otrzymał nowe brzmienie. Dotychczasowa treść tego przepisu została zamieszczona w § 1, do którego dodano zasady proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. Natomiast w § 2 uregulowano zasadę respektowania utrwalonej praktyki. W uzasadnieniu projektu w części dotyczącej proporcjonalności wskazano, że zasadę tę sformułowano między innymi w art. 5 Rekomendacji z dnia 20 czerwca 2007 r. Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich<sup>44</sup>, a zatem dokonana zmiana stanowiła realizację zaleceń zawartych w tym akcie.

Nie kwestionując powyższej argumentacji, należy zauważyć, że istnieją podstawy do twierdzenia, że pewien wpływ na uzupełnienie treści art. 8 k.p.a. przez dodanie zasady proporcjonalności miało również orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

<sup>41</sup> OTK 1996, Nr 6, poz. 52.

<sup>42</sup> OTK 1999, Nr 5, poz. 94.

<sup>43</sup> Zob.: przypis 14.

<sup>44</sup> Zob.: druk sejm. nr 1183, s. 14.

Zasada ta, w zakresie objętym niniejszym opracowaniem, była przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego w orzeczeniach z dnia 31 stycznia 1996 r., K 9/95<sup>45</sup> oraz z dnia 27 kwietnia 1999 r., P 7/98<sup>46</sup>. W orzeczeniu z dnia 31 stycznia 1996 r. Trybunał podkreślił, że zasada proporcjonalności kładzie szczególny nacisk na adekwatność celu i środka wybranego do jego osiągnięcia. Organ stanowiący prawo powinien zatem wybierać środki skuteczne do osiągnięcia celów założonych, a zarazem możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być stosowane. W orzeczeniu z dnia 27 kwietnia 1999 r. Trybunał podzielił powyższe stanowisko i jednocześnie określił szczególne obowiązki prawodawcy wypływające z zasady proporcjonalności<sup>47</sup>.

Zasada proporcjonalności była także przedmiotem dość licznych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w sprawach podatkowych<sup>48</sup>. Ocena Trybunału obejmowała wówczas odpowiednie przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa. Z uwagi na odrębny przedmiot kontroli dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny w ramach tych orzeczeń odstąpiono od ich przedstawienia. Należy jednak zauważyć, że według A. Mudreckiego orzeczenia Trybunału w sprawach podatkowych dość często eliminowały z systemu prawnego rozwiązania prawnopodatkowe ze względu na naruszenie zasady proporcjonalności<sup>49</sup>. Nie jest więc wykluczone, że powyższe orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego miały pośredni wpływ na obowiązującą treść art. 8 § 1 k.p.a.

Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego obejmowały także problematykę pojawiającą się w związku z art. 127 § k.p.a. przewidującym ponowne rozpatrzenie sprawy przez organ, który wydał kwestionowany akt

<sup>45</sup> OTK 1996, Nr 1, poz. 2.

<sup>46</sup> OTK 1999, Nr 4, poz. 72.

<sup>47</sup> Zdaniem Trybunału obowiązki te obejmują: 1) przyjmowanie danej regulacji tylko wówczas, gdy jest ona niezbędna do ochrony interesu publicznego, którym jest związana, 2) nakaz kształtowania danej regulacji w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonych skutków (celów), 3) warunek zachowania proporcji między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarem, względnie niedogodnościami wynikającej z niej dla obywatela.

<sup>48</sup> Zob.: A. Mudrecki, *Zasada proporcjonalności w prawie podatkowym*, Warszawa 2020, s. 168 i n.

<sup>49</sup> Ibidem, s. 195.

administracyjny. Przedmiotem oceny Trybunału była w tym wypadku kwestia zgodności tego przepisu z art. 78 Konstytucji RP ustanawiającym zasadę dwuinstancyjności postępowania oraz możliwości stosowania w ramach tej procedury art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. przewidującego wyłączenie pracownika od udziału w postępowaniu w sprawie z uwagi na udział w niższej instancji w wydaniu zaskarżonej decyzji. Wątpliwości te wpływały także z art. 16 § 1 k.p.a., który stanowił: „decyzje, od których nie służy odwołanie, są ostateczne”.

W wyroku z dnia 14 października 2009 r., Kp 4/09<sup>50</sup>, Trybunał Konstytucyjny uznał, że ponowne rozpatrzenie sprawy jest odmianą odwołania. Trybunał wskazał, że prawodawca, ustanawiając w zdaniu pierwszym art. 78 Konstytucji RP prawo każdej ze stron do zakwestionowania rozstrzygnięcia podjętego wobec niej w danym postępowaniu, posłużył się ogólnym sformułowaniem „zaskarżenie”, pozwalającym na objęcie jego zakresem różnych, właściwych dla określonych procedur środków prawnych. Brak dewolutywności nie pozbawia zatem wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy cech środka zaskarżenia, o którym mowa w art. 78 Konstytucji RP<sup>51</sup>. Podobne stanowisko Trybunał Konstytucyjny zajął w kolejnych orzeczeniach<sup>52</sup>.

Wskazana wyżej problematyka stosowania instytucji wyłączenia pracownika lub członka organu kolegialnego od udziału w postępowaniu z przyczyn przewidzianych w art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. była przedmiotem

<sup>50</sup> OTK-A 2009, Nr 9, poz. 134

<sup>51</sup> Co do wpływu dewolutywności na zasadę dwuinstancyjności postępowania zob. także: Z. Kmiecik, *Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy w kpa (odwołanie czy remonstracja?)*, „Państwo i Prawo” 2008, Nr 3, s. 30 i n.; A. Krawczyk [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2014, s. 46; W. Chróścielewski, *Kasacyjny czy reformacyjny model administracyjnego postępowania odwoławczego*, „Państwo i Prawo” 2015, Nr 1, s. 14 i n.

<sup>52</sup> Zob. np.: wyrok TK z dnia 16 listopada 1999 r. SK 11/99, OTK 1999, Nr 7, poz. 158; wyrok TK z dnia 6 grudnia 2011 r., SK 3/11, OTK-A 2011, Nr 10, poz. 113; wyrok TK z dnia 12 czerwca 2002 r. P 13/01, OTK-A 2002, Nr 4, poz. 42. Należy zauważyć, że ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie Kodeksu postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2011 r. Nr 6 poz. 18; dalej: nowela z dnia 3 grudnia 2010 r.) zmieniła brzmienie art. 16 k.p.a.

oceny Trybunału w orzeczeniach z dnia 15 grudnia 2008 r., P 57/07<sup>53</sup> i z dnia 6 grudnia 2011 r., SK 3/11<sup>54</sup>.

W wyroku z dnia 15 grudnia 2008 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. w „zakresie, w jakim nie wyłącza członka samorządowego kolegium odwoławczego z postępowania z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, gdy członek ten brał udział w wydaniu zaskarżonej decyzji, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. W uzasadnieniu tego stanowiska Trybunał wskazał między innymi, że celem regulacji przyjętej w art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. jest zapewnienie bezstronności w postępowaniu odwoławczym i jest bez znaczenia, czy osoba brała udział w niższej instancji w wydaniu zaskarżonej decyzji, czy też w tej samej instancji z mocy art. 127 § 3 k.p.a. Zdaniem Trybunału nie można akceptować sytuacji, w której osoba biorąca udział w wydaniu zaskarżonej decyzji będzie następnie brała udział w postępowaniu, którego celem jest ocena prawidłowości tej decyzji. Trybunał także wyjaśnił, że „z dwóch elementów składających się na istotę dwuinstancyjności, większe znaczenie dla ochrony praw i interesów jednostki przypisane zostało dwukrotnemu rozpatrzeniu sprawy, a nie okoliczności, iż dokonują tego dwa różne organy”<sup>55</sup>.

W powołanym wyżej wyroku z dnia 6 grudnia 2011 r., SK 3/11, Trybunał uznał jednak, że art. 127 § 3 k.p.a. „w zakresie, w jakim nie wyłącza osoby pełniącej funkcję monokratycznego organu centralnej administracji rządowej od udziału w postępowaniu z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, gdy osoba ta wydała zaskarżoną decyzję, jest zgodny z art. 78 w związku z art. 2 oraz w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. W uzasadnieniu wyroku Trybunał między innymi stwierdził, że nie kwestionuje możliwości kwalifikacji funkcji organu jako pracownika organu na gruncie innych niż k.p.a. aktów normatywnych i przychyła się do poglądu, że osoba sprawująca funkcję monokratycznego centralnego organu administracji rządowej w toku postępowania administracyjnego ma pozycję organu, a nie pracownika. „O zdolności do prowadzenia konkretnego postę-

---

<sup>53</sup> OTK-A 2008, Nr 10, poz. 178.

<sup>54</sup> OTK-A 2011, Nr 10, poz. 113.

<sup>55</sup> Zob. przypis 53.

powania administracyjnego (kompetencji w ujęciu procesowym) organu rozstrzygają łącznie właściwość rzeczowa, właściwość miejscowa, właściwość instancyjna oraz negatywne przesłanki procesowe, w tym wyłączenie organu lub pracownika od udziału w postępowaniu. W odniesieniu do ostatniego z wymienionych elementów prawo procesowe wprowadza rozgraniczenie między wyłączeniem pracownika organu i wyłączeniem organu. Art. 24 § 1 k.p.a. oraz art. 25 § 1 k.p.a. obejmują zakres różnych spraw, w których ustawa wymaga wyłączenia, oraz wywołują różne skutki prawne. Z uwagi na swą ustrojową i procesową pozycję prawną piastun funkcji monokratycznego organu centralnej administracji rządowej podlega wyłączeniu zgodnie z przepisami o wyłączeniu organu w postępowaniu administracyjnym, a nie o wyłączeniu pracowników organu”<sup>56</sup>.

Nowela z dnia 3 grudnia 2010 r. zmieniła między innymi treść art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. oraz art. 16 § 1 k.p.a. Zmiana art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. polegała na zastąpieniu zwrotu „brał udział w wydaniu decyzji w niższej instancji” sformułowaniem „brał udział w wydaniu zaskarżonej decyzji” (art. 1 pkt 4 ustawy). Natomiast art. 1 pkt 3 tej ustawy rozszerzył zakres pojęcia decyzji nieostatecznej, przyjmując, że zarówno decyzje, od których służy odwołanie, jak i decyzje, od których służy wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, są decyzjami nieostatecznymi.

Nowela z dnia 7 kwietnia 2017 r. dodała do k.p.a. dział IVa zawierający unormowania dotyczące nakładania administracyjnych kar pieniężnych. W uzasadnieniu projektu tej ustawy<sup>57</sup> wskazano, że potrzeba wprowadzenia takich unormowań wypływa z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, które ukształtowały pogląd, że administracyjna kara pieniężna powinna być karą sprawiedliwą, współmierną do wagi naruszenia i odpowiadającą celom,

<sup>56</sup> Trybunał podzielił stanowisko NSA sformułowane w uchwale z dnia 22 lutego 2007 r., II GPS 2/06, ONSAiWSA 2007, Nr 3, poz. 61. Zob.: W. Chróścielewski, *Glosa do uchwały NSA z dnia 22 lutego 2007 r., II GPS 2/06*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2007, Nr 3, s. 139 oraz Z. Kmiecik, *Równoważność wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy i odwołania w świetle art. 78 Konstytucji RP. Glosa do wyroku TK z dnia 6 grudnia 2011 r., SK 3/11*, „Państwo i Prawo” 2013, Nr 6, s. 124–129.

<sup>57</sup> Zob.: druk sejm. nr 1183.

dla których jest stosowana<sup>58</sup>. Treść przepisów działu IVa k.p.a. wydaje się wskazywać, że unormowania te spełniają postulaty wypływające z orzecznictwa Trybunału. Należy jednak zauważyć, że unormowania zawarte w dziale IVa k.p.a. są przepisami ogólnymi, zatem – jeśli przepisy odrębne przewidują w tym zakresie jakieś odstępstwa – regulacje k.p.a. nie będą miały zastosowania<sup>59</sup>.

W wyroku z dnia 12 maja 2015 r., P 46/13, Trybunał Konstytucyjny dokonał oceny konstytucyjności art. 156 § 2 k.p.a. w zakresie, w jakim z uwagi na znaczny upływ czasu od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji, na podstawie której strona nabyła prawa lub ekspektatywę prawa, nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia jej nieważności. Trybunał uznał, że art. 156 § 2 k.p.a. we wskazanym wyżej zakresie jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP. W uzasadnieniu wyroku Trybunał między innymi wskazał, że możliwość stwierdzenia nieważności decyzji jest wyjątkiem od zasady poszanowania zasady trwałości decyzji ostatecznej. Brak wyłączenia dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji z przyczyny określonej w art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* po znacznym upływie czasu skutkuje destabilizacją porządku, jeżeli decyzją przyznano stronie ekspektatywę, z której zamierza ona skorzystać. Sytuacja taka jest nie do pogodzenia z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji RP zasadami zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady bezpieczeństwa prawnego. Zdaniem Trybunału z zasad tych wynika obowiązek ustawodawcy ukształtowania regulacji, które będą sprzyjały wygaszeniu wraz z upływem czasu stanu niepewności istniejącego w okresie, w którym możliwe jest stwierdzenie nieważności decyzji<sup>60</sup>.

---

<sup>58</sup> Potrzeba wprowadzenia takich zmian została sformułowana w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 marca 1994 r., U 7/93, OTK 1994, Nr 1, poz. 5, powołanym w uzasadnieniu projektu ustawy, a także w wyrokach Trybunału z dnia 15 stycznia 2007 r., P 19/06 OTK-A 2007, Nr 1, poz. 2 oraz w wyroku z dnia 15 października 2013 r., P 26/11 OTK-A 2013, Nr 7, poz. 99.

<sup>59</sup> Zob. np.: art. 92b i art. 92c ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 2201 z późn. zm.).

<sup>60</sup> OTK-A 2015, Nr 5, poz. 62.

Dnia 8 sierpnia 2021 r., a więc po ponad 5 latach od ogłoszenia rozważanego ostatnio wyroku Trybunału, podjęta została ustawa o zmianie k.p.a.<sup>61</sup>, która objęła także art. 156 § 2 k.p.a. Zgodnie z brzmieniem art. 156 § 2 nadanym przez art. 1 pkt 1 tej ustawy nie stwierdza się nieważności decyzji z przyczyn określonych w § 1 [art. 156 – uwaga A.K.], jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło 10 lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki. Zakres regulacji przyjętej w tym przepisie jest szeroki – obejmuje wszystkie przypadki, które wymieniał art. 156 § 2 k.p.a. przed omawianą nowelizacją.

#### 4. Podsumowanie

Z treści art. 190 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Jak już jednak wskazano, art. 190 ust. 1 Konstytucji odnosi się tylko do rozstrzygnięć tych orzeczeń. Uwzględniając tak pojmowaną moc wiążącą orzeczeń Trybunału przy rozważaniu wpływu analizowanych orzeczeń Trybunału na konkretne instytucje postępowania administracyjnego, należy stwierdzić, że funkcję taką spełniły niewątpliwie te orzeczenia, które wpłynęły na zmianę ocenianych przepisów, polegającą na dostosowaniu ich treści do przyjętego przez Trybunał wzorca kontroli.

Nie oznacza to jednak, że wpływ na treść wspomnianych regulacji procesowych nie miały pozostałe orzeczenia, a zwłaszcza przyjęta w tych wyrokach wykładnia prawa mająca często charakter sugestii co do sposobu regulacji prawa. Orzeczenia te dotyczyły najczęściej ważnych zagadnień procesowych (zasady prawdy obiektywnej, zaufania do organów państwa, zasady proporcjonalności), jednak nie miały one charakteru wypowiedzi „samodzielnych”, gdyż nawiązywały do poglądów doktryny lub wcześniejszych orzeczeń, uzupełniając je oceną konstytucyjną. Ta forma udziału w kształtowaniu instytucji postępowania administracyjnego miała niewątpliwie także wpływ na tę procedurę.

---

<sup>61</sup> Ustawa z dnia 8 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2021 r. poz. 1491.

## Bibliografia

- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999.
- Chróścielewski W., *Glosa do uchwały NSA z dnia 22 lutego 2007 r., II GPS 2/06*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2007, Nr 3.
- Chróścielewski W., J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2021.
- Chróścielewski W., J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2018.
- Chróścielewski W., *Kasacyjny czy reformacyjny model administracyjnego postępowania odwoławczego?*, „Państwo i Prawo” 2015, Nr 1.
- Chróścielewski W., Z. Kmiecik, J.P. Tarno, *Procedura administracyjna a zasady poprawnej legislacji [w:] Podmioty administracji publicznej i prawne formy działania administracji. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003.
- Dawidowicz W., *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 lutego 1981 r.*, „Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych” 1991, Nr 10.
- Garlicki L., *Glosa do orzeczenia Trybunatu Konstytucyjnego z dnia 28 maja 1986 r.*, „Państwo i Prawo” 1986, Nr 9.
- Garlicki L., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, rozdz. VIII, Warszawa 2007.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2022.
- Irzycki P., *60 lat Kodeksu postępowania administracyjnego. Ewolucja regulacji procesowych [w:] Kodeks postępowania administracyjnego po zmianach w latach 2017–2020*, Warszawa 2020.
- Kmiecik Z. (red.), *Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym. Raport zespołu eksperckiego z prac w latach 2012–2016*, Warszawa 2017.
- Kmiecik Z., *Równoważność wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy i odwołania w świetle art. 78 Konstytucji RP. Glosa do wyroku TK z dnia 6 grudnia 2011 r., SK 3/11*, „Państwo i Prawo” 2013, Nr 6.
- Kmiecik Z., *Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy w kpa (odwołanie czy remonstracja)*, „Państwo i Prawo” 2008, Nr 3.

- Kmieciak Z., *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014.
- Krawczyk A. [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Prawo procesowe administracyjne*, t. 9, Warszawa 2014.
- Łętowska E., *Glosa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 maja 1986 r.*, „Państwo i Prawo” 1986, Nr 10.
- Mudrecki A., *Zasada proporcjonalności w prawie podatkowym*, Warszawa 2020.
- Sieniuć M., *Zasada prawdy obiektywnej* [w:] G. Łaszczycza, A. Matan (red.) *System prawa administracyjnego procesowego* [w:] J.P. Tarno, W. Piątek (red. nauk.), *Zasady ogólne postępowania administracyjnego*, t. 2, cz. 2, Warszawa 2018.
- Starczewski H., *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 lutego 1981 r.*, „Problemy Praworządności” 1981, nr 7.
- Trzciniński J., *Charakter podstawowej działalności Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Trybunał Konstytucyjny. Materiały konferencyjne*, Wrocław 1987.
- Trzciniński J., *Kształtowanie się kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do kontroli konstytucyjności prawa (1985–1997). Zakres problemu* [w:] *Trybunał Konstytucyjny. Księga XX-lecia*, Warszawa 2001.
- Trzciniński J., *Trybunał Konstytucyjny – regulacja konstytucyjna i praktyka* [w:] W. Skrzydło (red.), *Sądy i Trybunały w Konstytucji i w praktyce*, Warszawa 2003.
- Wiącek M., *Pytania prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011.
- Zakrzewski W., *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 lutego 1981 r.*, „Państwo i Prawo” 1982, Nr 8.



## Wątpliwości wokół art. 184 Konstytucji RP

Wskazany w tytule przepis polskiej konstytucji można uznać za będący przedmiotem bardzo odmiennych interpretacji, wyrażanych tak w doktrynie, w orzecznictwie, jak i w opinii publicznej. Ostatnio najgłośniejszą kontrowersją było zgłoszenie zastrzeżeń do projektu, następnie uchwalonej ustawy, według której Naczelny Sąd Administracyjny miał się stać sądem – organem właściwym – w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej polskich sędziów<sup>1</sup>. Pomysłowi temu przeciwstawiono się w debacie publicznej, powołując się na sprzeczność takiego rozwiązania z art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: art. 184). Wskazywano przy tym, że – w świetle tego przepisu – rolą NSA jest sprawowanie kontroli nad działalnością administracji publicznej, a sprawy odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów (wszystkich) nie mieszczą się w granicach wyznaczonych pojęciem „kontrola działalności administracji publicznej”<sup>2</sup>.

Oprócz zasygnalizowanej kwestii można podnieść, że art. 184 może prowadzić i prowadzi do odmiennych wniosków co do: a) właściwości rzeczowej wszystkich sądów administracyjnych (czy mają one zajmować się wyłącznie kontrolą działalności administracji publicznej), b) zakresu

---

<sup>1</sup> Zob.: ustawa z dnia 13 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw – uchwalona przez Parlament, ale nie obowiązująca, lecz poddana przez Prezydenta ocenie Trybunału Konstytucyjnego, dostępna w systemie informacji parlamentarnej pod adresem sejm.gov.pl.

<sup>2</sup> Sędziowskie dyscyplinarki w NSA mają odblokować unijne fundusze, ale mogą być sprzeczne z Konstytucją (zob.: Prawo.pl: <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/nsa-zajmie-sie-dyscyplinarkami-sedziowskimi-sn-nadal-adwokackimi,518833.html>). J. Chlebny: *Nowe zadania NSA to spowolnienie pracy i wielki koszt społeczny* (zob.: Prawo.pl: <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/nowe-zadania-nsa-to-spowolnienie-prac-i-wielki-koszt-spoeczny,518889.html>).

znaczeniowego użytego w nim pojęcia „kontrola działalności administracji publicznej”, c) sposobu rozumienia pojęcia „administracja publiczna” (czyli kręgu podmiotów, których działania sądy administracyjne mają kontrolować), d) kryteriów, według których zapadać mają orzeczenia sądów administracyjnych, a także e) zakresu kompetencji orzeczniczych tego rodzaju sądów. Te kwestie staną się przedmiotem moich rozważań.

Z dużym prawdopodobieństwem można założyć, że źródłem wątpliwości co do konsekwencji obowiązywania art. 184 jest lapidarność tego przepisu. Ma on następujące brzmienie: „Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej”. Nie jest to jedyny przepis kształtujący zadania i pozycję polskich sądów administracyjnych.

Próbując ustalić, co wynika z art. 184, nie można – jak miemam – pominąć innych przepisów Konstytucji, a w szczególności: art. 10 ust. 2 (wg którego władzę sądowniczą w RP sprawują sądy i trybunały, a władzę wykonawczą – Prezydent RP i Rada Ministrów), art. 45 ust. 1 (gwarantującego wszystkim prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd), art. 79 ust. 2 (zakazującego ustawowego zamykania komukolwiek drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw), art. 166 ust. 3 (przewidującego rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej przez sądy administracyjne), art. 175 ust. 1 (stanowiącego, że m.in. sądy administracyjne sprawują w Rzeczypospolitej Polskiej wymiar sprawiedliwości), art. 177 (wg którego sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów). Prawidłowa wykładnia i stosowanie art. 184 nie mogą bowiem stanowić naruszenia którejkolwiek z wymienionych reguł.

Jak już wyżej sygnalizowałem, dokonywanie przez sądy administracyjne kontroli działań administracji publicznej traktowane bywa jako wyłączna sfera ich działalności, co – w kontekście art. 175 ust. 2 Konstytucji – miałyby oznaczać, że sprawują one wymiar sprawiedliwości

przez kontrolę działalności administracji publicznej. Właśnie w ten sposób sformułowany został początkowy fragment przepisu art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (dalej: p.u.s.a.), brzmiący: „Sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej”<sup>3</sup>. Wypowiedź tę uzupełniono jednak ustaleniem, że do sądów tych należy również „rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiacjami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej”. Powyższe wskazuje, że ustawodawca uznał rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i sporów o właściwość jako coś odrębnego od kontroli działalności administracji publicznej. Jednocześnie, jak się wydaje, założył, że poza owymi sporami sprawowanie takiej kontroli jest wyłączną (jedyną) funkcją (zadaniem) sądów administracyjnych.

Powyższe podejście rodzi szereg wątpliwości. Po pierwsze, w samym art. 184 nie użyto zwrotu „sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez...”, co może być rozumiane również jako wyraz woli prawodawcy konstytucyjnego, aby kontrola administracji publicznej była czymś niejako dodatkowym, wykraczającym poza powszechne rozumienie pojęcia „sprawowanie wymiaru sprawiedliwości” (tj. rozstrzyganiem sporów między podmiotami prawa przez sądy).

Po drugie, doświadczenie „przedkonstytucyjne” oraz prawo pozytywne sprzed wejścia w życie Konstytucji RP wyraźnie świadczyły, że działający wówczas NSA rozpatrywał i rozstrzygał sprawy, w których do żadnego sporu między stronami nie doszło bądź też wówczas, gdy istniejący spór wygasł. Nie bez powodu użyto w tytułowym przepisie zwrotu stwierdzającego, że kontrola działalności administracji publicznej ma polegać także na orzekaniu o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Wszak orzekanie w takich sprawach odbywało się (i nadal się odbywa) także wówczas, gdy postępowanie sądowe inicjowane jest nie przez podmiot sporu (adresata danego aktu), ale przez organ nadzoru lub prokuratora. Nie ma tu żadnego sporu.

---

<sup>3</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 2492.

Ponadto również podczas rozpatrywania spraw wszczętych w wyniku skargi adresata działań administracji sąd miał i ma prowadzić postępowanie i badać sprawę nie tylko z punktu widzenia zarzutów skarżącego i wyłącznie w sytuacjach spornych, ale nie był (pod „rządami” ustawy o NSA) i nie jest związany ani zarzutami skarżącego, ani – we wskazanych okolicznościach – cofnięciem wniesionej skargi (zob. art. 46 i 51 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym<sup>4</sup> oraz art. 60 i 134 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>5</sup> – dalej: p.p.s.a.). Można twierdzić, że w takich przypadkach sąd nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości – nie rozstrzyga sporu – ale spełnia konstytucyjne zadania kontroli działalności administracji publicznej.

Po trzecie, rozumowanie utożsamiające sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących działalności administracji publicznej wyłącznie z kontrolą działalności tej administracji (i ewentualnie z rozstrzygnięciem sporów kompetencyjnych i sporów o właściwość) można oceniać jako sprzeczne z art. 45 i 77 ust. 2 Konstytucji, niewynikające wcale z brzmienia art. 184, zawężanie prawa każdego do sądu i z zakazem zamykania drogi do sądu w celu ochrony praw i wolności jednostki. Skoro w Konstytucji RP nie użyto zwrotu „NSA i inne sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez...”, to można ten przepis ustawy zasadniczej traktować właśnie jako powierzający sądom administracyjnym zadanie kontroli działalności administracji publicznej jako czegoś, co nie mieści się (w całości) w powszechnie rozumianym pojęciu sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Bez tego przepisu powierzenie tym sądom takiego zadania mogłoby być ocenione jako niezgodne z Konstytucją, bo działanie poza granicami skargi i mimo jej cofnięcia zawiera w sobie – jak każda działalność kontrolna – pewne elementy działania z urzędu. Sąd administracyjny, będąc zobowiązany do uwzględnienia skargi i pozbawienia mocy wiążącej danego aktu lub czynności będących obiektywnie niezgodnymi z prawem, zachowuje się zatem tak, jak organ władzy wykonawczej. Do tego niezbędne jest mu konstytucyjne upoważnienie.

Taki sposób rozumienia pojęcia „kontrola działalności administracji publicznej” znajduje uzasadnienie także w przywoływanym wyżej art.

---

<sup>4</sup> Dz.U. Nr 74 poz. 368 z późn. zm.

<sup>5</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 1634 z późn. zm.

166 ust. 3 Konstytucji. Gdyby rozstrzyganie wskazanych w nim sporów miało stanowić „kontrolę działalności administracji publicznej”, przepis ten byłby zbędny. Tymczasem przyjęcie, że nie jest to taka kontrola (jak uczyniono to w drugiej części przepisu art. 1 § 1 p.u.s.a.) pozwala zachować systematyczną jedność i konstytucji, i pojmowania tego, czym jest działalność sądów administracyjnych.

Konkludując, sądy administracyjne mogą zostać potraktowane w ustawach jako właściwe także w innych sprawach niż polegające na przeprowadzaniu kontroli działalności administracji publicznej. Pozwala na to – wręcz wyraźnie przewiduje to – przepis art. 177 Konstytucji ustanawiający nie tylko domniemanie właściwości sądów powszechnych w sprawowaniu w RP władzy sędziowskiej, ale również przewidujący, że określanie właściwości sądów należy do tzw. ustawodawcy zwykłego. Sądom administracyjnym Konstytucja RP pozwala zatem wyznaczyć inne zadania niż kontrola działalności administracji publicznej (i rozstrzyganie sporów kompetencyjnych lub sporów o właściwość), w tym także rozstrzyganie spraw, w których stronami nie będą organy tej administracji (jednak zawsze należy najpierw rozważyć, czy jest to sensowne). Orzekanie w takich sprawach stanowić będzie wymiar sprawiedliwości (o ile będzie to rozstrzygało zaistniały spór) i powinno odbywać się (zgodnie ze standardami przyjętymi w innych państwach) w obszarze regulowanym prawem administracyjnym.

Trzecie z sygnalizowanych na wstępie zagadnień, dotyczące ustalenia kręgu podmiotów, których działania sądy administracyjne mają kontrolować, warto zacząć rozważać od wyjaśnienia, czy brzmienie art. 184, w którym mowa jest o kontrolowaniu działalności administracji publicznej, powinno być uznane za świadczące o podmiotowym rozumieniu przez prawodawcę konstytucyjnego pojęcia administracja publiczna, bo działać może przecież tylko – jak by się mogło wydawać – jakiś podmiot. Jednak, gdy przyjrzymy się temu tematowi bliżej, okazuje się, że rozważany przepis konstytucji można potraktować jako przyjmujący inne podejście – funkcjonalne. Wszak we współczesnych okolicznościach, rozwoju i coraz szerszego stosowania technologii informatycznych, działają również różnorakie systemy służące realizacji zadań administracji publicznej. Podczas uchwalania Konstytucji RP wprowadzono jeszcze o tym nie myślaro, ale nie można jednoznacznie wykluczyć, że redagując art. 184, miano

na uwadze funkcjonowanie administracji publicznej jako swoistego systemu organizacyjnego, w którym uczestniczą różne osoby, organy i inne instytucje korzystające z przeróżnych narzędzi. Tak pojmowany system może również „działać” (jak inne urzędnienia, narzędzia, instrumenty). Proponuję jednak podmiotowe podejście do użytego w art. 184 zwrotu „administracja publiczna”, bo zwolenników odmiennego rozumienia tego sformułowania nie dostrzegam.

Czyją zatem działalność mają kontrolować sądy administracyjne z NSA na czele? Najwłaściwsze, gwarantujące pełną ochronę jednostki przed naruszaniem jej praw i wolności jakimikolwiek nieprawidłowymi działaniami władczymi, wydaje się przyjęcie, że podmiotem poddanym takiej kontroli powinien być każdy, kto z powołaniem się na posiadanie do tego przewidziane prawem upoważnienie podejmuje wobec jednostki ingerencję w sferę jej praw i/lub obowiązków<sup>6</sup>. Takie rozumienie analizowanego przepisu w zasadzie nie ma przeciwników. Jest tu jednak kilka wyjątków. Po pierwsze – i sądy administracyjne, i część doktryny reprezentują pogląd, że kontroli sądów administracyjnych nie podlega Prezydent RP. Takie podejście zaprezentowano w uchwale NSA z dnia 9 listopada 1998 r., OPS 4/98<sup>7</sup>, wedle którego „w zakresie, w jakim Prezydent RP działa jako głowa Państwa Polskiego, symbolizując majestat Państwa, jego suwerenność, w pełni uznaniową władzę Państwa (...), wykracza poza sfery działalności administracyjnej, nie jest wykonywaniem administracji publicznej. Nie podlega zatem kontroli sądu administracyjnego”. Pogląd taki – jak się wydaje – pozostaje aktualny w zakresie, w jakim odnosi się do procedury powoływania sędziów. Natomiast w sprawach nominacji profesorskich wydaje się, że przestał już dominować<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Nicco inaczej: M. Wiącek, *Komentarz do art. 184 Konstytucji* [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2016, s. 1095. Proponowane tu podejście uważam za lepsze, bo uwzględniające przypadki działania bez podstawy prawnej przez organy należące do aparatu państwowego.

<sup>7</sup> ONSA 1999, Nr 1, poz. 6.

<sup>8</sup> Zob.: postanowienie NSA z dnia 11 maja 2021 r., III OSK 3265/21 i wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 sierpnia 2021 r., w sprawie II SAB/Wa 377/21. Por. jednak: Z. Czarnik, *Charakter prawny aktu Prezydenta Rzeczypospolitej*

Takie rozumowanie oznacza, że wszyscy, którzy czy to bezczynność Prezydenta RP, czy podejmowane przez niego rozstrzygnięcia w procedurze powołania na sędziego bądź przeniesienia go w stan spoczynku oceniają jako bezprawne, nie mają zapewnionej drogi do sądu, a możliwość dochodzenia na drodze sądowej swoich praw i wolności zamyka się przed nimi sposobem interpretowania zarówno art. 184 Konstytucji, jak i przepisów art. 1 § 1 p.u.s.a. i art. 3 p.p.s.a. Argumenty używane do uzasadnienia zamknięcia drogi do sądu administracyjnego oparte na twierdzeniu ustrojowego charakteru stosunków prawnych kształtowanych aktami powołania zdają się pomijać fakt, że prawem administracyjnym jest każda norma przewidująca władcze rozstrzyganie o prawach i/lub obowiązkach jednostki wobec podmiotu władzy publicznej. Nawet wówczas, gdy – na skutek wybrania przez ustawodawcę właściwości – dana sprawa rozstrzygnięta przez organ administrujący trafi do sądu powszechnego, nie zmienia się charakter normy, na podstawie której ma być ona rozstrzygnięta.

Drugim wyjątkiem od zaprezentowanej formuły kręgu podmiotów, o jakich mowa w art. 184, byli kontrolerzy i organy Najwyższej Izby Kontroli. Przez lata uznawano, że podejmowane przez nich rozstrzygnięcia nie podlegają kontroli sądu administracyjnego, bo działalność NIK nie stanowi działalności administracji publicznej<sup>9</sup>. Na szczęście chyba jest to już „historia”, bo ostatnie orzeczenia NSA zdają się wskazywać, że przynajmniej w zakresie, w jakim kontrolerzy NIK nakładają przewidziane ustawą kary pieniężne, uznani zostali za wykonujących administrację publiczną i poddanych kontroli sądów administracyjnych<sup>10</sup>.

Istotne wątpliwości powstawać mogą także w zakresie kryteriów, w oparciu o które orzekać mają sądy administracyjne. W art. 184 wyraźnie wskazano jedynie na kryterium kontroli uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Jest nim zgodność z ustawami. Mogłoby to skłaniać do

---

*Polskiej stwierdzającego przejście sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku, „Ius Novum” 2020, Nr 2, s. 142.*

<sup>9</sup> Zob.: wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2011 r., II GSK 1050/09.

<sup>10</sup> Zob. np.: postanowienia NSA: z dnia 14 marca 2023 r., III OSK 233/23 i z dnia 14 marca 2023 r., III OSK 244/23.

wniosku, że w pozostałym zakresie ustawodawcy pozostawiono swobodę, ale brzmienie art. 7 i 77 ust. 2 Konstytucji powinno nas skłaniać do wniosku, że w całym obszarze właściwości sądów administracyjnych powinny one zapewniać realizację wynikających z tych przepisów zasad konstytucyjnych: działania każdej władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa oraz zapewnienia realizacji praw i wolności jednostki. Nie powinno się tych zasad interpretować wąsko, ale z uwzględnieniem zasady art. 1 i 2 Konstytucji RP, w myśl których Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli będącym demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Nie można zatem w orzecznictwie sądów administracyjnych ograniczać się do ściśle pojmowanej zasady legalizmu. Jeżeli bowiem „zgodne z prawem” jest tylko to, co przewidziano w ustawach i aktach wykonawczych, to sądy administracyjne nie miałyby kryteriów, w oparciu o które miałyby rozstrzygać spory w sprawach, w których przepisy przewidują jedynie ogólne ramy, cele, jakim mają służyć akty i czynności podejmowane przez administrację publiczną.

Poruszona powyżej kwestia nawiązuje do ostatniego z zasygnalizowanych na wstępie zagadnień – zakresu kompetencji orzeczniczych sądów administracyjnych. Jeżeli bowiem przyjmiemy, że z art. 184 nie wynika wcale, że jedynym zadaniem tych sądów jest sprawowanie kontroli działalności administracji publicznej, to nie powinniśmy również twierdzić, że ich orzeczenia polegać mają wyłącznie na wiążącym rozstrzygnięciu, czy poddany kontroli akt lub czynność jest zgodna z przepisami prawa (proceduralnymi, ustrojowymi i materialnymi) oraz orzekaniu o usunięciu ich z obrotu prawnego (uchyleniu lub uznaniu za nieważne) bądź o ich bezskuteczności. Kompetencje orzecznicze sądów administracyjnych są bardzo rozbudowane<sup>11</sup>, obejmują również rozstrzygnięcia o innym charakterze niż kasacyjne<sup>12</sup> i obudowane szeregiem uwarun-

<sup>11</sup> Jest ich łącznie aż 21, podstawy i uwarunkowania do ich zastosowania znajdujemy w przepisach: art. 145 § 1 pkt 1, 2 i 3, § 2 i 3; art. 145a § 1 i 3; art. 146 § 1 i 2; art. 147 § 1 i 2; art. 148; art. 149 § 1, pkt 1, 2 i 3, § 1a, 1b i § 2; art. 151a § 1 i art. 154 § 1 i 7 p.p.s.a.

<sup>12</sup> Mam tu na uwadze głównie umorzenie przez sąd postępowania administracyjnego (art. 145 § 3 p.p.s.a.); zobowiązanie organu do wydania aktu w określonym terminie ze wskazaniem sposobu załatwienia sprawy lub jej rozstrzyg-

kowań, od których zależy dopuszczalność ich zastosowania w wyroku uwzględniającym skargę. Nie ulega jednak wątpliwości, że te uprawnienia orzecznicze tych sądów, które zawierają w swoim rozstrzygnięciu element merytoryczny, potraktowane zostały przez ustawodawcę zasadniczo jako coś wyjątkowego, wręcz nadzwyczajnego. Co więcej, katalog rozstrzygnięć zapadających w postępowaniu sądownoadministracyjnym nie wypełnia spektrum sytuacji, w jakich może mieć miejsce spór jednostki z administracją publiczną.

Przedmiotem konfliktu między jednostką a państwem lub innym podmiotem wykonującym władzę publiczną może być bezprawne ingerowanie w jej prawa lub wolności czynnościami faktycznymi. W takich sytuacjach powinna ona mieć prawo żądania, aby sąd zakazał ingerującej administracji kontynuowania takich zachowań. W przypadkach gdy z obowiązującego prawa administracyjnego wynika, że jednostka jest uprawniona do określonych w nim świadczeń, powinna mieć możliwość zgłoszenia do sądu żądania, aby zobowiązał określony podmiot (organ) administrujący do dokonania określonego świadczenia (w sferze dotowania jednostek oświaty należnych dotacji prowadzący wskazane ustawą podmioty niepubliczne prowadzące jednostki oświatowe mogą dochodzić należnych im świadczeń w sądzie powszechnym, ale przecież nie są to należności cywilno-, lecz publicznoprawne). Również w tych przypadkach, w których z obowiązującego prawa wynika, że dana jednostka jest do czegoś uprawniona lub zobowiązana, ale ustawa wymaga ustalenia takich konsekwencji przez organ administrujący i potwierdzenia takiego ustalenia stosownym aktem lub innym dokumentem, możliwość domagania się wydania przez sąd administracyjny orzeczenia zastępującego działanie administracji publicznej powinna być uznana za konieczny element demokratycznego państwa prawnego. Wszak ustawy powinny zapewniać nie tylko ochronę przed bezprawnymi działaniami administracji, ale – posługując się brzmieniem art. 77 ust. 2 Kon-

---

nięcia (art. 145a § 1); orzeczenie o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku (art. 145a § 3, art. 146 § 2, art. 149 § 1b i art. 154 § 2 p.p.s.a.). Orzeczenia wymierzające kary pieniężne lub zasądzające kwoty pieniężne mają wprawdzie również charakter niekasacyjny, ale są to instrumenty incydentalne i akcesoryjne.

stytucji RP – sądową drogę dochodzenia naruszonych praw i wolności jednostki. O ile obowiązujący w Polsce porządek prawny zapewnia zasadniczo każdemu pełną ochronę przed naruszeniem wolności (poprzez wyroki pozbawiające skuteczności prawnej wszelkich bezprawnych aktów i czynności administracji publicznej), o tyle w zakresie dochodzenia naruszonych przez nią praw jednostki, ta ostatnia może liczyć jedynie na zobowiązanie przez sąd tej administracji do określonych zachowań, ewentualnie – na wyrok ustalający, że ma ona określone uprawnienie, ale na wydanie egzekwowalnego realnie wyroku realizującego jej należne prawa liczyć nie może. Jak wynika z powyższego, polska regulacja kompetencji orzeczniczych sądów administracyjnych wymaga jeszcze aktywności władzy ustawodawczej.

## Bibliografia

- Czarnik Z., *Charakter prawny aktu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej stwierdzającego przejście sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku*, „Ius Novum” 2020, Nr 2.
- Wiącek M. [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2016.

## Ograniczenia prawa do wniesienia odwołania – czy ustawodawca zmierza w kierunku względności zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego?

### 1. Zasada skargowości w postępowaniu odwoławczym

W postępowaniu odwoławczym spotykamy się z jedną z nielicznych sytuacji, w której to strona (lub uczestnik na prawach strony), a nie organ prowadzący postępowanie decyduje o dalszych losach – kontynuacji – postępowania administracyjnego. Z istoty administracyjnego postępowania odwoławczego wynika, że jest ono oparte w pełni na zasadzie skargowości, a tym samym organ odwoławczy nie może działać z urzędu<sup>1</sup>. Zgodnie bowiem z art. 127 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>2</sup> (dalej: k.p.a.) od decyzji wydanej w pierwszej instancji służy stronie odwołanie tylko do jednej instancji. Uprawnienie do zaskarżenia decyzji w toku instancji przysługuje wyłącznie stronie, a obowiązkiem organu odwoławczego jest dokonanie w pierwszej kolejności wstępnej kontroli odwołania, która obejmuje w szczególności ustalenie, czy odwołanie pochodzi od podmiotu uprawnionego<sup>3</sup>. Jeśli strona nie wniesie odwołania od decyzji organu pierwszej

---

<sup>1</sup> Zob.: wyrok NSA z dnia 24 listopada 2022 r., I OSK 1901/22, LEX nr 3439313.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 775 z późn. zm.

<sup>3</sup> Zob.: wyrok WSA w Szczecinie z dnia 4 listopada 2021 r., II SA/Sz 825/21, LEX nr 3266896.

instancji, decyzja ta stanie się ostateczna, a organ administracji publicznej nie będzie mógł dokonać jej weryfikacji w administracyjnym toku instancji. Wyłącznie od woli strony zależy, czy zechce ona uruchomić tok postępowania odwoławczego<sup>4</sup>. Działania organu odwoławczego są zatem legitymizowane czynnością strony w postaci wniesienia odwołania od decyzji organu pierwszej instancji. Organ odwoławczy, nawet dostrzegając ewidentną sprzeczność z prawem decyzji organu pierwszej instancji, nie może uruchomić z urzędu postępowania zmierzającego do jej weryfikacji w toku instancji. Decyzja może zatem uzyskać przymiot ostateczności niejako z woli strony postępowania.

## 2. Zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego

Do 31 maja 2017 r. art. 15 k.p.a. stanowił, że postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne. Sformułowanie powyższe nie statuowało jednak bezwzględnego obowiązywania zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, gdyż możliwość stanowienia od niej wyjątków wynika z art. 78 Konstytucji RP. Przepis ten gwarantuje stronie każdego postępowania, w tym administracyjnego, prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, stanowiąc, że wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa. W wyniku nowelizacji art. 15 k.p.a. od 1 czerwca 2017 r.<sup>5</sup> przepis ten stanowi, że postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.

Zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego jest nie tylko jedną z zasad ogólnych tego postępowania, ujętą w katalogu zasad ogólnych, znajdującym się w rozdziale 2 działu I k.p.a., ale stanowi rów-

---

<sup>4</sup> Zob.: H. Knysiak-Molczyk, *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2004, s. 255; wyrok NSA z dnia 14 września 2021 r., III OSK 595/21, LEX nr 3227746.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw; Dz.U. poz. 935.

niez element szerszej zasady sprawiedliwości proceduralnej, obejmującej obowiązek uzasadniania rozstrzygnięć wydawanych przez organy władzy publicznej oraz prawo do zaskarżania przez strony i uczestników postępowania rozstrzygnięć wydanych w pierwszej instancji<sup>6</sup>. Aby powyższa zasada mogła być prawidłowo realizowana, środek przewidziany przez ustawę musi być dostępny (nienadmiernie sformalizowany) oraz efektywny<sup>7</sup>. Celem kontroli instancyjnej jest bowiem zapobieganie pomyłkom i arbitralności w orzekaniu w pierwszej instancji<sup>8</sup>. Należy przy tym podkreślić, że kontrola instancyjna nie zawsze będzie wykonywana przez organ wyższego stopnia. Istota dwuinstancyjności postępowania administracyjnego „sprowadza się (...) do tego, że w rezultacie wniesienia zwykłego środka zaskarżenia decyzji (aktu nieposiadającego przymiotu ostateczności) sprawa jest rozpatrywana ponownie co do zasady przez organ wyższego stopnia, zaś w określonych ustawowo sytuacjach – przez organ, który podjął zakwestionowane rozstrzygnięcie”<sup>9</sup>. Zasada dwuinstancyjności może być realizowana poprzez zagwarantowanie stronie możliwości zaskarżenia nieostatecznego rozstrzygnięcia organu pierwszej instancji za pomocą zarówno odwołania dewolutywnego, jak i odpowiedników tego środka, niecechujących się dewolutywnością<sup>10</sup>.

<sup>6</sup> Zob.: wyrok TK z dnia 14 czerwca 2006 r., K 53/05, OTK-A 2006, Nr 6, poz. 66 i wyrok WSA w Kielcach z dnia 25 kwietnia 2013 r., II SA/Ke 172/13, LEX nr 1310164.

<sup>7</sup> Zob.: L. Garlicki, *Konstytucja RP. Komentarz*, t. V, Warszawa 2007, s. 7.

<sup>8</sup> Zob.: wyrok TK z dnia 12 czerwca 2002 r., P 13/01, OTK-A 2002, Nr 4, poz. 42, s. 564.

<sup>9</sup> Z. Kmieciak, *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 59.

<sup>10</sup> Podzielałam w tym zakresie pogląd Z. Kmieciaka, *Instancyjność postępowania administracyjnego w świetle Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2012, Nr 5, s. 14–15. Por. też.: Z. Kmieciak, *Problem funkcji i metody rekonstruowania zasad ogólnych k.p.a.*, „Państwo i Prawo”, 2009, Nr 9, s. 5–11; idem, Z. Kmieciak, J. Wegner, M. Wojtuń, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 146–147. Zasada dwuinstancyjności może być realizowana nie tylko w klasycznym (pionowym), lecz również „spłaszczonym” (poziomym) toku instancji (pojęcia „spłaszczonego” toku instancji używa J. Zimmermann, *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986, s. 81. Zob. też.: J. Zimmermann, *Glosa do wyroku NSA z 15.06.1993 r., IV SA 1639/92*, OSP 1995, Nr 4, s. 185).

Z zasady dwuinstancyjności wywodzone jest fundamentalne prawo strony do zaskarżenia decyzji nieostatecznej. W doktrynie prezentowany jest pogląd, że „prawo do wniesienia odwołania od każdej decyzji nieostatecznej należy traktować w państwie prawnym jako publiczne prawo podmiotowe obywatela”<sup>11</sup>, a „prawo strony do skutecznego kwestionowania decyzji, w tym i okoliczności, w jakich została wydana, jest »kamieniem węgielnym« instytucji procesowych, gwarantujących udział strony w postępowaniu administracyjnym”<sup>12</sup>. Zmiany regulacji prawnych w ostatnich latach wydają się jednak świadczyć o tym, że ustawodawca zmierza do ograniczenia możliwości wnoszenia odwołania, a zatem do zawężenia zakresu obowiązywania zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. Warto postawić pytanie, czy wprowadzane zmiany istotnie stanowią ograniczenia zasady dwuinstancyjności, a jeśli tak, to czy takie ograniczenia pozwalają na zachowanie odpowiednich standardów proceduralnych z punktu widzenia ochrony praw strony postępowania?

### 3. Zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania

Zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania nie jest w k.p.a. instytucją nową. Art. 113 § 4 pkt 2 k.p.a. w jego pierwotnym brzmieniu<sup>13</sup> stanowił, że „decyzja podlega wykonaniu przed upływem terminu do wniesienia odwołania, gdy wszystkie strony zgodnie zrzekły się na piśmie wniesienia odwołania”. Od 1 czerwca 2017 r. w wyniku wprowadzenia do k.p.a. art. 127a<sup>14</sup> strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania.

---

<sup>11</sup> L. Żukowski [w:] L. Żukowski, R. Sawuła, *Postępowanie administracyjne*, Przemysł–Rzeszów 2012, s. 102.

<sup>12</sup> E. Bojanowski, *Prawo strony do udziału w postępowaniu administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. Studia Prawnoustrojowe” 1990, Nr 2, s. 13.

<sup>13</sup> Dz.U. z 1960 r. Nr 30 poz. 168.

<sup>14</sup> Ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw.

Obecnie, w wyniku ostatniej nowelizacji<sup>15</sup>, przepis ten stanowi, że przed upływem terminu do wniesienia odwołania strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania wobec organu administracji publicznej, który wydał decyzję. Z dniem doręczenia organowi administracji publicznej oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania przez ostatnią ze stron postępowania, decyzja staje się ostateczna i prawomocna, a zatem strona traci również prawo jej zaskarżenia do sądu.

Wprowadzenie ponownie do k.p.a. instytucji zrzeczenia się przez stronę prawa do wniesienia odwołania wywołało duże emocje. W doktrynie pojawiły się głosy, że regulacja ta jest „zdumiewająca”, a „nieporozumienie”, jakie ona oznacza, „jest bardzo głębokie. Samo pojęcie prawa podmiotowego i jego istota zakłada bowiem, że zrzeczenie się go jest wykluczone”<sup>16</sup>. Nie podzielam tego radykalnego stanowiska, prezentując pogląd zbliżony ze stanowiskiem Z. Kmiecika, że prawo podmiotowe może zostać nabyte wyłącznie na mocy decyzji ostatecznej, a nadto – skoro strona w pełni rozporządza prawem do wniesienia odwołania – to konsekwentnie jej woli pozostawione jest zrzeczenie się prawa do jego wniesienia<sup>17</sup>.

Nie sposób także nie dostrzegać korzyści, jakie instytucja zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania może nieść dla strony postępowania administracyjnego. Podmiot legitymowany do wniesienia odwołania może mieć interes w tym, by decyzja stała się ostateczna i prawomocna<sup>18</sup> bez oczekiwania na upływ terminu do wniesienia odwołania.

<sup>15</sup> Ustawą z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustaw w celu likwidowania zbędnych barier administracyjnych i prawnych; Dz.U. z 2023 r. poz. 803.

<sup>16</sup> J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 201. Podobne stanowisko prezentuje: W. Jakimowicz, *O normatywnej konstrukcji zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania od decyzji administracyjnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, Nr 9, s. 34 i n. Zob. też: J. Zimmermann, *Kilka refleksji o nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2017, Nr 8, s. 15–16.

<sup>17</sup> Z. Kmiecik [w:] Z. Kmiecik, J. Wegner, M. Wojtuń, *Kodeks...*, op. cit., s. 768–769. Zob. też: powołaną tamże przez autora literaturę.

<sup>18</sup> Instytucja zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania funkcjonuje w praktyce i jest wykorzystywana w różnorodnych przedmiotowo sprawach administracyjnych.

Czy jednak o instytucji zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania możemy w ogóle mówić w kontekście ograniczenia zasady dwuinstancyjności? W moim przekonaniu nie, gdyż oczywiste jest, że nie każda sprawa administracyjna będzie przedmiotem dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego, lecz tylko taka, w odniesieniu do której o uruchomieniu toku instancji zdecyduje podmiot do tego legitymowany. Jak już wyżej była mowa, administracyjne postępowanie odwoławcze jest oparte na zasadzie skargowości, zatem od woli podmiotu legitymowanego zależy jego uruchomienie. Instytucja zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania w pełni wpisuje się w zasadę skargowości, skracać jedynie czas, po upływie którego decyzja staje się ostateczna i prawomocna. Warto również przywołać paremię *volenti non fit iniuria*, która zdaje się dobrze obrazować opisywaną sytuację. Strona powinna być przez organ właściwie pouczona o skutkach, jakie niesie za sobą skorzystanie z instytucji zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania, aby była w stanie w pełni świadomie podjąć decyzję o jej wykorzystaniu.

#### 4. Wyjątki od zasady dwuinstancyjności

Zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego nie ma charakteru bezwzględnego. Postępowanie może być jednoinstancyjne, jeśli tak stanowi – w sposób niebudzący wątpliwości – przepis szczególny. Przepisy ustaw szczególnych wprowadzają wyjątki od zasady dwuinstancyjności, związane z ograniczeniem dopuszczalności poszczególnych środków prawnych lub nawet wyłączeniem ich stosowania. Wprowadzane ograniczenia mogą mieć charakter terminowy, podmiotowy lub inny (np. ze względu na rodzaj sprawy lub rodzaj organu orzekającego w sprawie). Wprowadzane wyjątki muszą mieć jednak charakter wyraźny, niebudzący jakichkolwiek wątpliwości, precyzyjnie ograniczony co do zakresu i niedopuszczający możliwości rozszerzającej interpretacji<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> SN w uchwale składu 7 sędziów z dnia 1 grudnia 1994 r., III AZP 8/94, OSNP 1995, Nr 7, poz. 82, w której wskazał również, że „jeśli (...) u organów orzekających, zarówno administracyjnych, jak i sądowych powstają w tym

Jak już była mowa wyżej, art. 15 k.p.a. został znowelizowany z dniem 1 czerwca 2017 r. W uzasadnieniu rządowego projektu ustawy nowelizującej<sup>20</sup> wskazano, że „celem projektu nie jest (...) »uchylenie« zasady dwuinstancyjności. Zmiana art. 15 k.p.a. potwierdza jedynie wynikającą z Konstytucji RP i znajdującą wyraz już obecnie w przepisach szczególnych elastyczność w zakresie konstruowania przez ustawodawcę zasad i środków prawnych służących weryfikacji decyzji i postanowień (zgodnie z tendencjami obserwowanymi w wielu krajach europejskich), a także – możliwość rezygnacji z zaskarżalności w trybie administracyjnym aktów wskazanych w ustawach szczególnych w zakresie, w jakim pozwala na to art. 78 zd. 2 Konstytucji RP. Proponowane brzmienie art. 15 k.p.a. wysławia zatem istniejącą już w obecnym stanie prawnym możliwość kształtowania przez ustawodawcę struktury zaskarżania rozstrzygnięć administracyjnych, w zależności od charakteru i okoliczności konkretnych spraw, przy poszanowaniu prawa do ich zaskarżania oraz do dwukrotnego merytorycznego rozpatrzenia każdej z nich”. Jednocześnie jednak ustawodawca w art. 15 noweli z dnia 7 kwietnia 2017 r. nałożył na ministrów kierujących działami administracji rządowej obowiązek dokonania, w zakresie swojej właściwości, w terminie 2 lat od dnia wejścia w życie wyżej wymienionej ustawy, przeglądu aktów prawnych regulujących postępowania administracyjne w zakresie dwuinstancyjności postępowań i przepisów szczególnych wobec art. 127 § 1 k.p.a. Ministrowie, o których mowa wyżej, mieli obowiązek przedłożyć ministrowi właściwemu do spraw gospodarki oraz ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej zestawienia wraz z uzasadnieniem, obejmujące postępowania administracyjne, w których zachodzi konieczność zachowania dwuinstancyjności postępowań oraz w których zasadne jest odstępianie od dwuinstancyjności postępowań. Minister właściwy do spraw gospodarki w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej miał obowiązek przedłożenia Radzie Ministrów, w terminie 6 miesięcy od dnia wykonania obowiązku, o którym mowa

---

zakresie wątpliwości, to powinny być one rozstrzygane na korzyść dopuszczalności odwołania w toku instancji, nie zaś na korzyść jego ograniczenia lub wyłączenia”.

<sup>20</sup> VIII kadencja, druk sejm. nr 1183, s. 4.

wyżej, zbiorczego raportu dotyczącego dwuinstancyjności postępowań administracyjnych. Wydaje się, że rzeczywistym celem ustawodawcy było zatem ograniczenie zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego.

Ministrowie kierujący poszczególnymi działami administracji rządowej przeanalizowali łącznie 2112 postępowań w zakresie ich właściwości. Z dokonanej analizy wynika, że w przypadku 1968 postępowań konieczne jest zachowanie zasady dwuinstancyjności, natomiast w przypadku 144 postępowań zasada dwuinstancyjności może zostać zniesiona<sup>21</sup>. Lista wyjątków od zasady dwuinstancyjności została rozszerzona ustawą z dnia 7 października 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu uproszczenia procedur administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców<sup>22</sup>.

Warto zauważyć, że prawdopodobnie – jak podnosi Z. Kmiecik – „włączenie do noweli z 7.04.2017 r. przepisu art. 15 było przejawem realizacji zamysłu, który przyświecał podjętym kilka lat wcześniej w Kancelarii Prezydenta RP pracom studialnym zmierzającym do wytyczenia szerszej wizji rozwoju środków ochrony interesów strony w postępowaniu administracyjnym. Ich zasadniczym celem było zbadanie, czy i w jakim zakresie odwołania dewolutywne mogłyby bez uszczerbku dla efektywności udzielanej ochrony zostać zastąpione instytucją odwołania niedewolutywnego (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy)”<sup>23</sup>. Jeśli istotnie taki był pierwotny zamysł ustawodawcy, to w kolejnym kroku nie został zrealizowany zgodnie z pierwotnymi zamierzeniami. Ustawą z dnia 7 października 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu uproszczenia procedur administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców dokonano bowiem nie „spłaszczenia” toku instancji w niektórych postępowaniach, lecz wręcz jego wyeliminowania, poprzez przyznanie decyzjom pierwszoinstancyjnym statusu decyzji ostatecznych, to jest decyzji niezaskarżalnych ani w ramach dewolutywnego, ani w ramach niedewolutywnego toku instancji.

---

<sup>21</sup> Źródło: [https://www.krasp.org.pl/resources/upload/dokumenty/dokumenty\\_opinie\\_20-24/KOiL/OSR\\_projekt\\_ustawy\\_uproszczenia\\_procedur\\_dla\\_obywateli\\_i\\_przedsiębiorców.pdf](https://www.krasp.org.pl/resources/upload/dokumenty/dokumenty_opinie_20-24/KOiL/OSR_projekt_ustawy_uproszczenia_procedur_dla_obywateli_i_przedsiębiorców.pdf).

<sup>22</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 2185. Ustawą powyższą zostały wprowadzone regulacje wskazane w punktach 10–16 poniżej.

<sup>23</sup> Z. Kmiecik [w:] Z. Kmiecik, J. Wegner, M. Wojtuń, *Kodeks...*, op. cit., s. 150.

Wyjątki od zasady dwuinstancyjności przewidują w szczególności:

- 1) art. 477<sup>8</sup> k.p.c. oraz art. 83 ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>24</sup>, zgodnie z którym od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych przysługuje odwołanie do właściwego sądu w terminie i według zasad określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego (dalej: k.p.c.);
- 2) art. 6c ust. 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych<sup>25</sup>, zgodnie z którym od orzeczenia wojewódzkiego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności przysługuje odwołanie do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych;
- 3) art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów<sup>26</sup>, zgodnie z którym od decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu ochrony konkurencji i konsumentów, w terminie miesiąca od dnia jej doręczenia;
- 4) art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne<sup>27</sup>, zgodnie z którym od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki służy odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu ochrony konkurencji i konsumentów w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia;
- 5) art. 13b ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym<sup>28</sup>, zgodnie z którym od decyzji wydanych przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego rozstrzygających co do istoty w sprawach, o których mowa w art. 29e ust. 3, art. 30d ust. 3, art. 33 ust. 15 oraz art. 66 ust. 1, 2, 2aa i 3 ustawy, przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji;

---

<sup>24</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r. poz. 1230.

<sup>25</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r. poz. 100.

<sup>26</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r. poz. 275.

<sup>27</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 1385.

<sup>28</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r. poz. 602.

- 6) art. 206 ust. 2 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne<sup>29</sup>, zgodnie z którym od decyzji: o ustaleniu znaczącej pozycji rynkowej, w sprawie nałożenia, zniesienia, zmiany lub uchylecia obowiązków regulacyjnych, w sprawie nałożenia kar, o których mowa w art. 43a oraz w art. 201 ust. 3, wydawanych w sprawach spornych, z wyjątkiem decyzji w sprawie rezerwacji częstotliwości po przeprowadzeniu przetargu, aukcji albo konkursu oraz od decyzji o uznaniu przetargu, aukcji albo konkursu za nierozstrzygnięte, o których mowa w art. 13 ust. 2, art. 18 ust. 3, art. 20, art. 22 ust. 1, art. 25d ust. 1, art. 27 ust. 6 i 9, art. 30 ust. 5 i art. 35a ust. 3 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów;
- 7) art. 129 ust. 2 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe<sup>30</sup>, zgodnie z którym od decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej o wymierzeniu kary pieniężnej przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu ochrony konkurencji i konsumentów, w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji;
- 8) art. 80 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>31</sup>, który stanowi, że od orzeczenia samorządowego kolegium odwoławczego w przedmiocie ustalenia wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości właściwy organ lub użytkownik wieczysty może wnieść sprzeciw w terminie 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia; wniesienie sprzeciwu jest równoznaczne z żądaniem przekazania sprawy do sądu powszechnego właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości;
- 9) art. 469 ust. 4 i art. 471 ust. 7 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne<sup>32</sup>, zgodnie z którymi decyzje o ustaleniu wysokości

---

<sup>29</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 1648.

<sup>30</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 896.

<sup>31</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r. poz. 344.

<sup>32</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 2625.

odszkodowania są niezaskarżalne, a strona niezadowolona z przyznanego odszkodowania może wnieść powództwo do sądu powszechnego;

- 10) art. 39 ust. 7ae ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>33</sup>, zgodnie z którym decyzje o udostępnieniu kanału technologicznego oraz o odmowie udostępnienia kanału technologicznego są ostateczne;
- 11) art. 35 ust. 4a ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych<sup>34</sup>, zgodnie z którym decyzja o wpisie i odmowie wpisu do rejestru rzeczoznawców jest ostateczna;
- 12) art. 19 ust. 9a ustawy z dnia 20 czerwca 2005 r. o kinematografii<sup>35</sup>, zgodnie z którym decyzje Dyrektora Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej w sprawach należności z tytułu wpłat, o których mowa w art. 19 ust. 1–5, 6a i 7 tej ustawy, są ostateczne;
- 13) art. 101 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze<sup>36</sup>, zgodnie z którym decyzja w przedmiocie wyrażenia zgody na przeklasyfikowanie geologicznych zasobów bilansowych do pozabilansowych, zasobów pozabilansowych do bilansowych, przemysłowych do nieprzemysłowych, zasobów nieprzemysłowych do przemysłowych lub do strat albo strat do zasobów przemysłowych jest ostateczna;
- 14) art. 62 ust. 3a ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o środkach ochrony roślin<sup>37</sup>, zgodnie z którym decyzja o cofnięciu upoważnienia do prowadzenia działalności w zakresie certyfikacji w integrowanej produkcji roślin wydana w przypadku złożenia przez podmiot certyfikujący wniosku o cofnięcie upoważnienia do prowadzenia działalności w zakresie certyfikacji w integrowanej produkcji roślin jest ostateczna;

---

<sup>33</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r. poz. 645.

<sup>34</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 1688.

<sup>35</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r. poz. 130.

<sup>36</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r. poz. 633.

<sup>37</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r. poz. 340.

- 15) art. 64 ust. 2 zd. 2 ustawy z dnia 15 czerwca 2018 r. o zbiorowym zarządzaniu prawami autorskimi i prawami pokrewnymi<sup>38</sup>, zgodnie z którym decyzje wydane w postępowaniach w przedmiocie zatwierdzenia i zmiany zatwierdzonych tabel wynagrodzeń za korzystanie z utworów lub przedmiotów praw pokrewnych są ostateczne;
- 16) art. 21a ust. 5d ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o systemie instytucji rozwoju<sup>39</sup>, zgodnie z którym decyzja w sprawie wsparcia finansowego jest ostateczna i prawomocna;
- 17) art. 87 ust. 3, art. 107 ust. 7, art. 132v ust. 3 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych<sup>40</sup>, które stanowią o wyłączeniu stosowania art. 127 § 3 k.p.a. i dopuszczalności zaskarżenia decyzji do sądu administracyjnego;
- 18) art. 52 ust. 3 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych<sup>41</sup>, który stanowi, że decyzja organu pierwszej instancji o stwierdzeniu nieważności dowodu osobistego wydanej osobie, która we wniosku o jego wydanie podała nieprawdziwe dane, jest ostateczna.

Wskazane wyżej wyjątki od zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego nie stanowią regulacji o charakterze jednorodnym. Różnice nietrudno zauważyć. Przede wszystkim w pewnych kategoriach spraw ustawodawca wprowadził mechanizm przeniesienia ich rozpoznania na drogę postępowania przed sądem powszechnym<sup>42</sup>. W postępowaniu przed sądem powszechnym może być prowadzone postępowanie dowodowe w szerokim zakresie, zatem takie hybrydowe postępowanie realizuje w pewien sposób funkcję ochronną wobec strony<sup>43</sup>. W innych

---

<sup>38</sup> Dz.U. poz. 1293.

<sup>39</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r. poz. 1103.

<sup>40</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 2360.

<sup>41</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 671.

<sup>42</sup> Por. przykłady wskazane w punktach 1–9.

<sup>43</sup> Zastrzeżenia wobec konstytucyjności takiego rozwiązania podnosi Z. Czar-  
nik, *W sprawie charakteru prawnego tzw. postępowań hybrydowych*, „Zeszyty  
Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, Nr 2, s. 22–32. Autor pod-  
kreśla, że „Odwołanie jako instytucja kontroli nieostatecznych rozstrzygnięć  
administracyjnych jest warunkiem *sine qua non* poprawnie zbudowanego po-

kategoriach spraw ustawodawca pozostawił stronie jedynie możliwość zaskarżenia decyzji ostatecznej do sądu administracyjnego<sup>44</sup>. Sąd ten ma ograniczone możliwości prowadzenia postępowania dowodowego<sup>45</sup>, jak również orzekania merytorycznego<sup>46</sup>, zatem standard ochrony praw strony realizowany przed tym sądem będzie w większości przypadków ograniczał się do skutku kasacyjnego orzeczenia. Będzie to oznaczać konieczność powrotu sprawy do etapu postępowania administracyjnego celem przeprowadzenia koniecznego dla rozstrzygnięcia sprawy postępowania wyjaśniającego. Z jeszcze inną sytuacją mamy do czynienia w wypadku, gdy ustawodawca przesądził, że decyzja jest zarówno ostateczna, jak i prawomocna. Wówczas od decyzji nie przysługuje ani odwołanie, ani skarga do sądu administracyjnego.

Trudno ustalić, jakie argumenty leżały u podstaw takiego zróżnicowania środków prawnych służących weryfikacji decyzji wydawanych w ramach postępowań administracyjnych. Z punktu widzenia realizacji zasady sprawiedliwości proceduralnej zróżnicowanie to trudno uznać za właściwe, zwłaszcza z uwagi na zróżnicowane możliwości prowadzenia postępowania wyjaśniającego przez sąd powszechny i sąd administracyjny. Wyłączenie lub ograniczenie prawa do wniesienia odwołania od

---

rzędukdu prawnego, a więc takiego, który wypełnia regułę należytej ochrony praw przed władczymi działaniami państwa i który zabezpiecza legalne działanie organów administracji. Odstępstwo uczynione w tej materii w postępowaniu hybrydowym nie realizuje tych wartości. Wprawdzie pozwala przenieść rozstrzygnięcie sprawy na płaszczyznę postępowania sądowego, nie daje jednak sądowi możliwości kontrolowania w pełnym zakresie takiego rozstrzygnięcia”.

<sup>44</sup> Od decyzji ostatecznej generalnie służy skarga do sądu administracyjnego, chyba że ustawodawca wyraźnie wyłączył dopuszczalność zaskarżenia decyzji. Takie wyłączenie dotyczy decyzji uznanych przez ustawodawcę za prawomocne. Zgodnie z art. 16 § 3 k.p.a. decyzje ostateczne, których nie można zaskarżyć do sądu, są prawomocne.

<sup>45</sup> Na temat zakresu postępowania dowodowego w postępowaniu sądowoadministracyjnym zob.: H. Knysiak-Sudyka [w:] T. Woś (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 673–678.

<sup>46</sup> Zob.: H. Knysiak-Sudyka, *Model kasacyjny i model merytoryczny orzekania przez sądy administracyjne a realizacja funkcji ochronnej praw jednostki* [w:] E. Wójcicka (red.), *Gwarancje praw jednostki w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym*, Częstochowa 2020, s. 159–174.

decyzji wydanej w pierwszej instancji może być kompensowane poprzez przyznanie stronie prawa wniesienia środka zaskarżenia do sądu powszechnego albo prawa wniesienia niedewolutywnego środka zaskarżenia decyzji do organu administracji publicznej, który wydał decyzję w pierwszej instancji (wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy). Kompensaty takiej nie stanowi natomiast zagwarantowanie stronie prawa wniesienia skargi na decyzję organu pierwszej instancji do sądu administracyjnego<sup>47</sup>.

## 5. Wyłączenie możliwości wniesienia odwołania od decyzji uwzględniającej w całości żądanie strony

Ustawą z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustaw w celu likwidowania zbędnych barier administracyjnych i prawnych do art. 127 k.p.a. został dodany § 1a w brzmieniu: „Decyzja wydana w pierwszej instancji, od której uzasadnienia organ odstąpił z powodu uwzględnienia w całości żądania strony, jest ostateczna”. Nowelizacja ta weszła w życie z dniem 12 maja 2023 r. W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej wskazano, że „zmiana ta stanowić będzie istotny wyjątek od zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. Należy mieć jednak na uwadze, że w sytuacji, w której organ, wydając decyzję, w całości uwzględnia żądanie strony, nie jest ona zainteresowana, by wnosić od takiej decyzji odwołanie. Jednocześnie, co istotne, strona nadal będzie miała możliwość doprowadzenia do uchylecia takiej decyzji na drodze sądownoadministracyjnej. Dzięki tej zmianie strona – otrzymując decyzję zgodną ze swoim żądaniem – w celu uzyskania przez nią przymiotu ostateczności, nie będzie zmuszona czekać na upływ terminu na wniesienie od niej odwołania ani też podejmować dodatkowych czynności polegających na skutecznym złożeniu oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania. W tym kontekście istotne jest również, że w sytuacji, w której organ pierw-

---

<sup>47</sup> Zob.: wyrok TK z dnia 11 maja 2004 r., K 4/03, OTK-A 2004, Nr 5, poz. 41.

szej instancji odstąpił od uzasadnienia decyzji, możliwość jej weryfikacji przez organ drugiej instancji i tak jest istotnie ograniczona<sup>48</sup>.

Wydaje się, że ustawodawca chciał wprowadzić do postępowania administracyjnego instytucję *gravamen* (uciążliwość orzeczenia, pokrzywdzenie orzeczeniem)<sup>49</sup>, jednakże literalne brzmienie art. 127 § 1a k.p.a. jest – delikatnie ujmując – nieudane.

Przed wszystkim trzeba pamiętać, że zgodnie z art. 107 § 4 k.p.a. można odstąpić od uzasadnienia decyzji, gdy uwzględnia ona w całości żądanie strony; nie dotyczy to jednak decyzji rozstrzygających sporne interesy stron oraz decyzji wydanych na skutek odwołania. Na gruncie tej regulacji prawnej w doktrynie wyrażono pogląd, że „organ administracji publicznej, będąc upoważniony do odstąpienia od uzasadnienia decyzji, nie musi z tego upoważnienia skorzystać, a wszelkie wątpliwości co do tego, czy istnieją warunki do odstąpienia od uzasadnienia decyzji, powinny być rozstrzygnięte na korzyść zasady ustalonej w art. 107 § 1. Unormowania wyjątkowe nie mogą być bowiem wykładane rozszerzająco”<sup>50</sup>. Ustawodawca dodając § 1a do art. 127 k.p.a. nie zmie-

<sup>48</sup> Uzasadnienie komisijnego projektu ustawy o zmianie ustaw w celu likwidowania zbędnych barier administracyjnych i prawnych, druk sejm. nr 1628, s. 18.

<sup>49</sup> *Gravamen* pełni funkcję przesłanki zaskarżenia, czyli takiego warunku, który samodzielnie i niezależnie od innych jeszcze warunków powinien wystąpić, aby doszło do skutecznego zaskarżenia rozstrzygnięcia. Oznacza naruszenie jakiegokolwiek prawnie chronionego dobra uczestnika procesu na skutek wydania przez organ procesowy decyzji o określonej treści; zob.: D. Świecki (red.), *Kodeks postępowania karnego*, t. II, *Komentarz aktualizowany*, LEX/el 2023, komentarz do art. 425, teza 24. Zob. też: postanowienie SN z dnia 27 kwietnia 2017 r., II CZ 12/17, LEX nr 2312471, w którym sąd stwierdził, że „pokrzywdzenie orzeczeniem (*gravamen*) stanowi co do zasady przesłankę dopuszczalności środka zaskarżenia. Istnieje ono wtedy, gdy zaskarżone orzeczenie jest obiektywnie w sensie prawnym niekorzystne dla skarżącego, ponieważ z punktu widzenia jego skutków związanych z prawomocnością materialną skarżący nie uzyskał ochrony prawnej, którą zamierzał osiągnąć przez procesowo odpowiednie zachowanie w postępowaniu poprzedzającym wydanie orzeczenia, a w razie braku takiego zachowania (...) *per se* wywołuje takie skutki”.

<sup>50</sup> M. Romańska [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 781.

nił brzmienia art. 107 § 4 k.p.a. Przyjmując jako trafny przytoczony wyżej pogląd, należy wskazać, że w obrocie prawnym mogą znaleźć się decyzje uwzględniające w całości żądanie strony, które zawierają uzasadnienie, i takie, które nie zawierają uzasadnienia. Trudno wyobrazić sobie, by wolą ustawodawcy było wyłączenie dopuszczalności wniesienia odwołania jedynie w odniesieniu do takich decyzji, które nie zawierają uzasadnienia, a pozostawienie możliwości wniesienia odwołania od decyzji, które uzasadnienie zawierają, mimo że także uwzględniają w całości żądanie strony. Konstytucyjności tego rodzaju regulacji nie sposób wykazać przy użyciu jakichkolwiek argumentów. Jeśli zatem intencją ustawodawcy było wyłączenie prawa do wniesienia odwołania od decyzji uwzględniających w całości żądanie strony, to przepis powinien to wyraźnie stanowić, bez odwoływania się do kwestii sporządzenia uzasadnienia decyzji lub rezygnacji z tego jej elementu.

Kolejna wątpliwość wiąże się z obowiązkiem w postępowaniu administracyjnym zasady praworządności (art. 6 i 7 k.p.a.). Nie można wykluczyć, że strona będzie zainteresowana wyeliminowaniem z obrotu prawnego decyzji uwzględniającej w całości jej żądanie, lecz naruszającej zasadę praworządności (sprzecznej z prawem). W takiej sytuacji pozostanie stronie wyłącznie droga postępowania przed sądem administracyjnym, co może wiązać się z poniesieniem kosztów sądowych, jak również z dłuższym z reguły czasem oczekiwania na rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej z uwagi na co do zasady kasacyjne możliwości orzecznicze sądu administracyjnego. Trudno wyjaśnić, dlaczego ustawodawca zrezygnował z pierwszeństwa zasady praworządności, wprowadzając kolejny wyjątek od zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego.

## 6. Podsumowanie

Opisane wyżej zmiany k.p.a. wyraźnie wskazują na to, że ustawodawca w ostatnich latach intensywnie poszukuje rozwiązań mających usprawnić i uprościć procedury administracyjne. Nie sposób jednak nie dostrzec, że wprowadzane rozwiązania nie są przemyślane. Często też nie zostały zsynchronizowane z innymi regulacjami kodeksu. Istotne wątpliwości

budzi także ich poprawność z punktu widzenia zapewnienia gwarancji ochrony praw strony w postępowaniu.

Prawo do wniesienia odwołania jest jednym z fundamentalnych uprawnień procesowych. Dlatego rezygnacja z niego powinna następować tylko w przypadkach istotnie uzasadnionych, a rekompensatę winna stanowić możliwość przeniesienia sprawy na drogę postępowania sądowego przed sądem powszechnym lub możliwość wniesienia niedewolutownego środka prawnego, jakim jest wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, przynajmniej dopóki uprawnienia orzecznicze sądu administracyjnego sprowadzają się w zasadzie do uprawnień kasacyjnych, przy bardzo ograniczonej możliwości prowadzenia postępowania dowodowego.

Należy również podkreślić, że organ odwoławczy nie może ograniczać się do badania zgodności z prawem decyzji zakwestionowanej przez stronę, ale powinien zbadać tę decyzję także z punktu widzenia słuszności i celowości rozstrzygnięcia<sup>51</sup>. Kryteriami kontroli są w tym przypadku – obok kryteriów wyżej wymienionych – również gospodarność i rzetelność. Sąd administracyjny sprawuje kontrolę działań administracji publicznej wyłącznie w oparciu o kryterium zgodności z prawem, z pominięciem jakichkolwiek innych kryteriów. Nie można zatem mówić tutaj o identycznych standardach ochrony prawnej. Ustawodawca powinien zatem z większą rozważą wprowadzać wyjątki od zasady dwuinstancyjności w postępowaniu administracyjnym.

## Bibliografia

Bojanowski E., *Prawo strony do udziału w postępowaniu administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. Studia Prawnoustrojowe” 1990, Nr 2.

Czarnik Z., *W sprawie charakteru prawnego tzw. postępowań hybrydowych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, Nr 2.

---

<sup>51</sup> Zob.: wyrok NSA z dnia 14 stycznia 1993 r., SA/Wr 1384/92, ONSA 1994, Nr 1, poz. 32.

- Garlicki L., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, Warszawa 2007.
- Jakimowicz W., *O normatywnej konstrukcji zrzeczenia się prawa do wnie- sienia odwołania od decyzji administracyjnej*, „Przegląd Prawa Publicz- nego” 2018, Nr 9.
- Kmieciak Z., *Instancyjność postępowania administracyjnego w świetle Kon- stytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2012, Nr 5.
- Kmieciak Z., J. Wegner, M. Wojtuń, *Kodeks postępowania administracyj- nego. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Kmieciak Z., *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011.
- Kmieciak Z., *Problem funkcji i metody rekonstruowania zasad ogólnych k.p.a.*, „Państwo i Prawo” 2009, Nr 9.
- Knysiak-Molczyk H., *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyj- nym*, Zakamycze 2004.
- Knysiak-Sudyka H. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Ko- mentarz*, Warszawa 2019.
- Knysiak-Sudyka H., *Model kasacyjny i model merytoryczny orzekania przez sądy administracyjne a realizacja funkcji ochronnej praw jednostki* [w:] E. Wójcicka (red.), *Gwarancje praw jednostki w postępowaniu ad- ministracyjnym i sądownoadministracyjnym*, Częstochowa 2020.
- Świecki D. (red.), *Kodeks postępowania karnego*, t. II, *Komentarz aktuali- zowany*, LEX/el 2023.
- Woś T. (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Ko- mentarz*, Warszawa 2016.
- Zimmermann J., *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986.
- Zimmermann J., *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017.
- Zimmermann J., *Glosa do wyroku NSA z 15.06.1993 r., IV SA 1639/92*, OSP 1995, Nr 4.
- Zimmermann J., *Kilka refleksji o nowelizacji kodeksu postępowania admi- nistracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2017, Nr 8.
- Żukowski L., R. Sawuła, *Postępowanie administracyjne*, Przemyśl–Rze- szów 2012.

# Termin na wniesienie skargi o wznowienie ogólnego postępowania administracyjnego na podstawie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o pominięciu prawodawczym

## 1. Uwagi wstępne

Z dniem 16 września 2021 r. weszła w życie nowelizacja art. 156 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.)<sup>1</sup>, w wyniku której 10-letnim okresem przedawnienia stwierdzenia nieważności objęto wszystkie kodeksowe przesłanki weryfikacji decyzji w tym trybie nadzwyczajnym<sup>2</sup>. Przed nowelizacją termin ten nie miał zastosowania do decyzji wydanej bez podstawy prawnej lub rażąco naruszającej prawo, niewykonalnej i takiej, której wykonanie może wywołać czyn zagrożony karą, tj. przesłanek stwierdzenia nieważności decyzji opisanych w art. 156 § 1 pkt 2, 5 i 6 k.p.a. Wówczas stwierdzenie nieważności decyzji z tych przyczyn mogło nastąpić nawet po upływie tego okresu, jeśli decyzja obarczona jedną z tych wad nie wywołała nieodwracalnych skutków. Ponadto w wyniku omawianej nowelizacji w art. 158 k.p.a. został dodany § 3 w brzmieniu: „jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji, o której mowa w art. 156 § 2, upłynęło trzydzieści lat, nie wszczyna się postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji”.

Brak w art. 156 § 2 k.p.a. ograniczenia czasowego stwierdzenia nieważności decyzji z przyczyny wymienionej w art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* jako pominięcie prawodawcze był przedmiotem kontroli Trybunału Konstytu-

---

<sup>1</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 775 z późn. zm.

<sup>2</sup> Nowelizacja ta dokonana została mocą ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. poz. 1491).

cyjnego z punktu widzenia jego zgodności z art. 2 Konstytucji RP<sup>3</sup>. Wyrokiem z dnia 12 maja 2015 r., P 46/13<sup>4</sup>, TK stwierdził, że „art. 156 § 2 k.p.a. w zakresie, w jakim nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji nastąpił znaczny upływ czasu, a decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP”. Jak trafnie podniosła M. Jaśkowska, „orzeczenie to miało charakter zakresowy o pominięciu prawodawczym. Nie powodowało samo w sobie zmiany normatywnej ani nie wypowiedało się co do wymaganego okresu prekluzyjnego. Trybunał wskazał w nim jedynie na konieczność dokonania wykładni art. 156 § 2 w zw. z art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a. nie tylko z uwzględnieniem zasady praworządności, przewidzianej w art. 7 Konstytucji RP, lecz także z uwzględnieniem wynikających z art. 2 Konstytucji RP zasady pewności prawa oraz zasady zaufania obywatela do państwa”<sup>5</sup>.

W przypadku omawianego orzeczenia, bez zmiany legislacyjnej nie było jednak możliwe uzyskanie hierarchicznej zgodności z Konstytucją zakwestionowanej przez TK normy prawnej. Należy przy tym zauważyć, że orzeczenia TK o pominięciu prawodawczym, choć tworzy – po jego opublikowaniu – wolną przestrzeń dla nowego stanu prawnego ukształtowanego przez ustawodawcę zgodnie z Konstytucją, to nie uzasadnia ono z reguły zobowiązania do działań ustawodawczych<sup>6</sup>. Brak reakcji ustawodawcy w tym zakresie lub – jak w analizowanym przypadku – dostrzegalna zwłoka we wprowadzeniu stosownej regulacji prawnej<sup>7</sup> ma jednak kluczowe znaczenie dla skutecznej realizacji prawa strony do rozpatrzenia

<sup>3</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.).

<sup>4</sup> OTK-A 2015, Nr 5, poz. 62.

<sup>5</sup> M. Jaśkowska [w:] M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2023, art. 156.

<sup>6</sup> P. Radzewicz, *Kontrola konstytucyjności zaniechań ustawodawczych przez Trybunał Konstytucyjny*, „Państwo i Prawo” 2013, Nr 9, s. 6; E. Tkaczyk, *Skutek bezpośredni obowiązywania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego po jego opublikowaniu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, Nr 2, s. 160.

<sup>7</sup> Na aspekt ten zwracał uwagę m.in.: T. Bąkowski, „Znaczny upływ czasu” – w oczekiwaniu na zmianę art. 156 § 2 k.p.a. [w:] J. Korczak, K. Sobieralski (red.),

jej sprawy w stanie prawnym ukształtowanym w wyniku orzeczenia TK. Takie uprawnienie aktualizuje się w postępowaniu wznowionym, którego celem, zgodnie z art. 149 § 2 k.p.a., jest przeprowadzenie postępowania co do przyczyn wznowienia oraz co do rozstrzygnięcia istoty sprawy. Uruchomienie tego trybu nadzwyczajnego obwarowane jest spełnieniem szeregu przesłanek, w tym zachowaniem terminu na wniesienie skargi o wznowienie postępowania administracyjnego na podstawie orzeczenia TK. Celem niniejszego artykułu jest analiza możliwych sposobów ustalenia terminu na wniesienie takiej skargi na podstawie orzeczenia TK o pominięciu prawodawczym i wskazanie proponowanego rozwiązania w tym zakresie.

Zagadnienie terminu na wniesienie skargi o wznowienie ogólnego postępowania administracyjnego na podstawie orzeczenia TK było przedmiotem szczegółowej analizy w dysertacji doktorskiej mojego autorstwa przygotowanej pod kierunkiem naukowym Czcigodnego Jubilata – prof. zw. dra hab. Wojciecha Chróścielewskiego. W obronie rozprawy doktorskiej, która odbyła się 15 grudnia 2006 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego, uczestniczyli także prof. zw. dr hab. Janusz Borkowski oraz prof. zw. dr hab. Jan Paweł Tarno. W oparciu o rozważania zawarte w tej rozprawie opublikowana została monografia naukowa pt. *Wznowienie ogólnego postępowania administracyjnego na podstawie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego*, Wydawnictwo UWM w Olsztynie, Olsztyn 2008.

## 2. Orzeczenie TK o pominięciu prawodawczym jako podstawa wznowienia ogólnego postępowania administracyjnego

Z pominięciem prawodawczym mamy do czynienia wówczas, gdy zakres regulacji jest zbyt wąski lub gdy w określonym akcie normatywnym występuje pominięcie istotnych kwestii, mających znaczenie z perspektywy koniecznego poszanowania zasad i wartości konstytucyjnych. Kwestie te

---

*Jednostka wobec władczej ingerencji organów administracji publicznej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Barbarze Adamiak*, Wrocław 2019, s. 23–31.

mogą mieć różny charakter i odnosić się np. do braków proceduralnych, a także do niedostatków rozwiązań materialnoprawnych wynikających z obranego przez prawodawcę sposobu zakreszenia przesłanek realizacji praw konstytucyjnych. Wymaga w tym miejscu odnotowania, że kognicja TK ogranicza się wyłącznie do pominięć prawodawczych, nie obejmuje natomiast zaniechania ustawodawczego rozumianego jako pozostawienie w całości określonego zagadnienia lub sfery poza regulacją prawną. Zakaz kontroli powyższych stanów tradycyjnie uzasadniany był rolą ustrojową sądu konstytucyjnego i tym, że organ ten nie stanowi bezpośrednio emanacji demokracji przedstawicielskiej. Stan zaniechania ustawodawczego określany jest w piśmiennictwie jako luka aksjologiczna. W obszarze zaniechania TK nie ma uprawnień do orzekania niezgodności regulacji z wzorcem konstytucyjnym. Inaczej przedstawia się kwestia kognicji TK w odniesieniu do unormowania niepełnego, fragmentarycznego, tj. pominięcia prawodawczego określanego także jako zaniechanie względne<sup>8</sup>.

Pominięcie prawodawcze można zatem ująć jako swoistą podkategorię zaniechania legislacyjnego wyróżnianą na podstawie tego, że istnieje materialny substrat orzeczenia w postaci przepisu lub normy prawnej regulującej daną materię. Pominięcie określonych treści (niepełność regulacji) jest przesłanką ewentualnego stwierdzenia niekonstytucyjności normy prawnej, a nie przedmiotem kontroli<sup>9</sup>. TK nie ocenia bowiem luk w systemie prawa (bez względu na to, jak je nazwiemy), lecz zawsze i bez wyjątku

<sup>8</sup> R. Stefanicki, *Zaniechanie a pominięcie ustawodawcze. Spór o granice kognicji Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2017, Nr 1, s. 51–52. Zob.: A. Paprocka, M. Ziółkowski, *Zaniechanie prawodawcze jako potencjalny przedmiot kontroli Trybunału Konstytucyjnego w świetle zasady nadrzędności konstytucji oraz doświadczeń trybunałów międzynarodowych* [w:] K. Budziło (red.), *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego. Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – założenia i ich praktyczna realizacja*, Warszawa 2010, s. 277 i n.; P. Radziejewicz, *Kontrola konstytucyjności zaniechań ustawodawczych...*, op. cit., s. 3; A. Kustra, *Wznowienie postępowania w następstwie stwierdzenia niekonstytucyjności pominięcia prawodawczego* [w:] M. Bernatt, J. Królikowski, M. Ziółkowski (red.), *Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sferze stosowania prawa*, „Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego”, t. XLVIII, Warszawa 2013, s. 211.

<sup>9</sup> J. Podkowik, *Charakter i skutki prawne wyroków stwierdzających niekonstytucyjność pominięcia prawodawczego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2017, Nr 2, s. 23.

badania hierarchiczną zgodność aktów normatywnych. Przedmiotem wypowiedzi Trybunału jest więc norma prawna. Mówiąc zatem o „niekonstytucyjności pominięcia prawodawczego” należy mieć na myśli normę prawną określającą uprawnienie, obowiązek bądź czynność konwencjonalną, która nie zawiera wszystkich elementów konstytucyjnie koniecznych. O niekonstytucyjności danej normy można mówić dopiero wtedy, gdy określonego elementu nie ma w całym systemie prawa, a nie tylko w przepisie zakwestionowanym przez podmiot inicjujący postępowanie<sup>10</sup>.

Orzeczenie TK o pominięciu prawodawczym pełni zatem funkcję prejudykatu dla prawodawcy, który, podejmując stosowną inicjatywę, winien uwzględnić nie tylko sentencję rozstrzygnięcia, lecz także jego uzasadnienie. Uzasadnienie wyroku TK zawiera bowiem argumentację wskazującą przyczynę niekonstytucyjności normy prawnej, a także przewidywane skutki wyroku dla obrotu prawnego. Ponadto – co jest istotne w procesie legislacyjnym – TK ustala znaczenie zaskarżonego przepisu, w szczególności jego zakres podmiotowy i przedmiotowy, lokując go w określonym otoczeniu normatywnym<sup>11</sup>.

Skutki prawne orzeczenia TK o pominięciu prawodawczym należy rozpatrywać, podobnie jak w przypadku innych orzeczeń negatywnych TK, w dwóch płaszczyznach, tj. skutku orzeczenia dla dalszego losu skontrolowanego aktu normatywnego lub zawartej w nim normy prawnej oraz skutku orzeczenia dla decyzji, orzeczeń i rozstrzygnięć podjętych w przeszłości na podstawie takiego aktu lub normy<sup>12</sup>. Jak już podano, orzeczenie TK o pominięciu prawodawczym nie deroguje z obrotu prawnego zakwestionowanej normy, a jego realizacja wymaga ustanowienia regulacji niezbędnych do urzeczywistnienia norm konstytucyjnych. W rezultacie wydania orzeczenia, którego przedmiotem jest wadliwość normatywna polegająca na braku określonego fragmentu czy treści normatywnej – derogacja całego aktu zawierającego niekonstytucyjną lukę rodzić mogłaby niepożądane skutki i byłaby niecelowa.

<sup>10</sup> J. Podkowik, *Charakter i skutki prawne wyroków...*, op. cit., s. 26.

<sup>11</sup> Zob.: M. Kopacz, D. Lis-Staranowicz, *Wtórna niekonstytucyjność przepisów ustawowych w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Przegląd Sejmowy” 2022, Nr 6, s. 131.

<sup>12</sup> Szerzej na ten temat zob.: M. Kopacz, *Wznowienie ogólnego postępowania administracyjnego...*, op. cit., s. 96–97.

W tym bowiem przypadku negatywna weryfikacja konstytucyjności aktu normatywnego nie dotyczy jego treści, lecz tylko sytuacji adresatów pozostających poza ramami tego unormowania<sup>13</sup>.

Mimo że orzeczenie TK o pominięciu prawodawczym nie wywołuje skutku bezpośredniego w postaci utraty mocy obowiązującej zakwestionowanej normy prawnej, to sytuacja podmiotów, których to orzeczenie dotyczy, nie znajduje się poza sferą regulacji prawnej. Odnoszą się bowiem do nich skutki pośrednie przewidziane w art. 190 ust. 4 Konstytucji RP. W świetle tego przepisu „orzeczenie TK o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylecia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonym w przepisach właściwych dla danego postępowania”. Na gruncie ogólnego postępowania administracyjnego przedmiotowe orzeczenie TK stanowi podstawę wznowienia postępowania (art. 145a § 1 k.p.a.).

Jak trafnie zauważa W. Chróścielewski „przepis art. 145a § 1 k.p.a., formułując podstawę wznowienia postępowania, nie zawiera wymogu, by w konsekwencji orzeczenia TK nastąpiła derogacja kontrolowanego przez niego przepisu”<sup>14</sup>. Możliwe jest zatem wznowienie postępowania także w oparciu o orzeczenia interpretacyjne o pominięciu prawodawczym oraz wyroki TK, wydane mimo uprzedniego uchylecia kontrolowanego aktu normatywnego<sup>15</sup>. Nie może zatem budzić wątpliwości, że także wyrok TK wydany w sprawie P 46/13 mógł stanowić podstawę do wznowienia ogólnego postępowania administracyjnego ze względu na przesłankę z art. 145a § 1 k.p.a.

---

<sup>13</sup> Zob.: D. Dudek, *Konstytucja RP a zaniechanie ustawodawcze* [w:] L. Garlicki, A. Szmyt (red.), *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, Warszawa 2003, s. 73.

<sup>14</sup> W. Chróścielewski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, W. Chróścielewski, Z. Kmiecik (red.), LEX/el. 2019, art. 145(a).

<sup>15</sup> M. Kopacz [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 127–269*, t. III, M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra (red.), LEX/el. 2021, art. 145(a).

Aby skutecznie wznowić postępowanie na podstawie orzeczenia TK, konieczne jest jednak spełnienie przesłanek zarówno o charakterze materialnoprawnym, jak i formalnym. Dla porządku należy przypomnieć, że żądanie wznowienia postępowania z przyczyny wskazanej w art. 145a k.p.a. ma charakter materialnoprawny i stanowi wyłączne prawo strony. Zgoda strony jest zatem koniecznym elementem wznowienia postępowania administracyjnego lub skutecznego powołania się na tę przesłankę w postępowaniu sądowoadministracyjnym. O ile wyjątkowo możliwe jest wniesienie skargi przez prokuratora (inny podmiot na prawach strony) z powołaniem się na tą przesłankę, o tyle działanie takie będzie w interesie strony (co jest istotne w kontekście praw nabytych), jeśli zostanie uzyskana na to jej zgoda<sup>16</sup>. Skarga o wznowienie postępowania musi odpowiadać wymaganiom formalnym co do jej treści, a także zostać złożona z zachowaniem ustawowego terminu na jej wniesienie.

### 3. Pominięcie prawodawcze a termin na wniesienie skargi o wznowienie postępowania administracyjnego

Zgodnie z art. 145a § 2 k.p.a. skargę o wznowienie wnosi się w terminie jednego miesiąca od dnia wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Określenie terminu do zgłoszenia żądania wznowienia postępowania wymaga uwzględnienia poszczególnych typów orzeczeń o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją RP, umową międzynarodową lub z ustawą. W tym zakresie wyróżnić należy: orzeczenia skutkujące utratą mocy niekonstytucyjnego aktu normatywnego oraz orzeczenia niepowodujące derogacji zakwestionowanej normy z obrotu prawnego<sup>17</sup>.

Określając termin do zgłoszenia żądania wznowienia postępowania na podstawie orzeczenia TK skutkującego utratą mocy obowiązującej

---

<sup>16</sup> Wyrok NSA z dnia 6 marca 2018 r., I OSK 1217/16, LEX nr 2462598. Zob.: wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2017 r., I OSK 424/16, LEX nr 2464450.

<sup>17</sup> M. Kopacz, *Wznowienie ogólnego postępowania administracyjnego...*, op. cit., s. 112.

zakwestionowanego aktu normatywnego, pod pojęciem wejścia w życie orzeczenia TK – jako początku biegu terminu – należy rozumieć dzień utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnej normy prawnej. W omawianej sytuacji co do zasady zdarzeniem początkującym bieg terminu będzie dzień wydania publikatora zawierającego omawiane orzeczenie TK. Jeżeli jednak w opublikowanym orzeczeniu TK wskazał inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego (art. 190 ust. 3 Konstytucji RP), to w takim przypadku termin miesięczny rozpoczyna bieg od dnia określonego w orzeczeniu jako data utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego<sup>203</sup>. Nie dotyczy to jednak orzeczeń, w których Trybunał Konstytucyjny zastosował tzw. przywilej korzyści, dopuszczając możliwość wznowienia postępowania – przed datą utraty mocy obowiązującej aktu – w sprawie, która zainicjowała kontrolę jego konstytucyjności<sup>18</sup>. Wówczas bowiem miesięczny termin na wniesienie skargi o wznowienie postępowania rozpoczyna bieg od dnia ogłoszenia orzeczenia Trybunału we właściwym organie publikacyjnym<sup>19</sup>.

Taki też termin znajduje zastosowanie w przypadku skargi o wznowienie postępowania administracyjnego na podstawie orzeczenia TK niepowodującego derogacji zakwestionowanej normy z obrotu prawnego. O ile w odniesieniu do orzeczeń interpretacyjnych wniesienie przedmiotowej skargi w terminie jednego miesiąca od dnia wejścia w życie (opublikowania) orzeczenia TK umożliwi ponowne rozpatrzenie sprawy w stanie prawnym ukształtowanym w następstwie wydanego przez TK orzeczenia, o tyle w odniesieniu do orzeczeń TK o pominięciu prawodawczym zrealizowanie tego celu nie jest możliwe. Na aspekt ten zwrócono uwagę m.in. w wyroku NSA z dnia 26 sierpnia 2021 r. (I OSK 423/21) wydanym po przeprowadzeniu postępowania wznowionego w związku z wyrokiem TK z dnia 12 maja 2015 r., P 46/13. W orzeczeniu tym wskazano, że „stwierdzenie niekonstytucyjności w zakresie pominięcia prawodawczego nakłada na ustawodawcę obowiązek rozszerzenia unormowania

---

<sup>18</sup> Np.: wyrok TK z dnia 18 maja 2004 r., SK 38/03, OTK-A 2004, Nr 5, poz. 45.

<sup>19</sup> M. Kopacz [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego...*, op. cit., art. 145(a). Zob.: J. Trzciniński, *Trybunał Konstytucyjny – regulacja konstytucyjna i praktyka* [w:] W. Skrzydło (red.), *Sądy i Trybunały w Konstytucji i w praktyce*, Warszawa 2005, s. 99–100.

art. 156 § 2 k.p.a. (...), co nie nastąpiło do dnia orzekania przez organ. Nie można w drodze wykładni art. 156 § 2 w związku z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. określać terminu, po którego upływie byłaby wyłączona możliwość stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa. Odmiennie odczytanie zakresowego wyroku TK prowadziłyby do wykreowania przez organ administracji publicznej nieprzewidzianej aktualnie obowiązującym brzmieniem przepisu art. 156 § 2 k.p.a. negatywnej przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji obarczonej wadą z art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a., ale również arbitralnego ustalania przezeń jej normatywnej treści. Taki sposób działania organu, a w dalszej kolejności sądu, byłby nie do pogodzenia z zasadą pewności prawa. TK orzekając w wyroku z 12 maja 2015 r., że art. 156 § 2 k.p.a. w zakresie, w jakim nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji nastąpił znaczny upływ czasu, nie przesądził, że czas ten (wymagany okres prekluzyjny) powinien być taki sam, jak w przypadku przesłanek z art. 156 § 1 pkt 1, 3, 4 i 7 k.p.a., czyli 10 lat, uznając, iż w tym zakresie „ustawodawca dysponuje swobodą w wyborze instrumentów prawnych służących realizacji wskazanych przez Trybunał wartości konstytucyjnych” (pkt 10.7 uzasadnienia wyroku TK). Tym bardziej zatem nie może tego za ustawodawcę czynić organ administracji publicznej. W tych okolicznościach trafnie sąd I instancji uznał, że nie zaistniała podstawa do uchylenia decyzji dotychczasowej, albowiem wyrok TK ani nie skutkuje uchyleniem przepisu będącego podstawą jej wydania, ani nie prowadzi do zmiany stanu prawnego, mogącego stanowić podstawę do ponownego orzeczenia co do istoty w sprawie rozstrzygniętej decyzją dotychczasową<sup>20</sup>.

W judykaturze podkreślono także, że „orzeczenie stwierdzające niekonstytucyjność art. 156 § 2 k.p.a. w zakresie opisanym w sentencji ww. wyroku TK ze swej istoty nie powoduje zmiany normatywnej, jak to wprost wyjaśnił sam Trybunał w uzasadnieniu tego orzeczenia. Stąd też w ocenie NSA sam fakt wydania przez TK wyroku z dnia 12 maja 2015 r.

<sup>20</sup> Wyrok NSA z dnia 26 sierpnia 2021 r., I OSK 423/21, CBOSA. Zob.: wyrok NSA z dnia 23 listopada 2018 r., I OSK 3/17, CBOSA oraz wyrok NSA z dnia 9 lutego 2021 r., I OSK 2215/20, CBOSA.

nie kreuje negatywnej przesłanki do stwierdzenia nieważności decyzji na podstawie art. 156 § 2 k.p.a. z powodu znacznego upływu czasu<sup>21</sup>. Wskazano także, że „brakującej części normy w art. 156 § 2 k.p.a. nie można zrekonstruować w taki sposób, który umożliwiałby jej uniwersalne zastosowanie w okolicznościach każdej sprawy. Innymi słowy, nie może uczynić tego za ustawodawcę sąd ani organ, gdyż mogłoby to prowadzić do zbyt dużej dowolności w stosowaniu prawa i zagrażać wartościom konstytucyjnym, np. zasadzie równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP) czy sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP)”<sup>22</sup>. Co prawda podejmowano także próby zapewnienia stosownej ochrony stronom, których dotyczył wyrok TK z dnia 12 maja 2015 r., jednak zabiegi te z racji mocy wiążącej orzeczeń nie mogły mieć uniwersalnego zastosowania. Tytułem przykładu wskazać można wyrok NSA z dnia 15 czerwca 2020 r. (I OSK 2024/19), w którym podano, że „ustawodawca od ponad pięciu lat nie wykonał powyższego wyroku TK, utrzymując w ten sposób niezgodny z Konstytucją RP stan pominięcia prawodawczego, sprowadzający się do braku wyznaczenia ram czasowych dla domagania się stwierdzenia nieważności decyzji w oparciu o art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a. Jakkolwiek sytuacja taka wzbudza zaniepokojenie na gruncie realizacji konstytucyjnej zasady ostateczności oraz powszechnie obowiązującej mocy prawnej orzeczeń Trybunału (art. 190 ust. 1 Konstytucji RP), to jednak przedłużające się zaniechanie ustawodawcze nie oznacza w praktyce stosowania prawa konieczności akceptowania wyraźnego stanu niekonstytucyjności. W takiej sytuacji to na sądach spoczywa powinność podjęcia takich działań w zakresie wykładni i stosowania prawa, które w realiach konkretnego stanu faktycznego i prawnego sprawy będą prowadziły do osiągnięcia w możliwie jak najwyższym stopniu stanu zgodności z obowiązującym prawem, ukształtowanym wg hierarchii jego źródeł, a więc z Konstytucją RP jako aktem nadrzędnym”<sup>23</sup>.

Przyjąć jednak należy, że pominięcie prawodawcze jest stanem, który w celu usunięcia stwierdzonej przez TK niekonstytucyjności wymaga interwencji ustawodawcy, przy czym brak jest możliwości zobowiązania

---

<sup>21</sup> Wyrok NSA z dnia 2 lutego 2020 r., I OSK 1908/18, CBOSA.

<sup>22</sup> Wyrok NSA z dnia 28 maja 2019 r., I OSK 1746/17, LEX nr 2722455.

<sup>23</sup> Wyrok NSA z dnia 1 czerwca 2020 r., I OSK 2024/19, CBOSA.

prawodawcy do podjęcia stosownych działań legislacyjnych na skutek negatywnego orzeczenia TK. Stąd też, tak jak w przypadku wyroku TK z dnia 12 maja 2015 r., P 46/13, reakcja ustawodawcy może nastąpić w znacznym odstępie czasu od opublikowania orzeczenia TK. Okoliczność ta prowadzi zaś do zróżnicowania sytuacji prawnej podmiotów będących adresatami decyzji wydanej na podstawie aktu normatywnego uznanego przez TK za niegodny z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą ze względu na rodzaj negatywnego orzeczenia wydanego przez TK.

Warto zatem rozważyć, czy bardziej skutecznym zabiegiem nie byłoby uwzględnienie skutków orzeczenia TK o pominięciu prawodawczym przy ustalaniu terminu na wniesienie skargi o wznowienie postępowania na podstawie tego orzeczenia. Punktem wyjścia tych rozważań mogłaby być regulacja dotycząca terminu na wniesienie skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania, którą można wnieść w każdym czasie, aż do wydania rozstrzygnięcia w sprawie<sup>24</sup>. W przypadku orzeczenia TK o pominięciu prawodawczym jako wydanie rozstrzygnięcia w sprawie można by uznać wejście w życie regulacji prawnych niezbędnych do urzeczywistnienia norm konstytucyjnych. Wówczas też można by założyć, że zaktualizował się skutek pośredni orzeczenia TK, jakim jest możliwość żądania wznowienia postępowania i w jego wyniku uzyskania rozstrzygnięcia wydanego w stanie prawnym ukształtowanym w następstwie tego orzeczenia. Wejście w życie tych przepisów byłoby zatem zdarzeniem, które rozpoczyna bieg miesięcznego terminu na wniesienie skargi o wznowienie postępowania na podstawie orzeczenia TK o pominięciu prawodawczym. Uważam jednak, że taki sposób liczenia terminu na wniesienie rzezonej skargi wymaga stosownej zmiany regulacji zawartej w art. 145a § 2 k.p.a.

O ile bowiem w przypadku odroczenia przez TK terminu utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu termin na wniesienie skargi

<sup>24</sup> Jak wskazano bowiem w uchwale NSA z dnia 7 marca 2022 r., II OPS 1/21, ONSAiWSA 2022, Nr 3, poz. 34, „przewlekłość postępowania administracyjnego, jako stan faktyczny, nie jest stanem ciągłym, lecz ma swój kres w chwili rozstrzygnięcia sprawy przez organ”. Podobny pogląd w odniesieniu do stanu bezczynności wyrażono w uchwale NSA z dnia 22 czerwca 2020 r., II OPS 5/19, ONSAiWSA 2020, Nr 6, poz. 79.

o wznowienie postępowania można powiązać z konstytucyjnymi uprawnieniami TK w kształtowaniu skutku bezpośredniego swoich orzeczeń, o tyle w przypadku orzeczeń o pominięciu prawodawczym taka możliwość nie istnieje. Jak już bowiem wskazano, tego rodzaju orzeczenia nie powodują utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego aktu prawnego, a TK nie jest uprawniony do zobowiązania prawodawcy do podjęcia działań legislacyjnych. Orzeczenie TK o pominięciu prawodawczym wywołuje natomiast skutek pośredni, jakim jest możliwość ponownego rozpatrzenia sprawy w nowym stanie prawnym, ukształtowanym w następstwie tego orzeczenia. Zgodnie zaś z art. 190 ust. 4 Konstytucji następuje to na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania. Dlatego też sformułować można postulat *de lege ferenda* o stosowną zmianę w przepisach k.p.a. odnośnie do terminu wniesienia skargi o wznowienie postępowania na podstawie orzeczenia TK o pominięciu prawodawczym – w terminie jednego miesiąca od dnia wejścia w życie przepisów zmieniających akt normatywny, którego niezgodność z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą stwierdził TK.

#### 4. Podsumowanie

Przeszło pięć lat oczekiwania na zmianę przepisów k.p.a. w zakresie objętym wyrokiem TK z dnia 12 maja 2015 r., P 46/13 uwypukliło niedostatki innej regulacji prawnej tej ustawy, tj. art. 145a § 2 k.p.a., dotyczącej terminu na wniesienie skargi o wznowienie postępowania na podstawie orzeczenia TK o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą. Zachowanie tego terminu jest zaś jednym z warunków realizacji skutku pośredniego tego rodzaju orzeczenia TK, jakim jest możliwość wznowienia postępowania i w jego wyniku ponowne rozpatrzenie sprawy w stanie prawnym ukształtowanym w następstwie wydanego przez TK orzeczenia. Pominięcie prawodawcze jest jednak stanem, który w celu usunięcia stwierdzonej przez TK niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą wymaga interwencji prawodawcy. Wobec braku podstaw prawnych zo-

bowiążących do podjęcia stosownych działań legislacyjnych na skutek negatywnego orzeczenia TK *de lege ferenda* należy rozważyć uwzględnienie skutków orzeczenia TK o pominięciu prawodawczym przy ustalaniu terminu na wniesienie skargi o wznowienie postępowania na podstawie tego orzeczenia. Na gruncie ogólnego postępowania administracyjnego wymagałoby to poszerzenia regulacji zawartej w art. 145 a k.p.a. o termin na wniesienie skargi o wznowienie postępowania na podstawie orzeczenia TK o pominięciu prawodawczym, który mógłby wynosić jeden miesiąc od dnia wejścia w życie przepisów zmieniających akt normatywny, którego niezgodność z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą stwierdził TK.

## Bibliografia

- Bąkowski T., „Znaczny upływ czasu” – w oczekiwaniu na zmianę art. 156 § 2 k.p.a. [w:] J. Korczak, K. Sobieralski (red.), *Jednostka wobec władz ingerencji organów administracji publicznej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Barbarze Adamiak*, Wrocław 2019.
- Chróścielewski W. [w:] W. Chróścielewski, Z. Kmiecik (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX/el. 2019.
- Dudek D., *Konstytucja RP a zaniechanie ustawodawcze* [w:] L. Garlicki, A. Szmyt (red.), *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, Warszawa 2003.
- Kopacz M. [w:] M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 127–269*, t. III, LEX/el. 2021.
- Kopacz M., D. Lis-Staranowicz, *Wtórna niekonstytucyjność przepisów ustawowych w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Przegląd Sejmowy” 2022, Nr 6.
- Kopacz M., *Wznowienie ogólnego postępowania administracyjnego na podstawie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego*, Olsztyn 2008.
- Kustra A., *Wznowienie postępowania w następstwie stwierdzenia niekonstytucyjności pominięcia prawodawczego* [w:] M. Bernatt, J. Królikowski, M. Ziółkowski (red.), *Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego*

- w sferze stosowania prawa*, „Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego”, t. XLVIII, Warszawa 2013.
- Paprocka A., M. Ziółkowski, *Zaniechanie prawodawcze jako potencjalny przedmiot kontroli Trybunału Konstytucyjnego w świetle zasady nadrzędności konstytucji oraz doświadczeń trybunałów międzynarodowych* [w:] K. Budziło (red.), *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego. Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – założenia i ich praktyczna realizacja*, Warszawa 2010.
- Podkowik J., *Charakter i skutki prawne wyroków stwierdzających niekonstytucyjność pominięcia prawodawczego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2017, Nr 2.
- Radzewicz P., *Kontrola konstytucyjności zaniechań ustawodawczych przez Trybunał Konstytucyjny*, „Państwo i Prawo” 2013, Nr 9.
- Stefanicki R., *Zaniechanie a pominięcie ustawodawcze. Spór o granice kognicji Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2017, Nr 1.
- Tkaczyk E., *Skutek bezpośredni obowiązywania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego po jego opublikowaniu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, Nr 2.
- Trzciniński J., *Trybunał Konstytucyjny – regulacja konstytucyjna i praktyka* [w:] W. Skrzydło (red.), *Sądy i Trybunały w Konstytucji i w praktyce*, Warszawa 2005.
- Wilbrandt-Gotowicz M., Wróbel A., M. Jaśkowska, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2023.

# Zakaz składowania lub magazynowania odpadów w miejscu do tego nieprzeznaczonym

## 1. Wprowadzenie

W miarę dążenia do zapewnienia większej skuteczności przepisów należących do systemu prawa gospodarki odpadami oraz pojawienia się trudności w utrzymaniu sprawnego funkcjonowania zakazów i nakazów w postępowaniu z odpadami temat podjęty w niniejszej publikacji jest coraz bardziej aktualny. Prawidłowe stosowanie przepisów dotyczących tego zagadnienia nie jest łatwe choćby dlatego, że zmiany prawa w tym obszarze są częste. Termin „system prawa gospodarki odpadami” dopiero zaczyna się upowszechniać. Na tym etapie badań nie jest jeszcze dostatecznie ukształtowany w nauce prawa ochrony środowiska. Odpowiedź na pytanie, czym jest system prawa gospodarki odpadami, nie może być jednoznaczna, gdyż zależy ona od wielu czynników. Wśród nich wyróżnić można różnorodność podstaw prawnych, instytucji prawnych, instrumentów prawnych. Należy przede wszystkim zdecydować, czy powinna być zachowana przez prawodawcę granica między systemem prawa ochrony środowiska a systemem prawa gospodarki odpadami. Przedmiotem systemu prawa gospodarki odpadami jest wytwarzanie odpadów i gospodarowanie odpadami.

## 2. Podstawowe pojęcia prawne

W badanym zakazie dotyczącym składowania lub magazynowania odpadów istotną rolę odgrywają definicje ustawowe. Z. Ziemiński zwraca uwagę, że „Traktowanie definicji zawartych w ustawie jak i definicji real-

nych, a więc wypowiedzi opisujących jakies przedmioty, wiązać się może z błędem hipostazowania”, który zdaniem tego autora oznacza „zakładanie jakiegoś bytu realnie istniejącego jako odpowiednika znaczeniowego nazw abstrakcyjnych. Swoiste problemy dotyczące definicji łączą się nie z definiowaniem takich nazw konkretnych (...) – gdzie zadanie polega zazwyczaj na uściśleniu potocznego znaczenia terminu – lecz z definiowaniem terminów określających różne abstrakcyjne pojęcia prawne (...)”<sup>1</sup>.

Uważam, że model będący przedmiotem odwzorowującym określoną nazwę w definicji ustawowej stanowi ogniwo pośrednie pomiędzy bytem realnie istniejącym (określanym mianem oryginału) a przepisem prawa definiującym ten byt. Definicja ustawowa jest więc rzeczywistym lub sztucznym obiektem znajdującym się w pewnym stopniu rozbieżności z oryginałem, nazywanym przez Z. Ziemińskiego bytem realnie istniejący. Z tego powodu definicja ustawowa określonego pojęcia prawnego jest zdolna do zastępowania bytu realnie istniejącego na określonym etapie stosowania i wykładni prawa, co daje pewne informacje o bycie realnie istniejącym, które są sprawdzalne w modelach stosowania i wykładni prawa i dające przez to wiedzę o samym bycie realnie istniejącym. Definicja ustawowa może być także uproszczonym przedstawieniem bytu realnie istniejącego, zatem odzwierciedlającym jedynie jego podstawową treść. Niewątpliwie omówione wyżej teoretyczne przykłady zastosowań definicji ustawowych przekonują o praktycznej użyteczności ich stosowania w analizie ustawowego zakazu składowania lub magazynowania odpadów w miejscu do tego nieprzeznaczonym.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (dalej: u.o.)<sup>2</sup> przez gospodarkę odpadami rozumie się „wytwarzanie odpadów i gospodarowanie odpadami”. Słowo przedmiot stosuję tu w najszerszym sensie – jako to wszystko, „co może być przez badacza w jakiś sposób postrzegane, wyobrażane, nazywane (...)”<sup>3</sup>. W szerokim znaczeniu przedmiotem systemu prawa ochrony środowiska jest środowisko<sup>4</sup>. Według art. 3 pkt. 39 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo

<sup>1</sup> Z. Ziemiński, *Logiczne podstawy prawoznawstwa*, Warszawa 1966, s. 162.

<sup>2</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r. poz. 1587 ze zm.

<sup>3</sup> A. Zinowjew, *Logika nauki*, Warszawa 1976, s. 37.

<sup>4</sup> Zob. szerzej: A. Habuda, *The Right to the Environment in the Republic of Poland*, „Studia Prawnoustrojowe” 2019, Nr 44, s. 107–111.

ochrony środowiska (dalej: p.o.ś.)<sup>5</sup> środowisko oznacza „ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami”<sup>6</sup>. Ochrona środowiska zgodnie z definicją ustawową to „podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiające zachowanie lub przywrócenie równowagi przyrodniczej; ochrona ta polega w szczególności na: a) racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, b) przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom, c) przywróceniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego” (art. 3 pkt 13 p.o.ś.)<sup>7</sup>.

W niniejszej publikacji reprezentuję pogląd, że w każdej z nauk prawnych występuje warstwa wiedzy zarówno teoretycznej, jak i praktycznej. I chociaż warstwy te niosą treści jednakowo doniosłe, to jednak wzajemnie powiązane ze sobą przez naukę i praktykę służą lepszemu poznaniu prawa. Należy wyjaśnić, że stosowane w tym opracowaniu kryteria systematyki prawa gospodarki odpadami nie są „ostre”, nie dają więc podziału rozłącznego, lecz tylko informujący o pewnych instytucjach prawnych oraz instrumentach prawnych w systemie prawa gospodarki odpadami.

### 3. Charakter prawny obowiązku niezwłocznego usunięcia odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania

W tej części publikacji zamierzam skoncentrować się głównie na charakterze prawnym obowiązku niezwłocznego usunięcia odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania. W art. 26

<sup>5</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 2556 ze zm.

<sup>6</sup> Zob. szerzej: R. Mikosz, *Wprowadzenie do prawa środowiska*, Katowice 2021, s. 24–29.

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 30–32.

ust. 1 u.o. uregulowano obowiązek prawny niezwłocznego usunięcia odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania. Adresatem tego obowiązku jest posiadacz odpadów. Przedmiotem obowiązku są odpady. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 19 u.o. jako posiadacza odpadów rozumie się „wytwórcę odpadów lub osobę fizyczną, osobę prawną oraz jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej będące w posiadaniu odpadów; domniemywa się, że władający powierzchnią ziemi jest posiadaczem odpadów znajdujących się na nieruchomości”. Zdaniem Z. Ziemińskiego „domniemanie prawne ułatwiają dowód w tych przypadkach, w których ustawodawca uważał to za pożądane (...) przerzucając na stronę przeciwną ewentualny ciężar obalenia domniemania”<sup>8</sup>. Domniemanie prawne tworzy narzuconą przez ustawę dyrektywę inferencyjną wnioskowania z jednych faktów o innych<sup>9</sup>. W kategorii domniemań prawnych możemy wyróżnić: 1) domniemanie prawne zwykłe (wzruszalne); charakteryzują się tym, że dopuszczalne jest bez ograniczeń prowadzenie przeciwdowodu; 2) domniemanie prawne kwalifikowane, w stosunku do których szczególne normy prawne w sposób w nich wskazany ograniczają dopuszczalność dowodu przeciwnego.

Należy podkreślić, że przepisy prawne mogą także w określonych przypadkach zakazywać prowadzenia jakiegokolwiek dowodu przeciwnego (domniemanie prawne niewzruszalne). Według A. Kunickiego „Funkcja domniemań prawnych w zakresie rozkładu ciężaru dowodu jest funkcją wtórną w stosunku do głównego zadania tej konstrukcji, jakie stanowi ochrona praw podmiotowych oraz zaprowadzenie ładu i stabilności w sytuacjach niepewnych i wątpliwych”<sup>10</sup>. Jego zdaniem zasadniczym polem funkcjonowania domniemań nie jest proces, lecz prawo materialne. Autor ten uważa, że rola domniemań prawnych jako środka ochrony praw podmiotowych szczególnie jaskrawo uwydatnia się w stosunkach prawa rzeczowego<sup>11</sup>. Brak jest podstaw prawnych do nakładania tego rodzaju obowiązku zarówno na wytwórcę odpadów,

---

<sup>8</sup> Z. Ziemiński, *Logika praktyczna*, Warszawa 1997, s. 222.

<sup>9</sup> Ibidem.

<sup>10</sup> A. Kunicki, *Domniemanie w prawie rzeczowym*, Warszawa 1969, s. 15.

<sup>11</sup> Ibidem, s. 16.

jak i na władającego powierzchnią ziemi, który skutecznie obalił domniemanie prawne z art. 3 ust. 1 pkt 19 u.o.<sup>12</sup> Według Naczelnego Sądu Administracyjnego „Obalenie domniemania prawnego z art. 3 ust. 1 pkt 19 ustawy o odpadach może nastąpić tylko poprzez wykazanie, że odpadem faktycznie władał inny podmiot (...). Ciężar przeprowadzenia dowodu celem obalenia domniemania z art. 3 ust. 1 pkt 19 ustawy spoczywa przy tym na władającym powierzchnią ziemi, którym w niniejszej sprawie jest skarżący. Władający powierzchnią ziemi może się zwolnić z odpowiedzialności za odpady tylko w jeden sposób – wykazując, że odpadem włada lub władał faktycznie inny podmiot, czyli wskazać wyraźnie na innego posiadacza odpadów. Tak więc obowiązek usunięcia odpadów ciąży na posiadaczu odpadów, a jego odpowiedzialność oparta jest na obiektywnym fakcie zalegania odpadów w miejscu do tego nieprzeznaczonym”<sup>13</sup>.

Posiadacz odpadów jest podstawowym adresatem obowiązku właściwego gospodarowania odpadami. W myśl art. 3 ust. 1 pkt 2 u.o. gospodarowanie odpadami obejmuje „zbieranie, transport lub przetwarzanie odpadów, w tym sortowanie, wraz z nadzorem nad wymienionymi działaniami, a także późniejsze postępowanie z miejscami unieszkodliwiania odpadów oraz działania wykonywane w charakterze sprzedawcy odpadów lub pośrednika w obrocie odpadami”. Obowiązek właściwego gospodarowania odpadami obciąża każdego posiadacza odpadów. Pozycję prawną posiadacza odpadów w systemie prawa gospodarki odpadami wyznaczają obowiązki i uprawnienia. Według M. Górskiego „(...) z punktu widzenia przepisów ustawy posiadaczy odpadów można byłoby podzielić na dwie zasadnicze grupy – posiadaczy »legalnych«, czyli takich, którzy posiadając odpady działają na podstawie uzyskanej zgody na gospodarowanie odpadami bądź też wyraźnie z obowiązku uzyskania tej zgody zostali zwolnieni, oraz posiadaczy »nielegalnych«, którzy wymaganej zgody nie mają i nie podlegają też zwolnieniom z obowiązku jej uzyskania”. Rozróżnienie to, zdaniem cytowanego autora, „(...) wiąże się przede wszystkim z określeniem możliwości i warunków przekazywania odpadów pomiędzy

<sup>12</sup> Zob.: wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2023 r., III OSK 1904/22, LEX nr 3587519.

<sup>13</sup> Wyrok NSA z dnia 6 marca 2019 r., II OSK 816/18, LEX nr 2651027.

posiadaczami i ustaleniem zasad przekazywania odpowiedzialności za gospodarowanie odpadami<sup>14</sup>.

Wracając do charakteru prawnego obowiązku uregulowanego w art. 26 ust. 1 u.o., wskazać należy, że obowiązek w znaczeniu ogólnym oznacza konieczność zrobienia czegoś, co wynika z nakazu wewnętrznego (moralnego), administracyjnego lub prawnego. Jest to to, co ktoś musi zrobić powodowany tą koniecznością. Może oznaczać powinność lub zobowiązanie<sup>15</sup>. Obowiązek prawny sprowadza się więc najczęściej do tego, że przepis prawa ustanawia dla posiadacza i wytwórcy odpadów nakaz lub zakaz określonego zachowania się (działania lub zaniechania). Niezastosowanie się do nakazu lub zakazu wytwarza stan niewypełnienia obowiązku uregulowanego przez prawo gospodarki odpadami. Zachowanie będące przedmiotem obowiązku, wynikające z określonej podstawy prawnej, może być nakazane lub zakazane. Oznacza to, że może wystąpić obowiązek pozytywny lub negatywny. Według Z. Ziemińskiego możemy spotkać się z sytuacją, w której „czyn może polegać na jakimś działaniu lub zaniechaniu, a w przypadku, gdy norma nie określa czynu formalnie, lecz wskazuje, jaki stan rzeczy ma być przez adresata normy zrealizowany, czyn może składać się ze złożonego zespołu działań i zaniechań<sup>16</sup>. Obowiązek niezwłocznego usunięcia odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania wynika z konstytucyjnego obowiązku ochrony środowiska unormowanego w art., 74 i 86 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>17</sup> W konstrukcji prawnej obowiązku określonego w art. 26 ust. 1 u.o. występują następujące zależności: 1) zachodzi brak możliwości wyboru określonego postępowania ze strony posiadacza odpadów, przeciwnie – istnieje nakaz usunięcia odpadów; 2) obowiązek ten wynika z prawa (art. 26 u.o.) w znaczeniu przedmiotowym, inaczej mówiąc, nie ma obowiązku bez tej normy; 3) w przypadku sporu konieczność wskazania podstawy prawnej, z której wynika obowiązek niezwłocznego

<sup>14</sup> M. Górski, *Gospodarowanie odpadami w świetle wymagań prawa wspólnotowego i polskiego prawa wewnętrznego*, Poznań 2005, s. 46.

<sup>15</sup> M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 2, Warszawa 1979, s. 419.

<sup>16</sup> Z. Ziemiński, *Logiczne podstawy prawoznawstwa*, Warszawa 1966, s. 99.

<sup>17</sup> Dz.U. Nr 78 poz. 483 ze zm.

usunięcia odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania, ciąży na organie administracji żądającym wykonania tego obowiązku przez posiadacza odpadów; 4) na organie administracji ciąży także powinność podjęcia starań w celu zapewnienia realizacji obowiązku określonego w art. 26 ust. 1 u.o. przez posiadacza odpadów, przy czym idzie tu o zabezpieczenie zarówno interesu ogólnospołecznego, jak i innych obywateli<sup>18</sup>. Według M. Górskiego „Użyte w przepisie ust. 1 tego artykułu sformułowanie »miejsce nie przeznaczone do składowania lub magazynowania odpadów« ze względu na ogólne założenia obowiązującej regulacji musi być precyzowane poprzez negację, czyli wskazanie, które miejsca nie są do takich działań przeznaczone, w przepisach ustawy pojęcie to nie zostało bowiem zdefiniowane”<sup>19</sup>. Brak wykonania obowiązku uregulowanego w art. 26 ust. 1 u.o. pociąga za sobą przewidziane przez prawo ujemne skutki dla posiadacza odpadów. Z sytuacjami, w których niewypełnienie obowiązku powinno pociągać za sobą ujemne skutki, mamy do czynienia wtedy, gdy dany przepis prawa nakazuje wiązanie ujemnych skutków prawnych z każdym przypadkiem niewypełnienia danego obowiązku. Zdaniem NSA „Wynikający z art. 26 ust. 1 ustawy o odpadach bezwzględny obowiązek niezwłocznego usunięcia odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania, którego zaniechanie skutkuje wydaniem decyzji administracyjnej, ma charakter publicznoprawny i stanowi realizację zasady bezpieczeństwa ekologicznego i ochrony środowiska wynikającej z art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji. Obowiązku tego nie można zbyć lub przenieść w drodze czynności cywilnoprawnej”<sup>20</sup>. Gwarancją zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego jest przede wszystkim obowiązek ochrony środowiska realizowany przez władze publiczne. Prawne znaczenie obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego polega na tym, że problemy ochrony środowiska nie mogą być rozwiązane w sposób optymalny, jeżeli nie bada się, nie uwzględnia i nie wykorzystuje funkcji prawa ochrony środowiska oraz zadań władz publicznych.

<sup>18</sup> Zob.: F. Siemieński, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1976, s. 124–125.

<sup>19</sup> M. Górski, *Usuwanie odpadów*, Warszawa 2021, s. 130.

<sup>20</sup> Wyrok NSA z dnia 11 lipca 2023 r., III OSK 6649/21, ONSAiWSA 2023, Nr 6, poz. 100.

We wszystkich naukach prawnych, a w nauce prawa ochrony środowiska w szczególności, bardzo ważna jest znajomość potrzeb i interesów różnych grup społeczeństwa obywatelskiego. Społeczeństwo, w którym rośnie świadomość związana z ochroną środowiska, jest realnie zainteresowane zapewnieniem wysokiego poziomu bezpieczeństwa ekologicznego przez władze publiczne<sup>21</sup>.

### 3.1. Przypadek nieusunięcia odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania

W myśl art. 26 ust. 2 u.o., „z zastrzeżeniem art. 26a, w przypadku nieusunięcia odpadów zgodnie z ust. 1, wójt, burmistrz lub prezydent miasta, w drodze decyzji wydawanej z urzędu, nakazuje posiadaczowi odpadów usunięcie odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania, z wyjątkiem przypadku, gdy obowiązek usunięcia odpadów jest skutkiem wydania decyzji o cofnięciu decyzji związanej z gospodarką odpadami, stwierdzenia nieważności, uchylecia lub wygaśnięcia decyzji związanej z gospodarką odpadami”. Niewypełnienie obowiązku może zatem wywołać ujemne skutki, gdy określony przepis prawa od decyzji wskazanego podmiotu uzależnia to, „czy ten, kto nie zastosował się do odpowiedniego nakazu lub zakazu, ma ponieść owe ujemne skutki prawne, czy też nie ma ich ponosić”<sup>22</sup>. Według NSA „(...) nie ulega wątpliwości, że ustalenie kręgu stron postępowania w rozumieniu art. 28 k.p.a., w tym adresata nakazu z art. 26 ust. 2 ustawy o odpadach, powinno nastąpić w postępowaniu przed organem I instancji, ponieważ zapewni to poszanowanie zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego z art. 15 k.p.a.”<sup>23</sup>. Zdaniem NSA „(...) przedmiotem decyzji z art. 26 ust. 2 ustawy o odpadach nie jest sam czyn

---

<sup>21</sup> P. Korzeniowski, *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawna ochrony środowiska*, Łódź 2012, s. 187.

<sup>22</sup> J. Nowacki, Z. Tabor, *Wstęp do prawoznawstwa*, cz. I, Katowice 1986, s. 38.

<sup>23</sup> Wyrok NSA z dnia 3 lutego 2022 r., III OSK 64/22, LEX nr 3303720.

w postaci zeskładowania odpadów w miejscu do tego nieprzeznaczonym, ale usunięcie odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania. Nie ma zatem znaczenia w jakim stanie prawnym odpady te zostały zeskładowane, znaczenie ma natomiast, że w obecnym stanie prawnym odpady te są składowane lub magazynowane w miejscu do tego nieprzeznaczonym<sup>24</sup>.

W art. 26a u.o. uregulowano działania podejmowane w przypadku konieczności niezwłocznego usunięcia odpadów.

### 3.2. Treść decyzji określającej obowiązek niezwłocznego usunięcia odpadów

W myśl art. 26 ust. 6 u.o., „W decyzji, o której mowa w ust. 2, określa się w szczególności: 1) termin usunięcia odpadów; 2) rodzaj odpadów; 3) sposób usunięcia odpadów”. W orzecznictwie NSA wyrażono pogląd, według którego „Na gruncie reguł wykładni językowej (gramatycznej), wyrażenie: »w szczególności« pełni, co do istoty, funkcję uszczegółowienia egzemplifikacyjnego wyrażenia bardziej ogólnego, wskazanego w części wypowiedzi normatywnej, znajdującej się przed zwrotem »w szczególności«. Polega ono na tym, że wyliczenia występujące po nim mają charakter przykładowy i określają zwykle szczególne przypadki zjawiska ogólnego<sup>25</sup>. Decyzja wydana w trybie art. 26 ust. 2 u.o. nie tylko winna odpowiadać treści nakazu niezwłocznego usunięcia odpadów z miejsca do tego nieprzeznaczonego, lecz uwzględniać w szczególności: 1) termin usunięcia odpadów; 2) rodzaj odpadów; 3) sposób usunięcia odpadów. Według NSA w określonych okolicznościach sprawy „(..) jako całkowicie nieuzasadniony i zbędny dla rozstrzygnięcia sprawy można uznać wniosek o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego geodety na okoliczność ustalenia rzeczywistej i konkretnej ilości odpadów znajdujących się na działce skarżących kasacyjnie<sup>26</sup>. Art. 26 ust. 6 pkt 1) u.o. daje

<sup>24</sup> Wyrok NSA z dnia 21 lutego 2023 r., III OSK 1873/21, LEX nr 3501935.

<sup>25</sup> Wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2015 r., II OSK 847/14, LEX nr 2000035.

<sup>26</sup> Wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2020 r., II OSK 1769/18, LEX nr 3105852.

podstawę prawną do określenia terminu usunięcia odpadów, a w konsekwencji decyzja nakazująca usunięcie odpadów podlega wykonaniu z dniem, w którym stała się ostateczna. Jeżeli po tym dniu nie zostanie wykonana dobrowolnie przez posiadacza odpadów, właściwy organ ma prawo podjąć czynności egzekucyjne. Obowiązek usunięcia odpadów powinien zostać zrealizowany z dniem, w którym ostateczna stała się decyzja o nim orzekająca. Oznacza to, że decyzji ostatecznej służy tzw. domniemanie legalności. W konsekwencji dopóki nie zostanie ona zmieniona, uchylona lub nie zostanie stwierdzona jej nieważność przez właściwy organ i z zachowaniem przepisane trybu postępowania, dopóty jest ona ważna i powinna być wykonywana. Rozporządzenie Ministra Klimatu z dnia 2 stycznia 2020 r. w sprawie katalogu odpadów<sup>27</sup> określa listę odpadów z podziałem na grupy, podgrupy i rodzaje, ze wskazaniem odpadów niebezpiecznych. Sposób usunięcia odpadów musi być możliwy do wykonania. W orzecznictwie NSA wyrażono pogląd, według którego „Niewykonalność obowiązku definiowana jest jako rzeczywisty brak możliwości jego zrealizowania, zarówno dobrowolnego, jak i w drodze egzekucji administracyjnej, z powodu wystąpienia określonych okoliczności (L. Klat-Wertelecka, *Niewykonalność obowiązku administracyjnoprawnego*, »Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze«, 2012, s. 280). Obowiązek taki musi być niemożliwy do wykonania nawet przy uwzględnieniu aktualnych osiągnięć wiedzy i techniki. Nie mają w tym względzie znaczenia ewentualne utrudnienia w jego realizacji, koszty, a także konieczność zapewnienia bezpieczeństwa dla ludzi i mienia (...)”<sup>28</sup>.

### 3.3. Wyjątek od kompetencji wójta, burmistrza lub prezydenta miasta

Wyjątek od kompetencji wójta, burmistrza lub prezydenta miasta reguluje art. 26 ust. 3 u.o. Zgodnie z treścią tego przepisu „Nakaz usunięcia odpadów, o którym mowa w ust. 2, z terenów zamkniętych oraz z nie-

---

<sup>27</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 10.

<sup>28</sup> Wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2017 r., II OSK 2173/15, LEX nr 2293412.

ruchomości, którymi gmina włada jako władający powierzchnią ziemi, a niebędących w posiadaniu innego podmiotu – wydaje właściwy regionalny dyrektor ochrony środowiska”. Według art. 3 pkt 40 p.o.ś. przez teren zamknięty rozumie się teren, a w szczególnych przypadkach obiekt budowlany lub jego część, dostępny wyłącznie dla osób uprawnionych oraz wyznaczony w sposób określony w ustawie z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2021 r. poz. 1990 oraz Dz.U. z 2022 r. poz. 1846 i 2185). W myśl art. 2 pkt 9 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne<sup>29</sup> (dalej: p.g.k.) terenami zamkniętymi są „tereny o charakterze zastrzeżonym ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa, określone przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych”. Na podstawie art. 4 ust. 2a p.g.k. „tereny zamknięte są ustalane przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych w drodze decyzji. Są w niej określane również granice terenu zamkniętego. Dokumentacja geodezyjna określająca przebieg granic i powierzchnię terenu zamkniętego przekazywana jest przez organy wydające decyzje o zamknięciu terenu właściwym terytorialnie starostom w trybie art. 22”. Oznacza to, że przedmiotowa działka powinna zostać uwzględniona w decyzji. Jeżeli nie została uwzględniona w decyzji, wówczas nie jest terenem zamkniętym w rozumieniu cytowanych wyżej przepisów. Według NSA „Nie jest wystarczającym do stwierdzenia, że dana działka jest terenem zamkniętym, ustalenie, że działka ta stanowi własność lub pozostaje w użytkowaniu wieczystym spółki Polskie Koleje Państwowe”<sup>30</sup>. W orzecznictwie NSA wyrażono także pogląd, według którego w sytuacji, gdy znany jest posiadacz odpadów znajdujących się na działce i nie jest nim gmina, to wówczas wójt, burmistrz lub prezydent miasta, w drodze decyzji wydawanej z urzędu, nakazuje posiadaczowi odpadów usunięcie ich z miejsca nieprzeznaczonego do składowania lub magazynowania, co wyklucza właściwość Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska. Określenie „niebędących w posiadaniu innego podmiotu”, które występuje w treści art. 26 ust. 3 u.o., odnosi się do posiadania odpadów, a nie do posiadania nieruchomości<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r. poz. 1752 ze zm.

<sup>30</sup> Postanowienie NSA z dnia 17 maja 2022 r., III OW 157/21, LEX nr 3345312.

<sup>31</sup> Postanowienie NSA z dnia 10 marca 2020 r., II OW 171/19, LEX nr 3031173.

### 3.4. Solidarna odpowiedzialność posiadaczy odpadów

Zgodnie z art. 26 ust. 3a u.o. „decyzję, o której mowa w ust. 2, wydaje się w stosunku do wszystkich posiadaczy odpadów odpowiedzialnych za gospodarowanie odpadami, o których mowa w ust. 1. Za wykonanie obowiązków wskazanych w decyzji posiadacze odpadów odpowiedzialni są solidarnie”. Oznacza to, że organ może żądać wykonania obowiązku od wszystkich posiadaczy odpadów łącznie, od kilku z nich lub od każdego z osobna, a wykonanie obowiązku przez któregośkolwiek z posiadaczy odpadów zwalnia pozostałych. Cechami solidarnej odpowiedzialności posiadaczy odpadów uregulowanej w art. 26 ust. 3a u.o. są: 1) wielość odpowiedzialnych posiadaczy odpadów; 2) jedność obowiązku niezwłocznego usunięcia odpadów; 3) nakaz niezwłocznego usunięcia odpadów w całości przez każdego z posiadaczy odpadów aż do momentu całkowitego usunięcia odpadów z miejsca do tego nieprzeznaczonego, niezależnie od wybranego przez organ administracji sposobu niezwłocznego usunięcia odpadów; 4) wygaśnięcie długu wobec wszystkich dłużników wskutek zaspokojenia wierzyciela przez któregośkolwiek z nich. Według NSA „Nie stanowi naruszenia art. 28 k.p.a. nałożenie obowiązku na określone podmioty będące stronami postępowania, jeżeli stanowi to konsekwencję wykładni określonego przepisu prawa materialnego w stanie faktycznym danej sprawy, w tym przypadku wykładni art. 3 ust. 1 pkt 19 ustawy o odpadach i wynikającej z tego przepisu definicji posiadacza odpadów”<sup>32</sup>. Przepis 26 ust. 3a u.o. zwiększa skuteczność wykonania obowiązku, o którym mowa w art. 26 ust. 2 u.o.

### 3.5. Odpowiedzialność innego posiadacza za gospodarowanie odpadami

Zgodnie z art. 26 ust. 3b u.o. „(...) jeżeli po wydaniu ostatecznej decyzji, o której mowa w ust. 2, właściwy organ stwierdzi, że za gospodarowanie odpadami odpowiedzialny jest również inny posiadacz odpadów, może

---

<sup>32</sup> Wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2023 r., III OSK 1904/22, LEX nr 3587519.

wydać decyzję o nałożeniu obowiązku wykonania ostatecznej decyzji, o której mowa w ust. 2, przez tego posiadacza odpadów. Odpowiedzialność posiadaczy odpadów za wykonanie decyzji jest solidarna”. Przepis ten może mieć zastosowanie po wydaniu ostatecznej decyzji, o której mowa w art. 26 ust. 2 u.o. Warunkiem zastosowania normy wynikającej z art. 26 ust. 3b u.o. jest stwierdzenie przez organ, że za gospodarowanie odpadami odpowiedzialny jest również inny posiadacz odpadów. Organ może wtedy wydać decyzję o nałożeniu obowiązku wykonania ostatecznej decyzji, o której mowa w art. 26 ust. 2 u.o., przez tego posiadacza odpadów. Odpowiedzialność posiadaczy odpadów za wykonanie decyzji jest wówczas solidarna. Według NSA „Istota odpowiedzialności solidarnej sprowadza się zatem do tego, że chociażby przedmiot świadczenia był podzielny, to odpowiedzialność każdego z dłużników i uprawnienie każdego z wierzycieli mają za przedmiot cały dług i całą wierzytelność”<sup>33</sup>.

### 3.6. Zmiana sposobu wykonania decyzji, o której mowa w art. 26 ust. 2 u.o.

W art. 26 ust. 3c u.o. ustawodawca uregulował prawo właściwego organu do zmiany bez odszkodowania sposobu wykonania decyzji, o której mowa w art. 26 ust. 2 u.o. Z treści tego przepisu wynika, że: „Właściwy organ może zmienić, bez odszkodowania, sposób wykonania decyzji, o której mowa w ust. 2, w przypadku gdy wykonanie decyzji w sposób w niej wskazany okaże się niemożliwe lub może stwarzać zagrożenia dla życia, zdrowia lub środowiska lub inny sposób wykonania jest bardziej racjonalny ze względu na wymagania ochrony środowiska lub ze względów ekonomicznych przy zachowaniu właściwego poziomu ochrony życia, zdrowia ludzi i środowiska”. W artykule tym ustawodawca określił przesłanki zmiany bez odszkodowania sposobu wykonania decyzji, o której mowa w art. 26 ust. 2 u.o. Obejmują one przypadki, gdy wykonanie decyzji w sposób w niej wskazany okaże się niemożliwe lub może stwarzać zagrożenia dla życia, zdrowia lub środowiska bądź gdy inny

<sup>33</sup> Wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2015 r., II FSK 3193/12, LEX nr 1655853.

sposób wykonania jest bardziej racjonalny ze względu na wymagania ochrony środowiska lub ze względów ekonomicznych, przy zachowaniu właściwego poziomu ochrony życia, zdrowia ludzi i środowiska. Zmiana (bez odszkodowania) sposobu wykonania decyzji, o której mowa w art. 26 ust. 2 u.o., może nastąpić z urzędu lub na wniosek adresata tej decyzji.

### 3.7. Brak tytułu prawnego do nieruchomości, z której powinny być usunięte odpady

Zgodnie z art. 26 ust. 4 u.o. „Jeżeli posiadacz odpadów nie posiada tytułu prawnego do nieruchomości, z której jest obowiązany usunąć odpady, władający powierzchnią ziemi jest obowiązany umożliwić posiadaczowi odpadów usunięcie odpadów z tej nieruchomości, a w przypadku wykonania zastępczego decyzji – organowi egzekucyjnemu”. Z treści tego przepisu wynika, że obowiązkiem władającego powierzchnią ziemi jest umożliwienie posiadaczowi odpadów ich usunięcie. Brak dysponowania przez adresata decyzji, o której mowa w art. 26 ust. 2 u.o., prawem własności nieruchomości, na której znajdują się odpady nie może prowadzić do niewykonalności nałożonego obowiązku niezwłocznego usunięcia odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania. Według NSA „(...) trwała niewykonalność obowiązku zachodzi wówczas, gdy czynności składające się na jego treść są niewykonalne z przyczyn technicznych albo prawnych tkwiących w ich naturze (...). Do natury realizacji danego obowiązku nie należą zmieniające się stosunki właścicielskie nieruchomości, na której znajdują się podlegające usunięciu odpady”<sup>34</sup>.

### 3.8. Wynagrodzenie za udostępnienie nieruchomości

Według art. 26 ust. 5 u.o. „Władającemu powierzchnią ziemi przysługuje od posiadacza odpadów wynagrodzenie za udostępnienie nierucho-

---

<sup>34</sup> Wyrok NSA z dnia 15 września 2020 r., II OSK 1048/20, LEX nr 3090884.

mości”. W przypadku udostępnienia nieruchomości przez władającego powierzchnią ziemi przysługuje mu od posiadacza odpadów wynagrodzenie. Przepis ten reguluje rozliczenie kosztów udostępnienia nieruchomości w celu wykonania obowiązku niezwłocznego usunięcia odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania. Przepis art. 26 ust. 5 u.o. nie określa początkowego terminu, tzn. od kiedy liczony ma być okres udostępnienia. Ustawodawca wprost nie uregulował tej kwestii w cytowanym przepisie.

#### 4. Wnioski końcowe

Badając w tej publikacji charakter prawny zakazu składowania lub magazynowania odpadów w miejscu do tego nieprzeznaczonym, starałem się znaleźć wspólny mianownik dla całości zagadnień prawnych gospodarki odpadami. Taką integracyjną płaszczyzną jest właśnie system prawa gospodarki odpadami<sup>35</sup>. Jest to tendencja we współczesnych badaniach wyraźnie już zarysowana, która równocześnie jest częścią składową dziedziny, jaką nazywam – za J. Ciechanowicz-McLean – „gospodarczym prawem środowiska”. Według tej autorki „Gospodarcze prawo środowiska to termin badawczy, który wyłonił się, jako naturalna konsekwencja pracy naukowej i dydaktycznej pracowników Katedry Prawa Gospodarczego Publicznego i Ochrony Środowiska Uniwersytetu Gdańskiego. Problematyka wspólna i graniczna dla prawa gospodarczego publicznego i prawa ochrony środowiska to też duża część prawa administracyjnego materialnego i prawa finansowego i możemy ją określić, co śmiej proponować, jako gospodarcze prawo środowiska”<sup>36</sup>. System prawa gospodarki odpadami jest także częścią prawa administracyjnego gospodarczego. Teoria związana z tym prawem, jak to się zwykle dzieje, została wyprzedzona przez praktykę, która rozwija się równoległe ze stosunkami

<sup>35</sup> P. Korzeniowski, *Model prawny systemu gospodarki odpadami. Studium administracyjnoprawne*, Łódź 2014, s. 50.

<sup>36</sup> J. Ciechanowicz-McLean, *Wstęp* [w:] J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowski (red.), *Gospodarcze prawo środowiska*, Gdańsk 2009, s. 7.

gospodarczymi, doskonaląc stopniowo instrumenty prawne oraz własną metodę, zanim się dokonało teoretyczne ujęcie przedmiotu tego prawa<sup>37</sup>. Nauka o prawie gospodarki odpadami jest jedną z szybko rozwijających dyscyplin nauki prawa ochrony środowiska. Wyróżnia się dużym dynamizmem, który powoduje, że ocena jej dorobku i jego praktycznej użyteczności szybko się dezaktualizuje, zwłaszcza w obliczu częstych zmian legislacyjnych. To wszystko powoduje niejednolitość poglądów na temat praktycznego uznania prawa ochrony środowiska za gałąź prawa<sup>38</sup>.

## Bibliografia

- Banasiński C., *Istota prawa administracyjnego gospodarczego* [w:] C. Banasiński, H. Gronkiewicz-Waltz, K. Pawłowicz, D. Szafranski, M. Wierzbowski, M. Wyrzykowski, *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2003.
- Ciechanowicz-McLean J., *Wstęp* [w:] J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowski (red.), *Gospodarcze prawo środowiska*, Gdańsk 2009.
- Górski M., *Gospodarowanie odpadami w świetle wymagań prawa wspólnotowego i polskiego prawa wewnętrznego*, Poznań 2005.
- Górski M., *Usuwanie odpadów*, Warszawa 2021.
- Gronkiewicz-Waltz H., K. Pawłowicz, D. Szafranski, M. Wierzbowski, M. Wyrzykowski, *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2003.
- Habuda A., *The Right to the Environment in the Republic of Poland*, „Studia Prawnoustrojowe” 2019, Nr 44.
- Korzeniowski P., *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawna ochrony środowiska*, Łódź 2012.

---

<sup>37</sup> C. Banasiński, *Istota prawa administracyjnego gospodarczego* [w:] C. Banasiński, H. Gronkiewicz-Waltz, K. Pawłowicz, D. Szafranski, M. Wierzbowski, M. Wyrzykowski, *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2003, s. 21 i n.

<sup>38</sup> Zob.: J. Sommer, *Efektywność prawa ochrony środowiska i jej uwarunkowania – problemy udatności jego struktury*, Wrocław 2005, s. 125–127.

- Korzeniowski P., *Model prawny systemu gospodarki odpadami. Studium administracyjnoprawne*, Łódź 2014.
- Kunicki A., *Domniemania w prawie rzeczowym*, Warszawa 1969.
- Mikosz R., *Wprowadzenie do prawa środowiska*, Katowice 2021.
- Nowacki J., Z. Tabor, *Wstęp do prawoznawstwa, część I*, Katowice 1986.
- Siemieński F., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1976.
- Sommer J., *Efektywność prawa ochrony środowiska i jej uwarunkowania – problemy udatności jego struktury*, Wrocław 2005.
- Szymczak M. (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 2, Warszawa 1979.
- Ziemiński Z., *Logiczne podstawy prawoznawstwa*, Warszawa 1966.
- Ziemiński Z., *Logika praktyczna*, Warszawa 1997.
- Zinowjew A., *Logika nauki*, Warszawa 1976.



# Rażąca bezczynność organu w rozumieniu Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

## 1. Wprowadzenie

Jedną z fundamentalnych zasad Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>1</sup> (dalej: k.p.a.) jest zasada szybkości postępowania uregulowana w art. 12 k.p.a. oraz w dalszych przepisach tej ustawy stanowiących o terminach załatwienia sprawy przez organy administracji publicznej. Zgodnie z tą zasadą na organie prowadzącym postępowanie administracyjne ciąży obowiązek podejmowania wszystkich czynności bez zbędnej zwłoki, aby wnikliwie i w jak najkrótszym czasie doprowadzić do rozstrzygnięcia sprawy<sup>2</sup>. Jak podkreślono w doktrynie prawa<sup>3</sup>, jednym z największych paradoksów każdego postępowania jest konieczność zrównoważenia oczekiwania stron co do możliwie najszybszego załatwienia sprawy z niezbędnością zachowania obowiązku przestrzegania norm gwarantujących sprawiedliwe rozstrzygnięcie. W postępowaniu administracyjnym najkorzystniejsze jest rozwiązanie, w którym możli-

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r. poz. 775.

<sup>2</sup> W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie administracyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2021, s. 70.

<sup>3</sup> K. Weitz, *Między systemem dyskrecyjnej władzy sędziowskiej a systemem prekluzji* [w:] H. Dolecki, K. Flaga-Gieruszyńska (red.), *Ewolucja polskiego postępowania cywilnego wobec przemian politycznych, społecznych i gospodarczych. Materiały konferencyjne Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Postępowania Cywilnego. Szczecin–Niechorze 28–30.09.2007*, Warszawa 2009, s. 3–98.

we jest wydanie najbardziej prawidłowego orzeczenia w możliwie najszybszym postępowaniu<sup>4</sup>. Działania organu administracji podejmowane z poszanowaniem tej zasady powinny charakteryzować się zatem swego rodzaju aktywnością nakierowaną na sprawne i odpowiednie załatwienie konkretnej sprawy<sup>5</sup>. Sprawność i szybkość postępowania administracyjnego stanowi europejski standard procedury administracyjnej, wskazany m.in. na gruncie art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej<sup>6</sup>, który statuuje prawo każdego do bezstronnego i rzetelnego załatwienia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i agencje Unii. Sprawność postępowania sprzężona z wnikliwością organu wiąże się zwykle z urzeczywistnieniem praworządności<sup>7</sup>. Zasada wyrażająca powinność szybkiego postępowania musi być realizowana z zagwarantowaniem realizacji celów procesu i interesów stron<sup>8</sup>. Dopuszczalne i akceptowalne odstępstwa, ale nieokreślone jako wyjątki od omawianej zasady dotyczą przerwy w rozprawie, odroczenia rozprawy, zawieszenia postępowania, odroczenia wydania rozstrzygnięcia<sup>9</sup>. Takim odstępstwem natomiast nie jest przewlekłe prowadzenie postępowania, a zwłaszcza beczynność organu.

Stan beczynności organu w obowiązującym aktualnie systemie prawa polskiego został zdefiniowany w art. 37 § 1 pkt 1 k.p.a. jako niezakończenie sprawy w terminie określonym w art. 35 lub w przepisach szczególnych ani w terminie wskazanym zgodnie z art. 36 § 1 k.p.a. Przed wprowadzeniem tej definicji do k.p.a. w literaturze przedmiotu pojęcie beczynności utożsamiano z sytuacją, w której organ administracji

---

<sup>4</sup> J. Olszanowski, *Zasada szybkości postępowania administracyjnego w wybranych krajach skandynawskich i Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2019, t. LXXXI, Nr 3, s. 15.

<sup>5</sup> J.P. Tarno, *Beczynność organu a przewlekłe prowadzenie postępowania*, „Casus” 2013, Nr 69, s. 10.

<sup>6</sup> Dz.Urz. UE z 2010 r. C 83/02.

<sup>7</sup> H. Knysiak-Sudyka, L. Klat-Wertelecka, *Modele administracyjnego postępowania uproszczonego*, „Państwo i Prawo” 2016, Nr 7, s. 93.

<sup>8</sup> M. Kotulska [w:] G. Łaszczycza, A. Matan (red.), *System prawa administracyjnego procesowego*, t. II, cz. 2, J.P. Tarno, W. Piątek (red.), *Zasady ogólne postępowania administracyjnego*, Warszawa 2018, s. 418.

<sup>9</sup> Ibidem, s. 420.

w prawnie ustalonym terminie nie podjął żadnych czynności w sprawie albo wprawdzie prowadził postępowanie, ale – mimo istnienia ustawowego obowiązku – nie zakończył go wydaniem w terminie decyzji, postanowienia lub innego aktu. Beczynność może być także utożsamiana z sytuacją, w której organ nie podjął stosownej czynności<sup>10</sup>. Taka formuła ujmowania stanu beczynności znalazła następnie odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych<sup>11</sup>.

Ustawa Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>12</sup> (dalej: p.p.s.a.) nie wprowadza odrębnej definicji beczynności organu na potrzeby postępowania sądowoadministracyjnego, recypując ją tym samym na grunt tego postępowania. Rozwiązanie to wydaje się nie budzić kontrowersji, albowiem złożenie skargi do sądu administracyjnego poprzedzone jest obowiązkiem wniesienia ponaglenia na beczynność organu na drodze administracyjnej. Pojęcia te zatem muszą być pojmowane jednolicie na gruncie obu tych postępowań.

O beczynności w stopniu rażącym ustawa Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi stanowi zaś m.in. w odniesieniu do uprawnień orzeczniczych sądu administracyjnego rozpoznającego skargę na beczynność organu. Jak wynika bowiem z art. 149 p.p.s.a., w sytuacji uwzględnienia skargi na beczynność organu w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1–4 p.p.s.a. sąd, korzystając z uprawnień orzeczniczych wskazanych w § 1 tego przepisu, jednocześnie stwierdza, czy owa beczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa (art. 149 § 1a p.p.s.a.). Obowiązek zamieszczenia w wyroku tego rozstrzygnięcia został podyktowany rozwiązaniami przyjętymi w ustawie z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa<sup>13</sup> i w założeniu miał służyć uzyskaniu przez skarżącego prejudykatu w kwestii oceny spełnienia wskazanej w art. 5

<sup>10</sup> T. Woś, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 1996, s. 62–63.

<sup>11</sup> Zob. np.: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 września 2023 r., IV SAB/Po 98/23; wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 września 2022 r., II SAB/Kr 29/22; wyrok NSA z dnia 9 października 2018 r., I OSK 1987/18, CBOSA.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r. poz. 259.

<sup>13</sup> Dz.U. z 2013 r. Nr 34 poz. 173.

pkt 3 tej ustawy przesłanki „rażącego naruszenia prawa” warunkującej ową odpowiedzialność funkcjonariusza publicznego<sup>14</sup>.

Celem niniejszego opracowania jest próba nakreślenia katalogu przypadków, w których zostaną spełnione przesłanki warunkujące stwierdzenie przez sąd administracyjny w wyroku uwzględniającym skargę, że bezczynność organu administracji miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa, oraz próba znalezienia odpowiedzi na pytanie, na ile stwierdzenie wystąpienia tego stanu determinuje skorzystanie przez sąd z pozostałych uprawnień orzeczniczych przypisanych mu mocą art. 149 p.p.s.a., tj. wymierzenie grzywny organowi, który dopuścił się owej bezczynności i zasądzenie sumy pieniężnej od organu na rzecz skarżącego.

Powyższe kwestie, mimo ich doniosłości, nie spotkały się dotychczas z szerokim zainteresowaniem piśmiennictwa<sup>15</sup>. Rangę tych zagadnień dostrzegł Profesor Jan Paweł Tarno, poświęcając w swej twórczości wiele miejsca bezczynności i przewlekłości postępowania administracyjnego<sup>16</sup>. Do kwestii tych odniósł się również Profesor Wojciech Chróścielewski, krytycznym okiem spoglądając na wprowadzony wyżej powołaną ustawą z dnia 20 stycznia 2011 r. trzeci sposób rozumienia pojęcia „rażące naruszenie prawa”<sup>17</sup>. Poglądy Dostojnych Jubilatów na wskazane kwestie skłaniają do uczynienia ich przedmiotem rozważań w niniejszej Księdze jubileuszowej.

---

<sup>14</sup> Zob. uzasadnienie do projektu powołanej ustawy: druk sejm. nr 1407 z dnia 7 października 2008, [https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/FD-47099C3D88400CC1257513005DC2BD/\\$file/1407.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/FD-47099C3D88400CC1257513005DC2BD/$file/1407.pdf) [dostęp: 3.11.2023].

<sup>15</sup> Szerzej kwestie te omówiono w: J. Smarż, *Bezczynność i przewlekłość postępowania jako rażące naruszenie prawa* [w:] R.A. Stefański, *Salus Publica Suprema Lex. Srebrna księga jubileuszowa upamiętniająca XXV-lecie Wydziału Prawa i Administracji. Uczelnia Łazarskiego*, Warszawa 2022, s. 516–528.

<sup>16</sup> Zob.: J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 389–390; idem, *Bezczynność organu a przewlekłe prowadzenie postępowania*, „Casus” 2013, Nr 69; idem, *Uprawnienia orzecznicze sądu o charakterze dyscyplinującym i represyjnym* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Sądowa kontrola administracji*, t. 10, Warszawa 2016, s. 357; także: J.P. Tarno [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie administracyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2021, s. 622.

<sup>17</sup> W. Chróścielewski, *Zmiany w zakresie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego i prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, które we-*

## 2. Charakter uprawnień orzeczniczych sądu określonych w art. 149 p.p.s.a.

W świetle art. 149 p.p.s.a. sąd, uwzględniając skargę na bezczynność w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1–4: 1) zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu, interpretacji albo do dokonania czynności; 2) zobowiązuje organ do stwierdzenia albo uznania uprawnień lub obowiązku wynikających z przepisów prawa; 3) stwierdza, że organ dopuścił się bezczynności. Jednocześnie sąd stwierdza, czy bezczynność organu miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa (art. 149 § 1a p.p.s.a.). Sąd w przypadku, o którym mowa w § 1, może ponadto orzec z urzędu albo na wniosek strony o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6 lub przyznać od organu na rzecz skarżącego sumę pieniężną do wysokości połowy kwoty określonej w art. 154 § 6 (art. 149 § 2 p.p.s.a.).

Wskazane uprawnienia orzecznicze sądu administracyjnego w przywołanym brzmieniu zostały określone w ustawie Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi mocą regulacji zawartej w ustawie z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>18</sup>. W uzasadnieniu do projektu tej ustawy podkreślono, że w drodze przywołanej regulacji, w tym zwłaszcza wynikającej z niej możliwości zasądzenia na rzecz skarżącego sumy pieniężnej, obok dotychczas występującej możliwości wymierzenia grzywny organowi, dojdzie do wzmocnienia gwarancji terminowego załatwienia sprawy przez organy administracji<sup>19</sup>.

Na wzmocnienie tychże gwarancji uwagę zwrócił również Profesor Jan Paweł Tarno, kładąc akcent w przywołanych publikacjach na represyjną funkcję grzywny i wprowadzonego z dniem 15 sierpnia 2015 r. na skutek noweli do ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

---

*szły w życie w 2011 r.*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, Nr 4, s. 10.

<sup>18</sup> Dz.U. z 2015 r. poz. 658; zob.: art. 1 pkt 1 pkt 40 tej ustawy.

<sup>19</sup> Zob.: uzasadnienie do projektu ustawy – druk sejm. nr 1633.

mi<sup>20</sup> nowego środka dyscyplinowania w postaci „przyznania sumy pieniężnej”. Suma pieniężna jest zasądzana od organu na rzecz skarżącego do wysokości połowy kwoty określonej w art. 154 § 6 p.p.s.a.<sup>21</sup> Należy przywołać stanowisko projektodawców<sup>22</sup> i podzielić pogląd wyrażony w doktrynie<sup>23</sup>, że pierwowzoru tej regulacji w zakresie dotyczącym sumy pieniężnej można upatrywać w rozwiązaniu przyjętym w ustawie z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki<sup>24</sup> (dalej: u.s.n.p.s.). Ocenie sądu podlega sprawność postępowania sądowego, a stwierdzenie przewlekłości postępowania przez sąd ma na celu zakończenie dalszego naruszania prawa strony do rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki<sup>25</sup> i spowodowanie niezwłocznego rozpoznania sprawy. Dodatkowym elementem towarzyszącym stwierdzeniu przewlekłości jest dolegliwość w postaci możliwości zasądzenia na rzecz strony sumy pieniężnej. W świetle bowiem art. 12 ust. 4 u.s.n.p.s. Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) w przypadku uwzględnienia tej skargi może przyznać skarżącemu od Skarbu Państwa sumę pieniężną w wysokości nieprzekraczającej 20 000 zł.

Wychodząc z powyższych ustaleń należy przyjąć, że wskazane uprawnienia orzecznicze sądu administracyjnego mają charakter represyjny i dyscyplinujący organ administracji, a zarazem tworzą gamę dodatko-

---

<sup>20</sup> Dokonanej ustawą z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2015 r. poz. 658.

<sup>21</sup> J.P. Tarno [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie administracyjne...*, op. cit., s. 622.

<sup>22</sup> Zob.: uzasadnienie do projektu zmian ustawy z dnia 10 lipca 2013 r., kadencja VII, druk sejm. 1633, <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=1633>, s. 18 [dostęp: 3.11.2023].

<sup>23</sup> J.P. Tarno, M.A. Król, *Przyznanie sumy pieniężnej jako środek dyscyplinowania w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2019, Nr 1, s. 17.

<sup>24</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r. poz. 1725.

<sup>25</sup> Zob.: P. Górecki, *Komentarz do art. 12 u.s.n.p.s.* [w:] P. Górecki, S. Stachowiak, P. Wiliński, *Skarga na przewlekłość postępowania przygotowawczego i sądowego. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 104–106.

wych uprawnień procesowych skarżącego w postaci możliwości żądania wymierzenia grzywny organowi i zasądzenia na rzecz skarżącego owej sumy stanowiącej swoistą rekompensatę pieniężną za zwłokę wynikającą z beczynności organu. Ten nowy środek dyscyplinowania pełni zatem również funkcję kompensacyjną.

Konstrukcja przepisu 154 § 6 i 7 p.p.s.a. *prima facie* może prowadzić do wniosku, że w omawianych przepisach podstawowym środkiem dyscyplinowania jest grzywna, a przyznanie sumy pieniężnej ma charakter uzupełniający. Pogląd ten jest wyrażany w doktrynie<sup>26</sup>. Znajduje także częściowo potwierdzenie w orzecznictwie sądowym. Zgodnie ze stanowiskiem NSA wyrażonym w kilku wyrokach<sup>27</sup> przyznanie sumy pieniężnej to dodatkowy środek o charakterze dyscyplinującym, unormowany w art. 154 § 7 p.p.s.a., który powinien być stosowany w szczególnie drastycznych przypadkach zwłoki organu, to jest wówczas, gdy brak jest obiektywnie weryfikowalnych okoliczności, które ten stan rzeczy mogłyby tłumaczyć, a przy tym istnieje uzasadniona obawa, że bez nałożenia tej sankcji organ sprawy nadal nie załatwi.

Zdaniem Profesora Jana Pawła Tarno<sup>28</sup> powyższy wniosek jest zbyt pochopny. We wszystkich przewidzianych w p.p.s.a. przypadkach, tj. w art. 145a p.p.s.a., art. 149 p.p.s.a., art. 154 p.p.s.a., oba te środki dyscyplinujące mają charakter równorzędny. Sąd administracyjny zaś będzie decydował o zastosowaniu któregoś z tych środków lub obu naraz, stosownie do okoliczności faktycznych rozpoznawanej sprawy oraz celów, które zdaniem sądu powinno osiągnąć wydawane w sprawie orzeczenie.

Przyznanie skarżącemu sumy pieniężnej ma zawsze wymiar realnej dolegliwości finansowej. Zaletą tej regulacji jest również to, że zasądzona suma pieniężna nie stanowi odszkodowania w rozumieniu przepisów kodeksu cywilnego<sup>29</sup>, a co za tym idzie – jej przyznanie nie wpływa na

<sup>26</sup> B. Dauter, *Komentarz do art. 154 p.p.s.a.* [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 499.

<sup>27</sup> M.in.: wyrok NSA z dnia 14 lipca 2017 r., II OSK 880/17, czy wyrok NSA z dnia 11 maja 2018 r., I OSK 2230/17, CBOSA.

<sup>28</sup> J.P. Tarno, M.A. Król, *Przyznanie sumy pieniężnej...*, op. cit., s. 20.

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.

obniżenie należnego stronie odszkodowania za bezprawne działanie lub beczynność organu administracji<sup>30</sup>. Jednakże w procesie przyznawania od organu na rzecz skarżącego sumy pieniężnej sąd powinien mieć świadomość, że uzyskanie przez skarżącego korzystnego wyroku w sprawie ze skargi na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania nie oznacza jeszcze załatwienia sprawy administracyjnej.

### 3. Przesłanki stwierdzenia przez sąd administracyjny beczynności organu administracji z rażącym naruszeniem prawa

Analiza przepisów ustawy p.p.s.a. wskazuje, że ustawodawca nie określił przesłanek, którymi powinien kierować się sąd administracyjny, orzekając o beczynności organu administracji z rażącym naruszeniem prawa.

Podjmując próbę ustalenia owych przesłanek, Profesor Jan Paweł Tarno stwierdził, że użyte w art. 149 § 1a p.p.s.a. pojęcie „rażące naruszenie prawa” obejmuje nie tylko stan określony w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., ale również wykonywanie władzy publicznej bez podstawy prawnej<sup>31</sup> w rozumieniu art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa<sup>32</sup>.

Z kolei Profesor Wojciech Chróścielewski, odnosząc się do tych kwestii, wyraził przekonanie, że „ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. wprowadza w swej istocie trzeci – na gruncie k.p.a. – sposób rozumienia pojęcia »rażące naruszenie prawa«, występującego w art. 139 i art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., gdyż przez to pojęcie nakazuje rozumieć zarówno wydanie decyzji z rażącym naruszeniem prawa w znaczeniu przypisywanym mu w kontekście przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji, jak i wydanie

---

<sup>30</sup> J.P. Tarno, *Uprawnienia orzecznicze sądu...*, op. cit., s. 367.

<sup>31</sup> J.P. Tarno [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie administracyjne...*, op. cit., s. 621.

<sup>32</sup> Dz.U. z 2016 r. poz. 1169 ze zm.

takiej decyzji bez podstawy prawnej”. Z tego też względu Profesor ocenił powyższe rozwiązanie krytycznie, wskazując, że czyni ono zamieszanie terminologiczne w procedurze administracyjnej<sup>33</sup>.

W naszej ocenie pojęcie to, podobnie jak na gruncie k.p.a., wymaga szerszej optyki jego postrzegania. Jest ono bowiem zwrotem niedookreślonym, swoistą klauzulą generalną, której siłą rzeczy nie można wypełnić treścią do końca<sup>34</sup>. Czy możliwe jest zatem sformułowanie zamkniętego katalogu owych przypadków bezczynności z rażącym naruszeniem prawa, czy też katalog ten z natury rzeczy musi pozostać otwarty?

Z chwilą wprowadzenia obowiązku zamieszczania w wyrokach uwzględniających skargę na bezczynność rozstrzygnięcia w przedmiotowej kwestii próby odkodowania przesłanek (znamion) bezczynności z rażącym naruszeniem prawa znalazły odzwierciedlenie w orzecznictwie. Dla zilustrowania niniejszych rozważań warto odwołać się do najbardziej reprezentatywnych w tej materii poglądów NSA.

Na przykład w wyroku z dnia 25 listopada 2020 r., II OSK 1370/20, NSA odniósł się do złej woli organu i ujmując ją w kategoriach cechy rażącej bezczynności, stwierdził, że: „o rażącym naruszeniu prawa można mówić, gdy zwłoka w załatwieniu sprawy jest znaczna i jest efektem działań (zaniechań) organów, które można zinterpretować jako unikanie podejmowania rozstrzygnięcia, bądź lekceważenie praw stron domagających się czynności organu, które to czynności organ prowadzi w sposób nieefektywny, poprzez wykonywanie czynności w dużym odstępnie czasu”. Jednocześnie podkreślił, że dla uznania rażącego naruszenia prawa nie jest wystarczające samo przekroczenie przez organ ustawowych obowiązków, czyli także terminów załatwienia sprawy. Zdaniem NSA „generalnie rażącym naruszeniem prawa jest taka wadliwość, którą cechuje szczególnie duży ciężar gatunkowy. Ma ona więc miejsce, gdy brak jest oczywistego podejmowania czynności lub gdy dochodzi do oczywistego lekceważenia wniosków strony. Taka sytuacja występuje też, gdy organ

<sup>33</sup> W. Chróścielewski, *Zmiany w zakresie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego...*, op. cit., s. 10.

<sup>34</sup> M. Sieniuc, *Rażące naruszenie prawa w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010, s. 717.

jawnie wykazuje brak chęci załatwienia sprawy lub gdy ewidentnie nie stosuje się do przepisów. Rażące naruszenie prawa występuje, gdy ma miejsce niewątpliwa oczywistość stwierdzonego uchybienia przepisom<sup>35</sup>.

W dalszej kolejności na uwagę zasługuje wyrok NSA z dnia 18 marca 2021 r., III OSK 494/21, w którym Sąd ten wyraził pogląd, że „w przypadku bezczynności chodzi o wadliwość o szczególnie dużym ciężarze gatunkowym, takim jak drastyczne przekroczenie ustawowego terminu do załatwienia sprawy, oczywiście lekceważący stosunek organu do złożonego wniosku strony, duże natężenie braku woli organu w załatwieniu wniosku, działanie organu wbrew określonym standardom, bez jakiegokolwiek usprawiedliwienia dla takiej praktyki. Każda z tych okoliczności może samodzielnie świadczyć o rażącym naruszeniu prawa<sup>36</sup>”.

Dopełnieniu powyższych rozważań niech posłuży wyrok NSA z dnia 17 lipca 2018 r., I OSK 2542/16, w którym Sąd ten jednoznacznie wypowiedział się w kwestii braku traktowania w kategoriach usprawiedliwienia bezczynności organu okoliczności dotyczących problemów organizacyjnych, braków kadrowych czy obciążenia organu dużą ilością spraw. W szczególności przyjął, że „w przypadku przekroczenia przez organ ustawowego terminu załatwienia sprawy, o tym, czy bezczynność i przewlekłe prowadzenie sprawy przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa nie decyduje sam tylko przedmiot sprawy, ale wszystkie okoliczności z tym związane, w tym także czas trwania bezczynności i przewlekłości”. Wychodząc z tych ustaleń uznał, że bezczynność i przewlekłe prowadzenie sprawy o charakterze rażącego naruszenia prawa mają miejsce wówczas, gdy w sposób znaczący i jednoznaczny doszło do przekroczenia terminów określonych przepisami prawa na dokonanie danej czynności, a jednocześnie nie zachodzą okoliczności wyłączające winę organu za tę bezczynność i przewlekłe prowadzenie sprawy<sup>37</sup>.

Mając na uwadze ten krótki, z uwagi na ramy niniejszego opracowania, przegląd poglądów NSA, do katalogu przypadków „rażącej bezczynności” można zaliczyć sytuacje, w których: przekroczenie terminów załatwienia sprawy jest drastyczne i wynika z przyczyn, na które organ

---

<sup>35</sup> Zob. też: wyrok NSA z dnia 23 października 2013 r., I OSK 1181/13, CBOSA.

<sup>36</sup> CBOSA.

<sup>37</sup> CBOSA.

prowadzący postępowanie ma wpływ, niezafatwienie sprawy w terminie jest przejawem złej woli organu bądź dużym natężeniem braku chęci zafatwienia sprawy albo spowodowane jest całkowitym lekceważeniem wniosku strony czy też urągają standardom dobrej administracji.

Przypadki, w których wystąpiła przedstawiona powyżej „rażąca beczynność” organu, po części pozwoliły wypełnić katalog sytuacji, w których spełnione są przesłanki warunkujące stwierdzenie przez sąd administracyjny w wyroku uwzględniającym skargę, że beczynność organu administracji miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Wydaje się jednak, że wszystkich przypadków beczynności organu w stopniu rażącym nie można wyczerpująco wymieniść czy przewidzieć. Katalog ten siłą rzeczy musi zatem pozostać otwarty. Podobnie jak w przypadku rażącego naruszenia prawa z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., to okoliczności danej sprawy będą konkretyzować przesłanki determinujące stwierdzenie przez sąd administracyjny w wyroku uwzględniającym skargę na beczynność, że miała charakter rażący. Można jedynie dodać, że samo przekroczenie terminu zafatwienia sprawy jest niewystarczające do stwierdzenia przez sąd, że beczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa, niewątpliwie musi mu towarzyszyć co najmniej zła wola organu w kwestii poszanowania prawa jednostki do terminowego zafatwienia jej sprawy.

#### 4. Stwierdzenie beczynności z rażącym naruszeniem prawa a pozostałe uprawnienia orzecznicze sądu administracyjnego określone w art. 149 p.p.s.a.

Można się zastanowić, czy skorzystanie przez sąd administracyjny z uprawnienia do stwierdzenia beczynności organu z rażącym naruszeniem prawa otwiera drogę do uruchomienia pozostałych niezwykle istotnych dla skarżącego uprawnień orzeczniczych sądu, a mianowicie z możliwości wymierzenia grzywny organowi oraz zasądzenia sumy pieniężnej od organu.

Istotą pierwszego z tych uprawnień jest wymierzenie grzywny organowi administracji do wysokości określonej w art. 154 § 6 p.p.s.a., czyli do wysokości dziesięciokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłaszanego przez prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie odrębnych przepisów. Sąd może skorzystać z tego uprawnienia orzeczniczego na wniosek strony, a także z urzędu, gdy przemawiają za tym okoliczności rozpoznawanej przez sąd sprawy.

Drugie z wymienionych uprawnień orzecznicznych polega zaś na zasądzeniu przez sąd od organu administracji na rzecz skarżącego sumy pieniężnej do wysokości połowy kwoty określonej powyżej, tj. określonej w art. 154 § 6 p.p.s.a. To uprawnienie orzecznicze, jak wskazano wyżej, jest wzorowane na regulacji przyjętej w ustawie z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. Analogicznie jak w przypadku pierwszego uprawnienia sąd może skorzystać z tego uprawnienia orzeczniczego na wniosek strony lub z urzędu – z uwagi na okoliczności danej sprawy.

Analiza treści regulacji zawartej w art. 149 p.p.s.a. wydaje się wskazywać na rozłączność tych uprawnień orzecznicznych sądu, ale czy tak jest w istocie?

Zmierzając do rozstrzygnięcia tego dylematu, należy zauważyć, że w literaturze przedmiotu zaprezentowano pogląd, iż oba te uprawnienia mogą być wykorzystywane przez sąd jednocześnie, jak i każde z nich oddzielnie<sup>38</sup>. Spotkać się można także z poglądem, że określenie wysokości sumy pieniężnej jest niezależne od wysokości wymierzonej organowi grzywny, co więcej, sąd może nawet poprzestać na przyznaniu od organu tej sumy i odstąpić od wymierzenia organowi grzywny<sup>39</sup>. Jest to zatem stanowisko odnoszące się do relacji obu tych ostatnich uprawnień. Nie odpowiada ono jednak na pytanie, na ile oba te uprawnienia są wa-

---

<sup>38</sup> M. Jagielska, J. Jagielski, R. Stankiewicz, M. Grzywacz [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 636.

<sup>39</sup> J.P. Tarno, *Uprawnienia orzecznicze sądu...*, op. cit., s. 366.

runkowane stwierdzeniem sądu, że beczynność organu miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Powyższy dylemat zdaje się mieć rozwiązanie w poglądach orzecznictwa.

W wyroku z dnia 10 marca 2021 r., II OSK 1610/20 NSA przyjął, że „brak rażącego naruszenia prawa w sprawie nie pozostaje bez wpływu na rozstrzygnięcie w przedmiocie sumy pieniężnej (...). Zasądzenie sumy pieniężnej na podstawie art. 149 § 2 p.p.s.a. ma charakter fakultatywny i jest zależne wyłącznie od uznania sądu. Ustawodawca pozostawił zatem sądowi ocenę, czy okoliczności sprawy wskazują na potrzebę zadośćuczynienia skarżącemu za oczekiwanie na rozpoznanie i zakończenie jego sprawy. Stwierdzenie rażącego naruszenia prawa jako takie nie stanowi więc warunku przyznania sumy pieniężnej. Z drugiej jednak strony nawet stwierdzenie przez sąd, że swoją beczynnością lub przewlekłym prowadzeniem postępowania organ rażąco naruszył prawo, nie obliguje go do przyznania skarżącemu sumy pieniężnej. Niewątpliwie jednak stwierdzenie kwalifikowanego naruszenia prawa powinno być uwzględnione przy podejmowaniu decyzji o jej przyznaniu bądź nieprzyznaniu. Umożliwienie sądowi przyznania skarżącemu od organu określonej sumy pieniężnej stanowi dodatkowe wzmocnienie ochrony interesów skarżącego”. Jednocześnie NSA podkreślił, że „środek ten ma szczególny charakter, ponieważ pełni nie tylko funkcję prewencyjno-represyjną, ale przede wszystkim funkcję kompensacyjną. Ma być swego rodzaju zadośćuczynieniem za wszelkiego rodzaju dolegliwości i niedogodności, jakich strona doznała na skutek opieszałego i przewlekłego sposobu rozpoznawania jej sprawy przez organ. Nie bez znaczenia pozostaje również aktywność strony, która powinna należycie uzasadnić wniosek o przyznanie sumy pieniężnej, wykazując, że w związku z beczynnością organu lub przewlekłością postępowania doznała krzywdy, którą należałoby zrekompensować<sup>40</sup>”.

I podobnie w wyroku z dnia 22 stycznia 2020 r., II SAB/Łd 101/19, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi, uwzględniając skargę na beczynność organu wprawdzie nie stwierdził rażącej beczynności organu, aczkolwiek uznał za uzasadniony wniosek o wymierzenie organowi grzywny. Uzasadniając tak podjęte orzeczenie, Sąd stwierdził, że pod-

<sup>40</sup> CBOSA.

stawowym warunkiem stwierdzenia istnienia materialnoprawnej podstawy wymierzenia grzywny organowi w oparciu o art. 149 § 2 p.p.s.a. jest upływ terminu do załatwienia sprawy. Sąd podkreślił przy tym, że „grzywna na podstawie art. 149 § 2 p.p.s.a. nie ma na celu wyłącznie dyscyplinowania organów administracji, ale ma w szerszym zakresie przeciwdziałać ich opieszałości w prowadzeniu spraw oraz służyć usuwaniu negatywnych skutków wynikających z beczynności postępowania”<sup>41</sup>.

W naszej ocenie regulacja art. 149 p.p.s.a. daje sądowi administracyjnemu w uzasadnionych okolicznościach możliwość wymierzenia grzywny organowi, a także zasądzenia od organu na rzecz skarżącego sumy pieniężnej, nawet gdy nie stwierdzi, że beczynność organu miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Sytuacje te łączyć należy z koniecznością oczywistej rekompensaty za negatywne wobec skarżącego skutki beczynności organu, choćby nawet nie miała ona rażącego charakteru.

## 5. Podsumowanie

W podsumowaniu powyższych rozważań należy stwierdzić, że pojęcie beczynności organu z rażącym naruszeniem prawa należy postrzegać szerzej niż w ujęciu przyjętym na gruncie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. i art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Jest ono pojęciem niedookreślonym i stanowi swoistą klauzulę generalną, której nie można do końca wypełnić treścią. Ze swej natury cechuje się ona pewną otwartością, a wypełniać ją będą okoliczności danej sprawy, które, jak wynika z powyższej analizy, przede wszystkim będą dotyczyć: długości niezachowania terminu załatwienia sprawy, uporczywości organu w tym zakresie, lekceważenia uprawnień i interesów skarżącego, czyli w istocie cech (znamion) zachowania organu (pracownika organu) i ich relacji do zasady szybkości postępowania administracyjnego. Można zatem przyjąć, że określenie rażącej beczynności należy łączyć w znacznej mierze z zachowaniem organu, a ściślej pracownika załatwiającego sprawę ad-

---

<sup>41</sup> CBOSA.

ministracyjną. Immanentną, wspólną cechą tych zachowań, jest bowiem lekceważenie przez organ wynikającego z art. 12 k.p.a. prawa strony postępowania administracyjnego do terminowego załatwienia jej sprawy.

Analiza poglądów wyrażanych w judykaturze prowadzi przy tym do wniosku, że przedmiotowe uprawnienia orzecznicze sądu nie są od siebie zależne, a co za tym idzie nawet w przypadku, gdy sąd nie stwierdzi, że bezczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa, może wymierzyć organowi grzywnę, a także zasądzić sumę pieniężną jako rodzaj rekompensaty za negatywne wobec skarżącego skutki niekwalifikowanej bezczynności. Wydaje się jednak, że „rażąca” bezczynność będzie wyznacznikiem wysokości grzywny i bez wątpienia także wysokości sumy pieniężnej, z uwagi na kompensacyjny charakter tej ostatniej. Z tych też względów przyjęte rozwiązanie zasługuje na aprobatę, niewątpliwie umacnia pozycję skarżącego wnoszącego skargę na bezczynność organu administracji.

## Bibliografia

- Chróścielewski W., *Zmiany w zakresie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego i prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, które weszły w życie w 2011 r.*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, Nr 4.
- Chróścielewski W., J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie administracyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2021.
- Dauter B. [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Górecki P. [w:] P. Górecki, S. Stachowiak, P. Wiliński, *Skarga na przewlekłość postępowania przygotowawczego i sądowego. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Jagielska M., J. Jagielski, R. Stankiewicz, M. Grzywacz [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Kotulska M. [w:] *System prawa administracyjnego procesowego*, G. Łaszczycza, A. Matan (red.), t. II, cz. 2, J.P. Tarno, W. Piątek (red.), *Zasady ogólne postępowania administracyjnego*, Warszawa 2018.

- Knysiak-Sudyka H., L. Klat-Wertelecka, *Modele administracyjnego postępowania uproszczonego*, „Państwo i Prawo” 2016, Nr 7.
- Olszanowski J., *Zasada szybkości postępowania administracyjnego w wybranych krajach skandynawskich i Polsce*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2019, t. LXXXI, z. 3.
- Sieniuc M., *Rażące naruszenie prawa w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010.
- Smarż J., *Bezczynność i przewlekłość postępowania jako rażące naruszenie prawa* [w:] R.A. Stefański, *Salus Publica Suprema Lex, Srebrna księga jubileuszowa upamiętniająca XXV-lecie Wydziału Prawa i Administracji. Uczelnia Łazarskiego*, Warszawa 2022.
- Tarno J.P., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Tarno J.P., *Bezczynność organu a przewlekłe prowadzenie postępowania*, „Causus” 2013, Nr 69.
- Tarno J.P., *Uprawnienia orzecznicze sądu o charakterze dyscyplinującym i represyjnym* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Sądowa kontrola administracji*, t. 10, Warszawa 2016.
- Tarno J.P., M.A. Król, *Przyznanie sumy pieniężnej jako środek dyscyplinowania w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2019, Nr 1.
- Woś T., *Postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 1996.

## Samorządowe akty zajęcia stanowiska jako forma aktów nadzoru nad samorządem terytorialnym

1. Mianem „samorządowe akty zajęcia stanowiska” możemy określić akty wskazane w hipotezach art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej: u.s.g.)<sup>1</sup> (*ab initio*), art. 77b ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (dalej: u.s.p.)<sup>2</sup> (*ab initio*) oraz art. 80a ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (dalej: u.s.w.)<sup>3</sup> (*ab initio*). Akty te, stanowiące szczególne formy współdziałania samorządu terytorialnego z organami administracji publicznej, podejmowane są w przypadkach, w których prawo uzależnia ważność rozstrzygnięć organów jednostek samorządu terytorialnego od zatwierdzenia, uzgodnienia lub zaopiniowania przez inny organ. Sam ustawodawca określa je jako akty „zajęcia stanowiska”, zaś przymiotnik „samorządowe” wskazuje na ich adresata<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2024 r. poz. 107.

<sup>3</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 2094 z późn. zm.

<sup>4</sup> Por.: art. 98 ust. 1 u.s.g., art. 85 ust. 1 u.s.p. oraz art. 86 ust. 1 u.s.w. W doktrynie tego rodzaju sytuacje określane są jako współdziałanie, współkompetencja (współdecyzja, współdecydowanie) (K.M. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny*, Poznań 2005, s. 200). Termin „współdziałanie” jest tu najbardziej adekwatny, obejmuje bowiem wszelkie formy współpracy organów w toku załatwiania jednej sprawy, bez względu na skutek prawny, jaki wywołuje stanowisko organu współdziałającego wobec rozstrzygnięcia poddanego współdziałaniu. Cechą wspólną dla szeroko ujmowanych i zróżnicowanych form współdziałania będzie cel działania, jakim jest harmonizowanie wykonywania zadań publicznych przez różne podmioty. Mniejsze znaczenie ma kwestia stosowania ich przez podmioty administracji publicznej czy też władczy charakter czynności podejmowanych

Wskazane przepisy stanowią o spoczywającym na organie jednostki samorządu terytorialnego (dalej: organ samorządowy) obowiązku zwrócenia się o zajęcie stanowiska, w sytuacji gdy obowiązek taki wynika z przepisów. Unormowania te nie tworzą samoistnej podstawy do współdziałania z innym organem przy podejmowaniu rozstrzygnięcia przez organ samorządowy<sup>5</sup>. Sytuacji, w których powstaje tak określony obowiązek współdziałania (a nawet obowiązki po obu współdziałających stronach) należy poszukiwać w przepisach prawa materialnego. To „prawo”, rozumiane jako przepisy szczególne wobec art. 89 u.s.g., art. 77b u.s.p. oraz art. 80a u.s.w., będzie uzależniało ważność rozstrzygnięcia organu samorządowego od zajęcia stanowiska przez inny organ.

Podobnie jak w procesie wydawania decyzji administracyjnych, także i tu przepisy prawa materialnego wprowadzają niekiedy obowiązek współdziałania organu, przed którym toczy się postępowanie, z innym organem legitymowanym do rozważenia pewnych aspektów sprawy czy też zbadania jej pod określonym kątem i zajęcia w sposób formalny stanowiska<sup>6</sup>. W odniesieniu do przypadków, w ramach których przepisy szczególne uzależniają ważność rozstrzygnięć organu gminy od zajęcia stanowiska w formie zatwierdzenia, uzgodnienia lub opinii, powołane wyżej przepisy ogólne nadają procesowy kształt obowiązkowi współdziałania organów samorządowych z innymi organami. W przepisach szczególnych, kreujących podstawy prawne do podejmowania aktów zajęcia stanowiska, pojawiają się (i to relatywnie często) odmienne w całości czy w części regulacje procesowe. Zważywszy na podobieństwo omawianych unormowań z art. 106 k.p.a., podzielić należy stanowisko

---

w jego toku. Pozwala to włączyć w ich zakres opinie i inne działania (M. Stahl, *Akty nadzoru jako prawna forma działania administracji* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 5, A. Błaś, J. Boć, M. Stahl, K.M. Ziemiński, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013, s. 357–358). Dalej samorządowe akty zajęcia stanowiska określamy jako: akty zajęcia stanowiska bądź akty współdziałania.

<sup>5</sup> Tak m.in. NSA w wyroku z dnia 26 lipca 2017 r. (I OSK 2824/16), odnoszącym się do art. 106 k.p.a.

<sup>6</sup> W. Chróścielewski, *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002, s. 217. Art. 106 § 1 k.p.a.: „Jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenia opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie), decyzję wydaje się po zajęciu stanowiska przez ten organ”.

J. Borkowskiego, zdaniem którego przepisy ustaw samorządowych znajdują zastosowanie z uwzględnieniem jednak pierwszeństwa przepisów szczególnych ustanawiających inne reguły i zasady współdziałania<sup>7</sup>.

2. Akty zajęcia stanowiska, jak wynika z postanowień art. 98 ust. 1 u.s.g., art. 85 ust. 1 u.s.p. oraz art. 86 ust. 1 u.s.w., podlegają (obok rozstrzygnięć nadzorczych) zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od dnia ich doręczenia. Do złożenia skargi uprawniona jest gmina lub związek międzygminny (art. 98 ust. 3 u.s.g.), powiat lub związek powiatów (art. 85 ust. 3 u.s.p.), województwo (art. 86 ust. 3 u.s.w.), których interes prawny, uprawnienie albo kompetencja zostały naruszone. Podstawą do wniesienia skargi jest uchwała lub zarządzenie organu, który podjął uchwałę lub zarządzenie albo którego dotyczy rozstrzygnięcie nadzorcze.

Akty te pełnią w systemie nadzoru rolę podobną do rozstrzygnięć nadzorczych<sup>8</sup>. Stanowią formę władczej ingerencji w samodzielność jednostki samorządu terytorialnego, bowiem w sytuacji, w której organ samorządowy podejmujący rozstrzygnięcie wbrew obowiązкови wynikającemu z przepisów prawa nie zwróci się do innego organu o zajęcie stanowiska, a także jeśli akt zajęcia stanowiska jest „negatywny” (odmowa uzgodnienia, odmowa zatwierdzenia, nie dotyczy to opinii), to jego rozstrzygnięcie obarczone będzie wadą nieważności<sup>9</sup>.

W literaturze przedmiotu oraz orzecznictwie sądowym zaliczane są one do aktów nadzoru nad samorządem terytorialnym w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: p.p.s.a.)<sup>10</sup>. W szerokim

<sup>7</sup> J. Borkowski, *Współdziałanie organów administracji państwowej przy wydawaniu indywidualnych decyzji administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego” 1963, seria I, Nr 31, s. 77.

<sup>8</sup> P. Chmielnicki [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 1122.

<sup>9</sup> K. Jaroszyński [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, Warszawa 2011, s. 715.

<sup>10</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 1634 z późn. zm. Zdaniem J.P. Tarno akty zajęcia stanowiska stanowią nawet „rodzaj rozstrzygnięcia nadzorczego”. J.P. Tarno [w:]

ujęciu pojęciem „akty nadzoru nad samorządem terytorialnym” obejmuje się rozstrzygnięcia nadzorcze oraz inne akty i czynności podejmowane przez organy nadzoru lub przez inne organy administracji rządowej, mające charakter szczególnych aktów lub czynności administracyjnych jednostronnych, jednostkowych i konkretnych, stanowiących ingerencję w działalność nadzorowanych organów samorządu terytorialnego. Mogą one kończyć postępowanie nadzorcze, mieć charakter pomocniczy lub prewencyjny”<sup>11</sup>. Trafnie zauważa NSA w wyroku z dnia 24 sierpnia 2020 r. (I OSK 3360/19, LEX nr 3046519): „Istota uprawnień wynikających z zatwierdzania, uzgadniania i opiniowania rozstrzygnięć gminy wykazuje zasadnicze podobieństwo do uznanych (tj. „niekontrolowanych”) środków nadzoru (nadzoru ustrojowego), które opiera się na uprawnieniu podmiotu zewnętrznego wobec gminy do władczyego korygowania jej działalności, co może skutkować pozbawieniem mocy niektórych rozstrzygnięć gminy”.

Zajęcie stanowiska „poprzedza wydanie rozstrzygnięcia, z którym wiązać się określone formy współpracy, jest zatem działaniem *ex ante* (uprzednim) w ramach nadzoru uprzedniego. Odróżnia to je od nadzoru następczego, oddziałania *ex post* (późniejszego, po fakcie) w ramach nadzoru ustrojowego, które dotyczy rozstrzygnięć gminy już podjętych, występującego w art. 90–97 u.s.g. Zarówno opinia, uzgodnienie, jak i zatwierdzenie mają charakter uprzedni. W tym ostatnim przypadku jest ono bowiem konieczne dla nabrania przez rozstrzygnięcie mocy obowiązującej, mimo że dotyczy już podjętego rozstrzygnięcia”<sup>12</sup>. Z tych przyczyn środki te zalicza się do nadzoru prewencyjnego<sup>13</sup>.

---

W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2016, s. 388.

<sup>11</sup> Z. Kmieciak, M. Stahl, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2001, Nr 1–2, s. 97.

<sup>12</sup> K. Jaroszyński [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, Warszawa 2011, s. 710 i n.

<sup>13</sup> Akty zajęcia stanowiska, pozostając formami współdziałania oraz formami aktów nadzoru nad samorządem terytorialnym, mogą odgrywać także rolę koordynacyjną i kontrolną. Dokonując ich analizy w konkretnym przypadku, częstokroć dostrzegamy te (dodatkowe) funkcje, a czasami zdarza się, że

Poddanie omawianych aktów zajęcia stanowiska tak zarysowanemu (w skrócie) reżimowi prawnemu, a zwłaszcza uzależnienie od nich ważności rozstrzygnięcia organu samorządowego oraz zaliczenie ich, obok klasycznych rozstrzygnięć nadzorczych, do aktów podlegających zażalenie do sądu administracyjnego, zwłaszcza w kontekście sądowej ochrony samodzielności jednostki samorządu terytorialnego, czyni zasadnym pytanie o kryteria kwalifikacji oraz ustalenie zakresu terminu „samorządowe akty zajęcia stanowiska”.

Nie zawsze bowiem akty określane w przepisach szczególnych jako uzgodnienie, zatwierdzenie czy opinia, podejmowane przez inne organy na podstawie przepisów szczególnych w stosunku do rozstrzygnięć organów samorządowych, możemy traktować jako akty nadzoru nad samorządem terytorialnym. Jest to uzasadnione jedynie wtedy, gdy prawo (przepisy szczególne) uzależniają ważność rozstrzygnięcia organu samorządowego od zatwierdzenia, uzgodnienia lub zaopiniowania przez inny organ.

3. Wyznaczenie zakresu samorządowych aktów współdziałania wymaga uwzględnienia treści hipotez art. 89 ust. 1 u.s.g. (*ab initio*), art. 77b ust. 1 u.s.p. (*ab initio*) oraz art. 80a ust. 1 u.s.w. (*ab initio*), odnoszących się do sytuacji, w których prawo uzależnia ważność rozstrzygnięcia organu jednostki samorządu terytorialnego od jego zatwierdzenia, uzgodnienia lub zaopiniowania przez inny organ, oraz przepisów szczególnych, do których w istocie odsyłają ustawy samorządowe. Z tych właśnie przepisów ma wynikać uzależnienie ważności rozstrzygnięcia od aktu zajęcia stanowiska.

Wymaga poza tym analizy treści regulacji procesowych zawartych w przywołanych przepisach (art. 89 ust. 1–3 u.s.g., art. 77b ust. 1–3

---

zaczynają one dominować. Natężenie elementów współdziałania i nadzoru, jak również koordynacji i kontroli w przypadku konkretnych aktów współdziałania może być zróżnicowane – A. Matan, *Charakterystyka aktów zajęcia stanowiska* [w:] I. Lipowicz (red.), *System Prawa Samorządu Terytorialnego, Tom III, Samodzielność samorządu terytorialnego – granice i perspektywy*, Warszawa 2023, s. 51 i n.

u.s.p., art. 80a ust. 1–3 u.s.w.), które znajdują zastosowanie jedynie do pewnej grupy tych aktów (uzgodnień, zatwierdzeń i opinii).

Terminy takie jak uzgodnienie, zatwierdzenie i zaopiniowanie nie zostały zdefiniowane w ustawach samorządowych ani w innych przepisach, które nimi się posługują. Nie mamy także definicji wypracowanych w doktrynie. Wobec tego w pierwszym rzędzie trzeba sięgnąć do słownikowych znaczeń i na tej podstawie podjąć próbę ustalenia ich treści, mając oczywiście na uwadze kontekst normatywny, w jakim występują. Są to terminy języka prawnego pojawiające się w różnych aktach ustawowych, stąd ustalenia wymaga znaczenie, jakie nadaje im prawodawca na tle konkretnej regulacji prawnej (o ile takie znajdziemy), orzecznictwo oraz doktryna. W naszym przypadku, kiedy dokonujemy analizy samorządowych aktów zajęcia stanowiska, w pierwszym rzędzie będzie to dotyczyło ustaw samorządowych oraz przepisów szczególnych, stanowiących materialną podstawę aktu.

Poszukując w przepisach szczególnych norm materialnoprawnych tworzących podstawy prawne do podjęcia aktu zajęcia stanowiska, trzeba zwrócić uwagę na nazwy używane przez ustawodawcę. Jeśli będzie to akt wyraźnie określony jako „uzgodnienie”, „zatwierdzenie” czy „zaopiniowanie” („opinia”) i od tego (takiego) aktu uzależniona jest ważność rozstrzygnięcia organu samorządowego, to można zakładać, że mamy do czynienia z samorządowym aktem zajęcia stanowiska. W przepisach szczególnych mogą pojawiać się inne określenia niż „zatwierdzenie”, „uzgodnienie” i „opinia”. Trafnie zauważa NSA oz. we Wrocławiu w wyroku z dnia 19 listopada 2002 r., II SA/Wr 1480/02: „Wydaje się, że art. 89 nie ma zastosowania do takich form, gdyż przepisy o nadzorze należy interpretować ścieśniająco. (...) Ustanowiony termin w art. 89 ust. 1 i 1a powołanej ustawy o samorządzie gminnym pełni jeszcze jedną istotną funkcję, a mianowicie funkcję dopuszczalności ingerencji nadzorczej tylko w ustawowo wskazanym terminie. Jako przepis ustanawiający formę ingerencji nadzorczej musi być wykładany ściśle, a zatem obejmuje tylko wyraźnie wyliczone formy – »zatwierdzenie, uzgodnienie lub zaopiniowanie«. Jeżeli przepisy ustaw wprowadzają inną formę, a więc np. zgodę, to art. 89 nie ma zastosowania. Z tych względów stosowanie art. 89 powołanej ustawy o samorządzie gminnym należy wyłączyć przy stosowaniu art. 27 ust. 2 powołanej ustawy o samorządzie województwa”.

Może jednak się zdarzyć, że akt ten w istocie nie odpowiada nazwie (np. nie jest to opinia, ale ukryta pod taką nazwą zgoda), jak również i tak, że ustawodawca używa innej nazwy, pod którą może kryć się jeden z aktów zajęcia stanowiska (np. zgoda będąca zatwierdzeniem). W pierwszym przypadku, jak należy sądzić, stosowanie przepisów ustaw samorządowych podlega wyłączeniu, natomiast w drugim, mimo innego określenia aktu współdziałania, ale jednak odpowiadającego istocie jednego z aktów zajęcia stanowiska, znajdują zastosowanie.

Uwagi wymagają szczególne regulacje procesowe zawarte w ustawach, do których odsyłają przepisy ustaw samorządowych, często inaczej normujące tryb postępowania, terminy zajmowania stanowisk, a także skutki niedochowania tych terminów. Z tych ostatnich może np. wynikać brak domniemania prawnego w związku z niepodjęciem aktu w określonym terminie. To z kolei może (nie zawsze) świadczyć o tym, że ważność rozstrzygnięcia organu samorządowego nie jest uzależniona od aktu współdziałania.

Samorządowym aktem zajęcia stanowiska w rozumieniu analizowanych przepisów (art. 89 w zw. z art. 98 u.s.g., art. 77b w zw. z art. 85 u.s.p. oraz art. 80a w zw. z art. 86 u.s.w.) będzie tylko taki akt organu administracji publicznej, który ma postać (charakter, nazwę) zatwierdzenia, uzgodnienia bądź opinii, od którego przepisy prawa uzależniają ważność rozstrzygnięcia podjętego przez organ jednostki samorządu terytorialnego<sup>14</sup>.

4. Akt zajęcia stanowiska decyduje o ważności rozstrzygnięcia organu samorządowego. Według słownikowego znaczenia termin „rozstrzygnięcie” oznacza czynność decydującą, przesądzającą<sup>15</sup>, a więc oświadczenie woli organu. Rozstrzygnięcia będą aktami podejmowanymi przez organy samorządu w ramach przyznanych im kompetencji w celu określenia zachowania adresatów podlegających właściwości organu. Są aktami normatywnymi, generalnymi lub indywidualnymi (z wyłączeniem decyzji

<sup>14</sup> Dalej powoływany jako: „organ samorządowy”.

<sup>15</sup> *Mały słownik języka polskiego*, A. Sobol (red.), Warszawa 1995, s. 809.

administracyjnych ze względu na postanowienia art. 102 u.s.g.), podlegającymi – na mocy odrębnych przepisów – zatwierdzeniu, uzgodnieniu lub zaopiniowaniu przez odpowiedni centralny organ administracji państwowej lub terenowy organ administracji rządowej. Rozstrzygnięcie należy rozumieć szeroko jako uchwały wszelkiego typu bądź zarządzenia<sup>16</sup>. Oczywiście wyłączenie z tego zakresu decyzji administracyjnych i postanowień nie dotyczy innych indywidualnych aktów administracyjnych. Rozstrzygnięcie, jak należy domniemywać, będzie wywoływało określone skutki prawne przede wszystkim w sferze materialnoprawnej (bezpośrednio bądź pośrednio), wiążące jego adresatów. Tym samym zostają wyłączone czynności organów gminy oraz innych organów niemające charakteru rozstrzygnięć (np. opinie, wnioski)<sup>17</sup>. Może być aktem ze sfery tak imperium, jak i dominium. Rozstrzygnięcie może mieć także charakter procesowy lub ustrojowy bądź mieszany (np. materialny, procesowy i ustrojowy).

Jeśli rozstrzygnięcie sytuujemy w przestrzeni, w ramach której dochodzi do władczego oddziaływania innych organów na akt organu samorządowego, a tym samym do pewnego ograniczenia samodzielności jednostki samorządu terytorialnego charakterystycznego dla aktów nadzoru, to akt ten (rozstrzygnięcie) powinien mieć charakter zewnętrzny (kierowany do podmiotów niepozostających w układzie podporządkowania wobec organów samorządowych). Wyłączone wobec tego będą rozstrzygnięcia organów samorządowych o (czysto) wewnętrznej naturze.

## 5. Obowiązek współdziałania organów samorządowych z innymi organami ma wynikać z prawa. Zważywszy na charakter relacji zacho-

---

<sup>16</sup> Wyrok NSA z dnia 3 marca 2009 r., I OSK 1322/08, LEX nr 595074.

<sup>17</sup> A. Matan, *Charakterystyka środków nadzoru* (rozdz. I, pkt 1.3); *Szczególne środki nadzoru zapewniające jednolitość administracji samorządowej na poszczególnych poziomach administracji samorządowej oraz rządowej – zarówno centralnej, jak i terenowej* (rozdz. I, pkt 1.3.1.), *Nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego* (r. I) [w:] I. Lipowicz (red.), *System Prawa Samorządu Terytorialnego, Tom III, Samodzielność samorządu terytorialnego – granice i perspektywy*, Warszawa 2003, s. 61.

dzących między organami podejmującymi rozstrzygnięcia a organami wyrażającymi (zajmującymi) stanowiska, odnosić to należy do przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Formy współdziałania, do których odwołuje się art. 89 u.s.g., art. 77b u.s.p. oraz art. 80a u.s.w., dotyczą relacji w sferze zewnętrznej działania administracji, ponieważ chodzi o stosunki między organami jednostek samorządu terytorialnego (a więc jednostek zdecentralizowanych, których samodzielność wyznaczona ustawami podlega ochronie sądowej) a innymi organami administracji publicznej, w tym rządowej, niepozostającymi z nimi w układzie hierarchicznego podporządkowania. Tego rodzaju relacje powinny być, co do zasady, regulowane ustawami, a jedynie wyjątkowo aktami podustawowymi (podejmowanymi na podstawie upoważnienia ustawowego dopuszczającego takie uregulowanie).

6. Zasadniczy problem wyodrębnienia tej grupy aktów współdziałania wiąże się z tym, że trudno ustalić, w jakich sytuacjach prawo uzależnienia ważność rozstrzygnięcia organu samorządowego od zatwierdzenia, uzgodnienia lub zaopiniowania przez inny organ i w jaki sposób prawo to czyni. W przepisach prawa materialnego, stanowiących podstawę prawną do podjęcia aktów zajęcia stanowiska, nie znajdziemy odpowiedzi na to pytanie. Zwykle ograniczają się one do stwierdzenia: „Wójt (burmistrz, prezydent miasta), w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków, sporządza plan ochrony parku kulturowego, który wymaga zatwierdzenia przez radę gminy”<sup>18</sup>. „Rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zwany dalej »regulaminem«; regulamin jest aktem prawa miejscowego”<sup>19</sup>. Zważywszy na moc wiążącą zatwierdzenia i uzgodnienia (wiążą adresata), w przeciwieństwie do opinii, która adresata nie wiąże, można odnieść wrażenie, że

<sup>18</sup> Art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2022 r. poz. 840).

<sup>19</sup> Art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2023 r. poz. 1469).

tylko dwa pierwsze akty zajęcia stanowiska mogą decydować o ważności rozstrzygnięcia. Z analizy art. 89 u.s.g., art. 77b u.s.p. oraz art. 80a u.s.w. może jednak wynikać inny wniosek (przeciwny), skoro ustawodawca nie czyni żadnej różnicy między wagą poszczególnych aktów. Także opinia decyduje o ważności rozstrzygnięcia (prawo uzależnia ważność rozstrzygnięcia od opinii). Biorąc pod uwagę fakt, że niewyrażenie stanowiska w określonym przez ustawodawcę terminie rodzi domniemanie prawne, zgodnie z którym rozstrzygnięcie uważa się za przyjęte w brzmieniu przedłożonym przez organ samorządowy, to, *a contrario*, brak „ważności” rozstrzygnięcia będzie zachodził, jeśli: 1) mimo doręczenia innemu organowi rozstrzygnięcia (projektu rozstrzygnięcia) nie doszło do uzgodnienia (nastąpiła odmowa uzgodnienia), 2) mimo doręczenia innemu organowi rozstrzygnięcia (projektu rozstrzygnięcia) nie doszło do zatwierdzenia (nastąpiła odmowa zatwierdzenia), 3) organ samorządowy nie wystąpił o uzyskanie zatwierdzenia, uzgodnienia albo opinii wbrew wymogom wynikającym z prawa.

Nie oznacza to jednak, że rozstrzygnięcie obarczone takimi wadami nie jest ważne (nie wchodzi do obrotu prawnego). W prawie administracyjnym przyjmuje się domniemanie ważności (domniemanie legalności) działań władczych podejmowanych przez organy administracji publicznej<sup>20</sup>. Domniemanie to jest jednak wzruszalne w formach przewidzianych przez prawo (np. uchylene czy unieważnienie decyzji administracyjnej). Natomiast w odniesieniu do rozstrzygnięć organów samorządowych, mających charakter uchwał organu kolegialnego i wykonawczego (zarządzeń organu wykonawczego gminy), wzruszenie domniemania ważności rozstrzygnięcia następuje w trybie stwierdzenia nieważności przez organ nadzoru ze względu na istotne naruszenie prawa (na podstawie art. 91 u.s.g., art. 79 u.s.p. oraz art. 82 u.s.w.) bądź przez sąd administracyjny w wyniku skargi organu nadzoru (art. 93 ust. 1 u.s.g., art. 81 ust. 1 u.s.p., art. 82c ust. 1 u.s.w. w zw. z art. 147 p.p.s.a.) albo skargi legitymowanego podmiotu (wniesionej na podstawie art. 101 u.s.g., art. 87 ust. 1 u.s.p., art. 90 ust. 1 u.s.w.

<sup>20</sup> K.M. Ziemiński, *Podstawy problematyki* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 5, *Prawne formy działania administracji publicznej*, Warszawa 2013, s. 56–57.

w zw. z art. 147 p.p.s.a.). Wskazane wyżej wady aktu zajęcia stanowiska powodują także wadliwość rozstrzygnięcia organu samorządu.

Uzależnienie „ważności” rozstrzygnięcia organu j.s.t. od aktu zajęcia stanowiska przez inny organ nie oznacza jego nieważności *ex lege* w razie negatywnego charakteru tego aktu (niewystąpienia o zajęcie stanowiska), lecz tylko unieważnialność rozstrzygnięcia.

Poza zakresem samorządowych aktów zajęcia stanowiska pozostaje zatwierdzenie, uzgodnienie oraz opinia, podejmowane przez inne organy i odnoszące się do rozstrzygnięć (projektów rozstrzygnięć) organów samorządowych, od podjęcia których prawo (przepisy szczególne) nie uzależnia jednak ważności rozstrzygnięcia bądź też prawo (przepisy szczególne) uzależnia, ale czyni to w inny sposób niż przyjęty w ustawach samorządowych.

7. Zatwierdzić to „nadać czemuś moc prawną, uczynić coś obowiązującym”<sup>21</sup>. Zatwierdzenie, podobnie jak uzgodnienie, nadaje moc prawną rozstrzygnięciu organu samorządowego. Jego bezpośrednim skutkiem prawnym jest nadanie „ważności” rozstrzygnięciu podlegającemu zatwierdzeniu. W rozumieniu przepisów ustaw samorządowych stanowi oświadczenie woli o charakterze jednostronnym i władczym<sup>22</sup>, które zasadnicze skutki prawne wywołuje pośrednio, poprzez rozstrzygnięcie organu samorządowego. Akt zatwierdzenia podejmowany jest w przypadkach wyraźnie określonych w przepisach prawa, przy czym przepisy kompetencyjne wskazują na rodzaj aktu zajęcia stanowiska, natomiast nie określają jego formy. Jak należy sądzić, powinna to być forma właściwa dla sposobu wyrażania woli przez organ uprawniony do zatwierdzania (uchwała, zarządzenie). Zatwierdzenie odnosi się do rozstrzygnięcia już podjętego, którego ważność (byt prawny, wejście w życie, skuteczność) uzależniona jest od formalnej akceptacji innego organu. Rozstrzygnięcie z chwilą zatwierdzenia staje się „ważne”, co oznacza, że wchodzi do obrotu prawnego na zasadach określonych w przepisach prawa (np. akt prawa miejscowego wchodzi w życie po upływie 14 dni od jego pub-

<sup>21</sup> *Mały słownik języka polskiego*, E. Sobol (red.), Warszawa 1995, s. 1131.

<sup>22</sup> K.M. Ziemiński, *Indywidualny akt...*, s. 200–202.

likacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym). Nie ma podstaw do oczekiwania na uprawomocnienie aktu zatwierdzenia, a więc inaczej niż w przypadku rozstrzygnięć nadzorczych, których skutki prawne są odroczone w czasie do momentu, w którym nie można ich zaskarżyć do sądu administracyjnego. Późniejsze wyeliminowanie aktu zatwierdzenia (poprzez np. unieważnienie czy uchylene) bądź jego zmiana nie mają bezpośredniego wpływu na ważność rozstrzygnięcia (nie pozbawiają go ważności)<sup>23</sup>. Można by jedynie rozważać wadliwość rozstrzygnięcia ze względu na wady, jakimi akt zatwierdzenia może być obarczony.

8. Prawo może uzależniać ważność rozstrzygnięcia organu samorządowego od jego uzgodnienia z innym organem. Użycie terminu „uzgodnienie”, a nie „uzgadnianie”, wskazuje na jednorazowy akt. Uzgodnić to „czynić zgodnym z czym, przystosować do czego, koordynować”<sup>24</sup>. Jeśli patrzymy na uzgodnienie z perspektywy współdziałania organów administracji, to słownikowe znaczenie terminu sugeruje aktywność podmiotu, na którym spoczywa ciężar uzgodnienia, wyrażającą się przystosowaniem swoich działań do oczekiwań innego podmiotu. Samo zaś uzgodnienie byłoby aktem wyrażającym akceptację czynności (działań) organu rozstrzygającego (uzgadniającego). Organ samorządowy zwraca się do innego organu (wyznaczonego przepisami prawa) o uzgodnienie rozstrzygnięcia (projektu rozstrzygnięcia) i jego akceptację (właśnie uzgodnienie), która nadaje ważność rozstrzygnięciu.

W rozumieniu przepisów ustaw samorządowych uzgodnienie stanowi oświadczenie woli o charakterze jednostronnym i władczym, które zasadnicze skutki prawne wywołuje pośrednio, poprzez rozstrzygnięcie organu. Różni się od zatwierdzenia tym, że co do zasady powinno następować na etapie przygotowania rozstrzygnięcia (projektu rozstrzygnięcia),

---

<sup>23</sup> Inaczej P. Chmielnicki, którego zdaniem z przepisów nie wynika, aby organ zobowiązany do zajęcia stanowiska tracił uprawnienie do jego weryfikacji. P. Chmielnicki [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 1125.

<sup>24</sup> *Mały słownik języka polskiego*, op. cit., s. 997.

a więc przed jego podjęciem. Nie można także wykluczyć dokonania uzgodnienia po podjęciu rozstrzygnięcia przez organ przed upływem terminu określonego w przepisach. Wtedy akt uzgodnienia nadaje rozstrzygnięciu ważność *ex post*. Uzgodnienie dokonane na etapie projektu nadaje ważność rozstrzygnięciu z momentem jego wejścia w życie.

Do uzgodnienia można w pewnym zakresie odnosić ustalenia poczynione na tle art. 106 k.p.a., określającego zasady współdziałania organów przy podejmowaniu decyzji administracyjnych. Przyjmuje się zwłaszcza, że przez uzgodnienie należy rozumieć sytuację, gdy organ współdziałający ocenia dopuszczalność przygotowywanego rozstrzygnięcia w granicach swojej właściwości i kompetencji<sup>25</sup>. Organ współdziałający nie może ingerować w przedstawiony projekt rozstrzygnięcia i zmienić go, ale powinien wypowiedzieć się w przedmiocie uzgodnienia<sup>26</sup>.

Odmowa uzgodnienia wyklucza w zasadzie możliwość podjęcia rozstrzygnięcia, chyba że w ustawowym terminie organ współdziałający cofnie (uchyli) akt odmowny i w tym terminie dokona uzgodnienia. Byłaby to, jak się wydaje, dopuszczalna forma konwalidacji negatywnego aktu uzgodnienia.

Akt uzgodnienia podejmowany jest w przypadkach wyraźnie określonych w przepisach prawa, przy czym przepisy kompetencyjne wskazują na rodzaj aktu zajęcia stanowiska, natomiast nie określają jego formy. Jak należy sądzić, powinna to być forma właściwa dla sposobu wyrażania woli przez organ uprawniony do zatwierdzania (uchwała, zarządzenie).

Jest to o tyle istotne, że w sytuacji kiedy uzgodnienie przybiera formę decyzji bądź postanowienia, podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 1 albo 2 p.p.s.a. (a nie art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a.). Tym samym, pozostając aktem współdziałania (i aktem o charakterze nadzorczym), pozostaje poza kręgiem aktów nadzoru nad samorządem terytorialnym, a w ślad za tym i poza grupą samorządowych aktów zajęcia stanowiska.

Poczynione uwagi dają podstawę do wykluczenia z kręgu samorządowych aktów zajęcia stanowiska szeregu uzgodnień zawartych w usta-

---

<sup>25</sup> Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 29 maja 2013 r., II SA/Sz 318/13, LEX nr 1329516.

<sup>26</sup> Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 20 stycznia r., II SA/Bd 770/08, LEX nr 487279.

wach szczególnych mimo tego, że są podejmowane na zasadach podobnych jak określone w ustawach samorządowych. Charakterystycznym przykładem będą uzgodnienia dokonywane w postępowaniach planistycznych, z których zasadnicza część podejmowana jest z zastosowaniem art. 106 k.p.a. To z kolei prowadzi do przyjęcia formy zaskarżalnego postanowienia.

W pierwszym rzędzie chodzi o uzgodnienia dotyczące projektu planu ogólnego albo projektu planu miejscowego dokonywane przez podmioty wskazane w art. 13i ust. 3 pkt 5 lit. b oraz art. 17 pkt 6 lit. b ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: u.p.z.p.)<sup>27</sup>. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) prowadzący prace planistyczne wprowadza zmiany do projektu planu miejscowego wynikające z dokonanych uzgodnień (art. 13i ust. 3 pkt 6b; art. 17 ust. 9b). Po wprowadzeniu zmian wynikających m.in. z dokonanych uzgodnień w niezbędnym zakresie ponawia czynności, o których mowa w pkt 5a, pkt 6 lit. b i pkt 9 lit. b (art. 13i ust. 3 pkt 10; art. 17 pkt 13a u.p.z.p.). Podmioty, o których mowa w art. 13i ust. 3 pkt 5 oraz art. 17 pkt 6, w zakresie swojej właściwości rzeczowej lub miejscowej uzgadniają, na swój koszt, odpowiednio projekt planu ogólnego albo projekt planu miejscowego. Uzgodnień dokonuje się w trybie art. 106 (art. 24 ust. 1 u.p.z.p.). Organ uzgadniający może w uzasadnionych przypadkach wystąpić do wójta, burmistrza albo prezydenta miasta o zmianę

---

<sup>27</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 977. Projekt planu miejscowego podlega uzgodnieniu m.in. z: wojewodą, zarządem województwa, zarządem powiatu w zakresie odpowiednich zadań rządowych i samorządowych, właściwymi organami wojskowymi, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa, dyrektorem właściwego urzędu morskiego w zakresie zagospodarowania pasa technicznego, pasa ochronnego oraz morskich portów i przystani, właściwym organem nadzoru górniczego w zakresie zagospodarowania terenów górniczych, ministrem właściwym do spraw zdrowia w zakresie zagospodarowania obszarów ochrony uzdrowiskowej, właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, zarządem województwa w zakresie uwzględnienia rekomendacji i wniosków zawartych w audycie krajobrazowym, dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią.

terminu, wskazując termin nie dłuższy niż 30 dni na dokonanie uzgodnienia (art. 25 ust. 1a). Nieprzedstawienie w terminie stanowiska lub warunków, o których mowa w art. 24 ust. 2, uważa się za równoznaczne odpowiednio z uzgodnieniem lub zaopiniowaniem projektu (art. 25 ust. 2 u.p.z.p.)<sup>28</sup>. Mamy tu domniemanie podobne jak w art. 89 ust. 2 u.s.g., co mogłoby wskazywać na poddanie procedury uzgodnienia regulacjom zawartym w tym przepisie. Skoro jednak uzgodnień dokonuje się z zastosowaniem w art. 106 k.p.a., a więc w formie postanowienia, służy na nie zażalenie i skarga do sądu administracyjnego. Tym samym zostaje wyłączona procedura z art. 89 u.s.g. Gmina wobec tych uzgodnień (postanowień) dysponuje legitymacją skargową w oparciu o swój interes prawny, a więc na podstawie art. 50 § 1 p.p.s.a., a nie art. 98 u.s.g. (ze względu na naruszenie interesu prawnego, uprawnienia albo kompetencji). Ma to także znaczenie dla orzekania przez sąd administracyjny. Forma zaskarżalnego postanowienia powoduje orzekanie na podstawie art. 145 p.p.s.a. (sąd administracyjny może uchylić bądź unieważnić postanowienie w całości albo w części), a w przypadku aktów nadzoru nad samorządem terytorialnym sąd wyrokuje na podstawie art. 148 p.p.s.a. (może jedynie uchylić akt nadzoru).

Natomiast nadanie formy postanowienia aktowi współdziałania nie będzie miało znaczenia dla trybu unieważniania planu miejscowego i planu ogólnego. Chodzi oczywiście o sytuacje, w których wadliwość

---

<sup>28</sup> Postępowanie w sprawie planu miejscowego może być prowadzone w trybie uproszczonym, w ramach którego wójt, burmistrz albo prezydent miasta występuje o opinie, o których mowa w art. 17 pkt 6 lit. a, a także występuje o uzgodnienia, o których mowa w art. 17 pkt 6 lit. b. Wprowadza zmiany do projektu planu miejscowego albo jego zmiany wynikające z uzyskanych opinii oraz dokonanych uzgodnień ust. 5 lit. a i b. Termin na dokonanie uzgodnień albo przedstawienie opinii wynosi 14 dni od dnia wystąpienia o uzgodnienie albo przedstawienie opinii (art. 28 ust. 10). W zakresie nieuregulowanym stosuje się art. 24 oraz art. 25 ust. 2 u.p.z.p. (art. 27 ust. 12). Podobne zasady przyjmuje ustawodawca w odniesieniu do projektu planu zagospodarowania województwa, który jest aktem polityki przestrzennej (art. 47 ust. 5a, 5b i ust. 2a u.p.z.p.). W przypadku braku stanowiska organu uzgadniającego w ustalonym terminie projekt planu zagospodarowania przestrzennego województwa uznaje się za uzgodniony.

uzgodnienia przenosi się na akt prawa miejscowego. Tak w przypadku uzgodnienia w formie postanowienia, jak i zwykłego uzgodnienia ewentualne wady tych aktów, wynikające z niezachowania wymogów uzgodnienia, trzeba widzieć w przesłankach nieważności określonych w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Nieważność uchwały rady gminy w całości lub części powodują istotne naruszenie zasad sporządzania planu ogólnego lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.). Nieważność planu miejscowego i planu ogólnego stwierdza organ nadzoru (wojewoda) na podstawie art. 91 u.s.g.

Na podobnych zasadach (jak plan miejscowy i plan ogólny) procedowany jest projekt zintegrowanego planu inwestycyjnego (zpi) oraz projektu miejscowego planu rewitalizacji (mpr), które to akty stanowią szczególne formy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (odpowiednio art. 37ea ust. 3 i 37f ust. 2 u.p.z.p.). W przypadku pierwszego z nich (zpi) organ gminy występuje do właściwych organów o uzgodnienia, które powinny zostać złożone w terminie 14 dni, a organ gminy prowadzący prace projektowe powinien wprowadzić zmiany z nich wynikające (art. 37ec ust. 4 lit. b w zw. z ust. 5 lit. b u.p.z.p.). Co do drugiego planu (mpr) postanowień takich nie znajdujemy. Natomiast w obu przypadkach, w zakresie nieuregulowanym przepisami art. 37ea–37m, stosuje się przepisy dotyczące planu miejscowego (art. 37n ust. 2 u.p.z.p.). Zakres tego odesłania, jak należy przyjąć, obejmuje nie tylko sam mpzp, ale i procedurę tworzenia planu. Za takim rozwiązaniem przemawiają względy systemowe. Także i tutaj mamy do czynienia z aktami planistycznymi, powszechnie obowiązującymi, stanowiącymi pewne formy mpzp. Wobec tego odpowiednie zastosowanie powinien znaleźć do nich art. 24 oraz art. 25 ust. 2 u.p.z.p. co do formy aktu współdziałania, a tym samym co do procedury.

Uzgodnienia podejmowane w procesie tworzenia planistycznych aktów prawa miejscowego<sup>29</sup>, a więc planu miejscowego, planu ogólnego oraz szczególnych form planu miejscowego w postaci zintegrowanego

<sup>29</sup> W ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, po zmianach dokonanych zwłaszcza dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw

planu inwestycyjnego i miejscowego planu rewitalizacji, mają niewątpliwie charakter nadzorczy, natomiast pozostają poza zakresem aktów nadzoru nad samorządem terytorialnym w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a. w zw. z art. 98 u.s.g., art. 85 u.s.p. albo art. 86 ust. 1 u.s.w. Podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a. W konsekwencji tego nie można zaliczyć ich do samorządowych aktów zajęcia stanowiska.

Podobny charakter do planistycznych, ale tylko pozornie, mają uzgodnienia dokonywane na podstawie art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie (dalej: u.pr.łow.)<sup>30</sup>. Projekt uchwały w sprawie podziału na obwody łowieckie, zaliczenie obwodów łowieckich do kategorii<sup>31</sup>, zmiana granic obwodu, zmiana zaliczenia obwodu do kategorii<sup>32</sup>. Marszałek sejmiku wojewódzkiego, prowadzący postępowanie w sprawie projektu uchwały, występuje o uzgodnienie do właściwego wojewody oraz organów wojskowych (w przypadku gdy podział na obwody łowieckie obejmuje grunty pozostające w zarządzie tych organów albo powierzone tym organom do wykorzystania), po czym wprowadza zmiany do projektu uchwały wynikające z dokonanych uzgodnień (art. 27 ust. 8 pkt 1b i ust. 2 u.pr.łow.). Po wprowadzeniu zmian wynikających m.in. z dokonanych uzgodnień w niezbędnym zakresie ponawia uzgodnienia (art. 27 ust. 8 pkt 7). Do tego momentu regulacja jest analogiczna jak przy aktach planistycznych, natomiast dalsze przepisy nie określają zasad i trybu współdziałania marszałka z organami uzgadniającymi. Stąd przyjąć trzeba, że znajduje tu zastosowanie tryb określony w art. 80a u.s.w. Pewien kłopot mamy jedynie z ewentualnym kolejnym uzgodnieniem (ponowionym), co wskazywałoby na proces uzgadniania składający się z dwu etapów. Jak się jednak wydaje, chodzi o sytuacje w których, w pierwszym etapie nie doszło do pełnego uzgodnienia, stąd czynność ta jest „ponawiana” i dopiero w jej wyniku zapada finalny akt

(Dz.U. z 2023 r. poz. 1688) planistyczne akty prawa miejscowego stały się normatywnie wyodrębnioną grupą aktów planistycznych.

<sup>30</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 1082.

<sup>31</sup> Obwody łowieckie podlegają zaliczeniu do następujących kategorii: 1) bardzo dobra; 2) dobra; 3) średnia; 4) słaba; 5) bardzo słaba.

<sup>32</sup> Uchwała w tym przedmiocie ma charakter aktu prawa miejscowego – art. 27 ust. 1 u.pr.łow.

uzgodnienia. Uzgodnienie to, inaczej niż uzgodnienia planistyczne, byłoby zatem samorządowym aktem zajęcia stanowiska, a w ślad za tym aktem nadzoru nad samorządem podlegającym zaskarżeniu do sądu administracyjnego na podstawie art. 86 ust. 1 u.s.w.

9. Prawo uzależnia ważność rozstrzygnięcia od zaopiniowania, a więc złożenia opinii. Opinia to „sąd, przekonanie, pogląd”<sup>33</sup>. Skoro opinia ma być jedynie „sądem, przekonaniem, poglądem”, to w przeciwieństwie do zatwierdzenia i uzgodnienia nie może mieć charakteru władczego oświadczenia woli innego organu<sup>34</sup>. Akt opiniowania przybiera postać oświadczenia wiedzy albo stanowi wypowiedź wyrażającą ocenę określonej sytuacji czy też stanu rzeczy. Organ zobowiązany do zasięgnięcia opinii nie jest prawnie związany stanowiskiem organu opiniującego.

Opinia, w przeciwieństwie do zatwierdzenia i uzgodnienia, nie zawiera wiążącego dla organu rozstrzygającego stanowiska i tym samym nie musi wywierać wpływu na treść rozstrzygnięcia (ale oczywiście wpływ taki może i powinna mieć). Trudno zatem traktować opinię jako działanie *stricte* nadzorcze. Opinie należące do samorządowych aktów zajęcia stanowiska (a więc opinie „nadzorcze”) mają jednak pewien moment imperatywny, wyrażający się przede wszystkim w tym, że organ samorządowy podejmujący rozstrzygnięcie musi wystąpić o opinię do wskazanego w przepisach organu (organu współdziałającego) i to wystąpienie warunkuje skuteczność (ważność) aktu podejmowanego przez organ samorządu terytorialnego<sup>35</sup>. Z kolei organ współdziałający jest zobowiązany podjąć opinię i przekazać organowi rozstrzygającemu, a niespełnienie tego obowiązku rodzi określony skutek prawny. Według domniemania prawnego zawartego w przepisach ogólnych rozstrzygnięcie uważa się za przyjęte w brzmieniu przedłożonym przez jednostkę samorządu terytorialnego, z upływem terminu określonego w przepisach. Z punktu widzenia prawnych form działania administracji publicznej opinię, nazwijmy ją „nadzorczą”, można zatem postrzegać w kategoriach czynności materialno-technicznej.

---

<sup>33</sup> *Mały słownik języka polskiego*, op. cit., s. 571.

<sup>34</sup> K.M. Ziemiński, *Indywidualny akt...*, s. 202.

<sup>35</sup> *Ibidem*.

Natomiast inne opinie służące także współdziałaniu organów samorządu terytorialnego, nienależące do grupy aktów zajmowania stanowiska, pozostają poza zakresem art. 89 u.s.g., art. 77b u.s.p. oraz art. 80a u.s.w. Co za tym idzie, nie można przypisywać im charakteru nadzorczego.

W przeciwieństwie do zatwierdzenia i uzgodnienia, stanowiących wiążące formy współdziałania, opinia nie jest wiążąca, a więc formalnie organ samorządowy nie musi uwzględniać stanowiska w niej prezentowanego. Opinie są jedną z najniższych form oddziaływania na akty, do których się odnoszą. Natomiast samo to, że ustawodawca nakłada na organ jednostki samorządu terytorialnego obowiązek poddania rozstrzygnięcia opiniowaniu przez inny organ, jednoznacznie wskazuje na jego intencje. Z całą pewnością nie ograniczają się one do formalnego wymogu uzyskania opinii, ale zmierną do merytorycznego jej oddziaływania na treść postanowień zawartych w rozstrzygnięciu. Ustawodawca, przyjmując konstrukcję opiniowania, zakłada, że organ będący adresatem opinii co najmniej zapozna się z jej treścią i kształtując rozstrzygnięcie w koniecznym zakresie, treść tę uwzględni. Z kolei organ podejmujący akt zobowiązany będzie do wystąpienia o wydanie opinii, zapoznania się nią, a ponadto w uzasadnieniu aktu powinien odnieść się do zgłoszonych w niej uwag. Mogą pojawić się sytuacje, w których gmina, respektując intencje ustawodawcy, spotykając się z opinią, co do której ma zastrzeżenia, czy też jest ona negatywna, będzie poszukiwała ochrony sądowej. Co prawda, nieuwzględnienie opinii nie skutkuje bezpośrednio wadliwością programu, ale okoliczności w niej wskazane, nie uwzględnione przez radę gminy, mogą świadczyć o istotnym naruszeniu prawa, jakiego dopuszcza się organ gminy, a to z kolei będzie uzasadniało stwierdzenie nieważności programu.

Z punktu widzenia procesowego opinia stanowi szczególny rodzaj dowodu z opinii biegłego<sup>36</sup>. Jeżeli szczególny przepis prawa nie nada-

<sup>36</sup> NSA w wyroku z dnia 5 grudnia 2019 r., II OSK 3328/19, LEX nr 2782299, odnośnie do opinii IPN podjętej na podstawie art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 1 kwietnia 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki (Dz.U. z 2018 r. poz. 1103): „Opinia stanowi szczególny rodzaj dowodu z opinii biegłego. W rezultacie, opinia nie może ograniczać się do faktów, ale ma

je opinii innego charakteru, jest ona jedynie oceną faktów z użyciem ustawowych lub subiektywnych kryteriów opiniującego, która nie wiąże organu rozstrzygającego sprawę. Stanowi jeden z elementów materiału dowodowego, podlegającego rozpatrzeniu przez organ rozstrzygający. Organ ten powinien jedynie rozważyć argumenty zawarte w opinii i dokonać ich swobodnej oceny.

Poza zakresem opinii zaliczanych do samorządowych aktów zajęcia stanowiska pozostają opinie podejmowane przez inne organy i odnoszące się także do rozstrzygnięć (projektów rozstrzygnięć) organów j.s.t., od podjęcia których prawo (przepisy szczególne) nie uzależnia jednak ważności rozstrzygnięcia (opinie konsultacyjne) bądź też prawo (przepisy szczególne) uzależnia, ale czyni to w inny sposób niż przyjęty w ustawach samorządowych. W drugim przypadku chodzi o opinie przybierające formę zaskarżalnych postanowień, których wadliwość przekłada się na wadliwość rozstrzygnięcia organu samorządowego oraz pozytywne opinie, zbliżone w istocie do zatwierdzenia (zgody).

Dla pierwszej grupy (opinie konsultacyjne) charakterystyczne będą opinie uzyskiwane w trakcie postępowania prowadzącego do przygotowania samorządowych strategii rozwoju<sup>37</sup> na podstawie art. 9 ust. 4, 5 i 6 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (dalej: u.o.r.r.)<sup>38</sup>. Projekty samorządowych strategii podlegają kon-

---

polegać na ich ocenie, w kontekście symbolizowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego albo propagowania takiego ustroju w inny sposób, w tym symbolizowania represyjnego, autorytarnego i niesuwerennego systemu władzy w Polsce w latach 1944–1989. Organ nadzoru ma obowiązek poddania tego dowodu weryfikacji. Nie może wkraczać w merytoryczną zasadność opinii w zakresie, w jakim opinia przedstawia oceny oparte o wiadomości specjalne. Bada natomiast kompletność opinii, jej poprawność metodologiczną i to, czy ocena końcowa jest logicznym następstwem zebranego materiału faktograficznego”.

<sup>37</sup> Strategie rozwoju zaliczane są do aktów polityki administracji publicznej, stanowiących jedną z grup szczególnych form działania administracji publicznej (M. Stahl, *Szczególne formy...*, s. 371–372).

<sup>38</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 1259. Samorządowe strategie rozwoju to: strategia rozwoju województwa (art. 11 ust. 1 u.s.w.), strategia rozwoju gminy (art. 10e ust. 1 u.s.g.) oraz strategia rozwoju ponadlokalnego (art. 10g ust. 1 u.s.g. i art. 12a ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim) (Dz.U z 2022 r. poz. 2578).

sultacjom z podmiotami publicznymi (głównie z innymi jednostkami samorządu terytorialnego) oraz niepublicznymi (np. strategia rozwoju gminy podlega konsultacji z lokalnymi partnerami społecznymi i gospodarczymi, a także z mieszkańcami gminy)<sup>39</sup>.

Podmiot opracowujący projekt strategii rozwoju oraz projekt polityki publicznej ogłasza na swojej stronie internetowej oraz może ogłaszać w prasie odpowiednio o zasięgu krajowym, regionalnym lub lokalnym informację o konsultacjach, terminie i sposobie przekazywania uwag do projektu oraz terminie i miejscu spotkań konsultacyjnych. Ogłoszenie w prasie zawiera dodatkowo informację o adresie strony internetowej, na której zamieszczono projekt. Podmioty uprawnione do konsultacji przekazują swoją opinię o projekcie w określonym terminie (określonym przez właściwy organ, nie krótszym niż 35 dni od dnia ogłoszenia na stronie internetowej informacji o konsultacji). Nieprzekazanie opinii w terminie oznacza rezygnację z jej przedstawienia. Podmiot opracowujący projekt przygotowuje sprawozdanie z przebiegu i wyników konsultacji, zawierające w szczególności ustosunkowanie się do zgłoszonych uwag wraz z uzasadnieniem, i zamieszcza je na swojej stronie internetowej (art. 6 ust. 4, 5 i 6 u.o.r.r.).

Konsultacyjny charakter mają opinie Komitetu Rewitalizacji<sup>40</sup>, opiniującego projekt miejscowego planu rewitalizacji, będącego szczególną formą planu miejscowego (art. 37f ust. 2 u.p.z.p.). Do opinii wyrażanych wobec projektu znajdują generalnie zastosowanie art. 24 i 25 u.p.z.p. ze względu na odesłanie zawarte w art. 37n ust. 1 u.p.z.p. Natomiast opinia Komitetu Rewitalizacji, który ma status organu doradczego (nie jest organem administracji publicznej zarówno w znaczeniu ustrojowym, jak

---

<sup>39</sup> Na przykład projekt strategii rozwoju województwa podlega konsultacjom w szczególności z: jednostkami samorządu terytorialnego z obszaru tego województwa i ich związkami, partnerami społecznymi i gospodarczymi, właściwym dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie oraz z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego (art. 6 ust. 2 u.o.r.r.).

<sup>40</sup> Komitet Rewitalizacji stanowi forum współpracy i dialogu interesariuszy z organami gminy w sprawach dotyczących przygotowania, prowadzenia i oceny rewitalizacji oraz pełni funkcję opiniodawczo-doradczą wójta, burmistrza albo prezydenta miasta (art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, t.j.: Dz.U. z 2021 r. poz. 485).

i funkcjonalnym)<sup>41</sup> nie podlega temu odesłaniu ze względu na domniemanie prawne przyjęte w art. 37j ust. 4 u.p.z.p. Nieprzedstawienie przez Komitet Rewitalizacji opinii w wyznaczonym terminie ustawodawca uznaje za rezygnację z prawa jej wyrażania.

Podmioty wskazane w przepisach, niezależnie od tego czy mają status organów administracji publicznej w sensie ustrojowym czy funkcjonalnym, są jedynie uprawnione do konsultacji. Nie mają obowiązku wydania opinii, lecz jedynie uprawnienie do udziału w konsultacjach w formie opinii. Mogą to uczynić w określonym terminie, zaś upływ tego terminu nie skutkuje przyjęciem domniemania o akceptacji projektu strategii. Wobec tego prawo nie uzależnia ważności uchwały w sprawie strategii od uzyskania opinii wskazanych podmiotów. Opiniom tym przypisać trzeba charakter konsultacyjny (opinie konsultacyjne). Przy okazji – uprawnienie do złożenia opinii konsultacyjnej pozostające z woli ustawodawcy w gestii różnego rodzaju podmiotów spoza struktury administracji publicznej nie nadaje im statusu organów administracji w znaczeniu funkcjonalnym (inaczej niż przy uzgodnieniach).

Podobne konsekwencje, a więc wyłączenie z zakresu opinii będących samorządowymi aktami zajęcia stanowiska, ma przyjęcie innego trybu postępowania, co może wiązać się także z inną formą prawną opinii w przedmiocie planu miejscowego, planu ogólnego oraz zintegrowanego planu inwestycyjnego i projektu miejscowego planu rewitalizacji.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta), prowadzący na podstawie uchwały rady gminy postępowanie planistyczne, występuje o opinie o projekcie planu do podmiotów, o których mowa w art. 13i ust. 3 pkt 5 oraz art. 17 pkt 6 u.p.z.p. Podmioty te, w zakresie swojej właściwości rzeczowej lub miejscowej, opiniują (odpowiednio projekt planu ogólnego albo projekt planu miejscowego).

Po wprowadzeniu zmian wynikających m.in. z dokonanych uzgodnień, w niezbędnym zakresie ponawia czynności, o których mowa w pkt 5a, pkt 6 lit. b i pkt 9 lit. b (art. 13i ust. 3 pkt 10; art. 17 pkt 13a u.p.z.p.). Podmioty, o których mowa w art. 13i ust. 3 pkt 5 oraz art. 17 pkt 6, w zakresie swojej właściwości rzeczowej lub miejscowej uzgadniają, na

---

<sup>41</sup> A. Bochentyn, komentarz do art. 7, teza nr 1 [w:] K. Borówka, J.H. Szlachetko (red.), *Ustawa o rewitalizacji. Komentarz. Tom I*, Warszawa 2017.

swój koszt, odpowiednio projekt planu ogólnego albo projekt planu miejscowego. Uzgodnień dokonuje się w trybie art. 106 (art. 24 ust. 1 u.p.z.p.). Organ uzgadniający może w uzasadnionych przypadkach wystąpić do wójta, burmistrza albo prezydenta miasta o zmianę terminu, wskazując termin nie dłuższy niż 30 dni, na dokonanie uzgodnienia (art. 25 ust. 1a). Nieprzedstawienie w terminie stanowiska lub warunków, o których mowa w art. 24 ust. 2, uważa się za równoznaczne odpowiednio z uzgodnieniem lub zaopiniowaniem projektu (art. 25 ust. 2 u.p.z.p.)<sup>42</sup>. Mamy tu domniemanie podobne jak w art. 89 ust. 2 u.s.g., co mogłoby wskazywać na poddanie procedury uzgodnienia regulacjom zawartym w tym przepisie. Skoro jednak uzgodnień dokonuje się z zastosowaniem art. 106 k.p.a., a więc w formie postanowienia, służy na nie zażalenie i skarga do sądu administracyjnego. Tym samym zostaje wyłączona procedura z art. 89 u.s.g. Gmina wobec tych uzgodnień (postanowień) dysponuje legitymacją skargową ze względu na swój interes prawny na podstawie art. 50 § 1 p.p.s.a., a nie na podstawie art. 98 u.s.g., (ze względu na naruszenie interesu prawnego, uprawnienia albo kompetencji). Ma to także znaczenie dla orzekania przez sąd administracyjny. Forma zaskarżalnego postanowienia powoduje orzekanie na podstawie art. 145 p.p.s.a., a w przypadku aktów nadzoru nad samorządem terytorialnym sąd wyrokuje na podstawie art. 148 p.p.s.a. (może jedynie uchylić akt nadzoru).

Natomiast nadanie formy postanowienia aktowi współdziałania nie będzie miało znaczenia dla trybu unieważniania planu miejscowego

---

<sup>42</sup> Postępowanie w sprawie planu miejscowego może być prowadzone w trybie uproszczonym, w ramach którego wójt, burmistrz albo prezydent miasta występuje o opinie, o których mowa w art. 17 pkt 6 lit. a, a także występuje o uzgodnienia, o których mowa w art. 17 pkt 6 lit. b. Wprowadza zmiany do projektu planu miejscowego albo jego zmiany wynikające z uzyskanych opinii oraz dokonanych uzgodnień ust. 5 lit. a i b. Termin na dokonanie uzgodnień albo przedstawienie opinii wynosi 14 dni od dnia wystąpienia o uzgodnienie albo przedstawienie opinii (art. 28 ust. 10). W zakresie nieuregulowanym stosuje się art. 24 oraz art. 25 ust. 2 u.p.z.p. (art. 27 ust. 12). Podobne zasady przyjmuje ustawodawca w odniesieniu do projektu planu zagospodarowania województwa, który jest aktem polityki przestrzennej (art. 47 ust. 5a, 5b i ust. 2a u.p.z.p.). W przypadku braku stanowiska organu uzgadniającego, w ustalonym terminie, projekt planu zagospodarowania przestrzennego województwa uznaje się za uzgodniony.

i planu ogólnego. Chodzi oczywiście o sytuacje, w których wadliwość uzgodnienia przenosi się na akt prawa miejscowego. Tak w przypadku uzgodnienia w formie postanowienia, jak i zwykłego uzgodnienia, ewentualne wady tych aktów, wynikające z niezachowania wymogów uzgodnienia, trzeba widzieć w przesłankach nieważności określonych w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Nieważność uchwały rady gminy w całości lub części powodują istotne naruszenie zasad sporządzania planu ogólnego lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.). Nieważność planu miejscowego i planu ogólnego stwierdza organ nadzoru (wojewoda) na podstawie art. 91 u.s.g.

Wymóg uzyskania pozytywnej opinii przewidują przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe<sup>43</sup> w dwóch przypadkach. Zgodnie z art. 89 ust. 3 tej ustawy szkoła lub placówka publiczna prowadzona przez jednostkę samorządu terytorialnego może zostać zlikwidowana po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty, a w przypadku publicznej szkoły artystycznej prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego – po uzyskaniu pozytywnej opinii ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Szkoła lub placówka publiczna prowadzona przez osobę prawną inną niż jednostka samorządu terytorialnego lub osobę fizyczną może zostać zlikwidowana za zgodą organu, który udzielił zezwolenia na jej założenie.

Opinia jest wydawana w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie do ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania (w przypadku postanowienia wydanego przez kuratora oświaty) bądź wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (w przypadku postanowienia wydanego przez tego ministra).

Opinia jest wydawana w ciągu 30 dni od dnia doręczenia kuratorowi oświaty, a w przypadku publicznej szkoły artystycznej prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego – ministrowi właściwemu do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, wystąpienia jednostki samorządu terytorialnego o wydanie tej opinii.

---

<sup>43</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 900.

Opinia wydawana w tym trybie, tak pozytywna, jak i negatywna, ma charakter środka nadzorczego, jako że w istocie opinia kuratora oświaty w sprawie likwidacji szkoły decyduje jednostronnie o skuteczności (ważności) działania organu założycielskiego w tej materii<sup>44</sup>. Podlega ona, poza ustawą Prawo oświatowe, regule nadzoru sprawowanego nad działalnością jednostek samorządowych określonej w Konstytucji i w odniesieniu do gmin w ustawie o samorządzie gminnym (nadzoru z punktu widzenia legalności). „(...) opinia kuratora oświaty przewidziana w art. 89 Prawa oświatowego nie mieści się w zakresie nadzoru nad działalnością gminną, sprawowanego przez administrację rządową, którego podstawowe ramy określa wspomniany art. 171 Konstytucji RP. Nie ma żadnych prawnych przesłanek do dopatrywania się w prawie oświatowym wyjątków od konstytucyjnego kryterium nadzoru i podstaw do wkraczania przez organy sprawujące nadzór pedagogiczny (co do zasady nad szkołami) w działalność jednostek samorządowych prowadzących szkoły w ramach swoich zadań własnych, głębiej, niż pozwala na to konstytucja i samorządowe ustawy ustrojowe. W szczególności usprawiedliwieniem takiej ingerencji nie mogą być wyłącznie przepisy typu zadaniowego – np. art. 51 ust. 1 pkt 5 ustawy oświatowej mówiący o realizowaniu przez kuratora polityki oświatowej państwa. Odwołanie się do polityki państwa pozwalałoby bowiem na kontrolę działań jednostek samorządu terytorialnego również pod względem celowościowym. Prowadzi to zdaniem Sądu do wniosku, że organ nadzoru pedagogicznego, wydając na podstawie art. 89 ust. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe opinię w sprawie likwidacji szkoły prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego, działa wyłącznie według kryterium legalności. Może odmówić organowi samorządowemu prowadzącemu szkołę wydania pozytywnej opinii tylko wtedy, gdyby decyzja o likwidacji była sprzeczna z konkretnymi przepisami ustawy. Nie uzasadniają zatem takiej odmowy względy polityki państwa, definiowanej przez organ nadzoru, ze wskazaniem celów tej polityki w sposób raczej wybiórczy<sup>45</sup>.

<sup>44</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 stycznia 2021 r., II SA/Wa 1199/20.

<sup>45</sup> Z uzasadnienia cyt. wyż. wyroku WSA w Warszawie.

Co jest charakterystyczne, w art. 59 ust. 2 ustawy o systemie oświaty do 2016 r. była to zwykła opinia kuratora oświaty<sup>46</sup>. Forma pozytywnej opinii miała wzmocnić siłę aktu podejmowanego przez kuratora. I tak rzeczywiście się stało, natomiast przy tej okazji wzmocniono pozycję jednostki samorządu terytorialnego prowadzącej szkołę ze względu na nadanie temu aktowi formy zaskarżalnego postanowienia. Opinia podlega zaskarżeniu na podstawie art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a., a w sprawach z tego zakresu sądy administracyjne orzekają na podstawie art. 145 p.p.s.a.

W tej samej ustawie pojawia się wymóg uzyskania pozytywnej opinii kuratora, organu nadzoru pedagogicznego, ale mającej inny charakter. Zgodnie z art. 9 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 prawa oświatowego jednostka samorządu terytorialnego będąca organem prowadzącym szkołę liczącą nie więcej niż 70 uczniów, na podstawie uchwały organu stanowiącego tej jednostki oraz po uzyskaniu pozytywnej opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny, może przekazać z dniem 1 września danego roku, w drodze umowy, osobie prawnej niebędącej jednostką samorządu terytorialnego, z wyjątkiem osoby, o której mowa w ust. 2, lub osobie fizycznej, prowadzenie takiej szkoły, o ile szkoła ta nie jest jedyną szkołą danego typu prowadzoną przez tę jednostkę samorządu terytorialnego zgodnie z art. 8 ust. 15 lub 16.

Trafnie zauważa WSA w Krakowie, że opinia organu co do zamiaru przekazania prowadzenia przedszkola publicznego przez jednostkę samorządu terytorialnego w drodze umowy cywilnoprawnej podmiotowi zewnętrznemu ma charakter środka nadzoru, o którym mowa w art. 89 ust. 1 u.s.g., a zarazem stanowi akt nadzoru nad działalnością gminy, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> Art. 59 ust. 2 zmieniony przez art. 1 pkt 12 lit. a ustawy z dnia 29 grudnia 2015 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 35) zmieniającej tę ustawę z dniem 23 stycznia 2016 r. Art. 59 ust. 1: „Szkoła lub placówka publiczna prowadzona przez jednostkę samorządu terytorialnego może zostać zlikwidowana po zasięgnięciu opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny, a szkoła lub placówka publiczna prowadzona przez inną osobę prawną lub fizyczną – za zgodą organu, który udzielił zezwolenia na jej założenie”.

<sup>47</sup> Por.: wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 lipca 2020 r., III SA/Kr 449/20.

10. Ograniczona do kilku ustaw analiza przepisów szczególnych, regulujących tryb i formy współdziałania organów samorządowych z innymi organami w przedmiocie podejmowanych przez nie rozstrzygnięć, których ważność uzależniona jest od zajęcia stanowiska w formie zatwierdzenia, uzgodnienia bądź zaopiniowania przez inny organ zobligowany przepisami szczególnymi do współdziałania, prowadzi do wniosku, że regulacje szczególne w zasadniczej części wyłączają stosowanie trybu określonego w ustawach samorządowych, tj. w art. 89 u.s.g., art. 77b u.s.p. oraz art. 80a u.s.w. W konsekwencji tego akty podejmowane w szczególnych trybach zostają wyłączone z grupy samorządowych aktów zajęcia stanowiska, a w ślad za tym nie podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego na podstawie (odpowiednio) art. 98 u.s.g., art. 85 u.s.p. albo art. 86 u.s.w. Nie oznacza to jednak, że zawsze tracą nadzorczy charakter. Czasami, zwłaszcza jeśli chodzi o uzgodnienia, odpowiednie stosowanie art. 106 k.p.a. wyznacza nie tylko tryb postępowania, ale i formę aktu (zaskarżalne postanowienie) podlegającego zaskarżeniu do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a. Postanowienie takie nie będzie zatem aktem nadzoru nad samorządem terytorialnym w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a., natomiast niewątpliwie stanowi władczą formę ingerencji w sferę samodzielności samorządu terytorialnego (jest środkiem nadzoru). Jeśli akty współdziałania, zwłaszcza opinie, są podejmowane w szczególnym trybie, który nie uzależnia od niego ważności rozstrzygnięcia organu samorządowego, to pozostają poza zakresem samorządowych aktów zajęcia stanowiska. Samodzielność jednostki samorządu terytorialnego, ograniczana takimi aktami, nie podlega ochronie sądowej.

Omawiane przepisy ustaw samorządowych mają w istocie charakter pomocniczy w tym znaczeniu, że znajdują zastosowanie jedynie w tych sytuacjach, w których przepisy szczególne nie przewidują odmiennego trybu procedowania. Wtedy zastosowanie znajdzie (odpowiednio) art. 89 w zw. z art. 98 u.s.g., art. 77b w zw. z art. 85 u.s.p. bądź art. 80a w zw. z art. 86 u.s.w. Zatwierdzenie, uzgodnienie, jak również opinia będą samorządowymi aktami zajęcia stanowiska, a tym samym aktami nadzoru nad samorządem terytorialnym (art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a.).

## Bibliografia

- Błaś A., J. Boć, M. Stahl, K.M. Ziemiński, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013.
- Bochentyn A. [w:] K. Borówka, J.H. Szlachetko (red.), *Ustawa o rewitalizacji. Komentarz. Tom I*, Warszawa 2017.
- Borkowski J., *Współdziałanie organów administracji państwowej przy wydawaniu indywidualnych decyzji administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego” 1963, seria I, z. 31, Łódź 1963.
- Chmielnicki P. [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2022.
- Chróścielewski W., *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002.
- Jaroszyński K. [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, Warszawa 2011.
- Kmieciak Z., M. Stahl, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, „Samorząd. Terytorialny” 2001, Nr 1–2.
- Mały słownik języka polskiego*, A. Sobol (red.), Warszawa 1995.
- Matan A. [w:] I. Lipowicz (red.), *System Prawa Samorządu Terytorialnego, Tom III, Samodzielność samorządu terytorialnego – granice i perspektywy*, Warszawa 2003.
- Stahl M., *Akty nadzoru jako prawna forma działania administracji* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 5, *Prawne formy działania administracji publicznej*, Warszawa 2013.
- Tarno J.P. [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2016.
- Ziemiński K.M., *Indywidualny akt administracyjny*, Poznań 2005.
- Ziemiński K.M., *Podstawy problematyki* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 5, *Prawne formy działania administracji publicznej*, Warszawa 2013.

# Prawne skutki rozbieżności dat wydania (podpisania) decyzji administracyjnej utrwalonej jednocześnie w postaci papierowej i elektronicznej

## 1. Wprowadzenie

Nawiązując do tytułu książki pamiątkowej *Uczniowie jednego mistrza. Klasyczne instytucje postępowania administracyjnego w dobie przemian*, autorzy niniejszego opracowania postawili sobie za cel zasygnalizowanie problemu możliwych do wystąpienia skutków prawnych podpisania przez upoważnioną do tego osobę (osoby) egzemplarza decyzji administracyjnej utrwalonego elektronicznie w innym terminie niż jej egzemplarza utrwalonego na papierze. Rozważania koncentrują się zwłaszcza na perspektywie zastosowania przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej regulowanej w art. 156 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>1</sup> (dalej jako k.p.a.). Zgodnie z tym przepisem organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną, albo sprawy, którą załatwiono milcząco. Na potrzeby niniejszych rozważań założono, że deklarowana data wydania decyzji jest zgodna z datą własnoręcznego podpisania jej egzemplarza utrwalonego na papierze.

Autorzy zostali zainspirowani wskazanymi poniżej orzeczeniami WSA w Poznaniu, a zwłaszcza stanem faktycznym zaistniałym w rozpatrywanej przez ten sąd sprawie, który wymagał dokonania oceny

---

<sup>1</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.

legalności praktyki organu administracji publicznej przez ten sąd. Do tego sądu wniesiono bowiem skargę osobno na decyzję tej samej treści utrwaloną w postaci papierowej i elektronicznej. Z analizy zaprezentowanego w tych orzeczeniach stanu faktycznego wynika, że członkowie SKO, wydając decyzję administracyjną, podpisali jej egzemplarz utrwalony papierowo wcześniej, a egzemplarz utrwalony elektronicznie później. Jak wskazał bowiem WSA w Poznaniu: „dnia 10 grudnia 2021 r. SKO wydało decyzję oznaczoną sygnaturą [...], (...). Tożsamą treściowo decyzję, wydaną wobec tych samych podmiotów, oznaczoną tą samą sygnaturą, a nawet datą (którą SKO traktuje jako »kopię«) – SKO podpisało elektronicznie dnia 05 stycznia 2022 r. (data ostatniego podpisu elektronicznego)”<sup>2</sup>. Inny opis tej sytuacji znajduje się także w drugim z orzeczeń WSA w Poznaniu, w którym wskazano, że „Samorządowe Kolegium Odwoławcze, w dniu [...] stycznia 2022 r., przekształciło treść wydanej w formie papierowej decyzji z dnia [...] grudnia 2021 r. nr [...] w dokument elektroniczny, a członkowie składu, którzy podpisali własnoręcznie decyzję w formie papierowej, złożyli także podpisy na dokumencie elektronicznym: M.K. i A.B. w dniu [...] stycznia 2022 r. (podpis zaufany), a K.K. w dniu [...] stycznia 2022 r. (podpis kwalifikowany). Tak sporządzony akt w formie dokumentu elektronicznego został przesłany skarżącej Spółce na jej adres do doręczeń elektronicznych”<sup>3</sup>. Sąd administracyjny uznał powyższe pisma w tej sprawie za dwie odrębne od siebie decyzje administracyjne, a nie dwie różne postaci utrwalenia jednej decyzji administracyjnej. Zdaniem WSA w Poznaniu w powyższym przypadku inna była rzeczywista data sporządzenia pierwszej z decyzji (10 grudnia 2021 r.), a inna decyzji wydanej jako druga w kolejności, stanowiącej przedmiot osobnej skargi do WSA (5 stycznia 2022 r.). Tym samym druga z decyzji dotyczyła sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 listopada 2022 r., V SA/Po 85/22, LEX nr 3438944.

<sup>3</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 13 maja 2022 r., IV SA/Po 47/22, LEX nr 3351337.

<sup>4</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 listopada 2022 r., IV SA/Po 85/22, LEX nr 3438944.

## 2. Decyzje utrwalone w postaci papierowej i elektronicznej

Zgodnie z art. 14 § 1a zdanie pierwsze k.p.a. (w brzmieniu obowiązującym od dnia 5 października 2021 r.) sprawy należy prowadzić i załatwiać na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej. Istotę tej regulacji wyjaśnił WSA w Poznaniu, wskazując, że „w ocenie Sądu z treści przepisów art. 14 § 1a k.p.a. oraz art. 14 § 1d k.p.a. w sposób jednoznaczny wynika, że dokument papierowy oraz dokument elektroniczny to dwie równoważne formy zapewniające realizację zasady pisemności w postępowaniu administracyjnym. Przyjmować zatem należy, że pismo/decyzja w formie papierowej oraz pismo/decyzja w formie elektronicznej to dokumenty o tej samej doniosłości prawnej, co do których należy przyjmować, że zostały sporządzone w różny sposób, ale z poszanowaniem zasady pisemności”<sup>5</sup>.

Zagadnienie utrwalenia decyzji administracyjnej w postaci papierowej i elektronicznej obejmuje jednak nie tylko przypadki wyboru wyłącznie jednej z tych dwóch postaci utrwalenia decyzji administracyjnej, ale również przypadki konieczności sporządzenia przez organ administracji publicznej decyzji administracyjnej utrwalonej jednocześnie na papierze i elektronicznie. Konieczność taka może wystąpić z uwagi na możliwość wyboru sposobu dokumentowania przebiegu załatwiania spraw w urzędzie (w systemie tradycyjnym bądź elektronicznym) z jednoczesną możliwością (do pewnego stopnia) wyboru przez strony i innych uczestników postępowania administracyjnego formy doręczania pism (tradycyjnego bądź elektronicznego), co dodatkowo komplikuje się w przypadku wielości stron i uczestników postępowania, którzy składają różne żądania w tym zakresie. Należy bowiem przyjąć, że organ administracji publicznej ma swobodę wyboru formy utrwalania pism w postępowaniu administracyjnym na potrzeby tworzenia akt administracyjnych (w ramach możliwości, jakie daje ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym

---

<sup>5</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 13 maja 2022 r., IV SA/Po 47/22, LEX nr 3351337.

zasobie archiwalnym i archiwach<sup>6</sup>), co jest związane z możliwością wyboru przez kierującego daną jednostką sposobu zarządzania dokumentacją (tradycyjnego bądź elektronicznego – w skrócie EZD)<sup>7</sup>. Swoboda wyboru postaci utrwalenia pisma dotyczy jednak również podmiotów kierujących je do organów administracji publicznej w ramach tego postępowania. Zgodnie bowiem z art. 14 § 1d zd. 1 k.p.a. pisma kierowane do organów administracji publicznej mogą być sporządzane na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej. Uczestnik postępowania administracyjnego decyduje do pewnego stopnia również o tym, w jakiej postaci (utrwalonej na papierze lub elektronicznie) chce uzyskiwać pisma od organu administracji publicznej. Zgodnie bowiem z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych<sup>8</sup> (dalej jako u.d.e.) wpis adresu do doręczeń elektronicznych do bazy adresów elektronicznych jest równoznaczny z żądaniem doręczenia korespondencji przez podmioty publiczne na ten adres. Również zgodnie z art. 39 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej doręcza pisma na adres do doręczeń elektronicznych, o którym mowa w art. 2 pkt 1 u.d.e., zwany dalej „adresem do doręczeń elektronicznych”, chyba że doręczenie następuje na konto w systemie teleinformatycznym organu albo w siedzibie organu. A zatem w tym ostatnim przypadku doręczane będzie pismo w tradycyjnej, papierowej postaci i to pomimo wpisania adresu do doręczeń elektronicznych uczestnika postępowania do bazy adre-

---

<sup>6</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2020 r. poz. 164 ze zm.

<sup>7</sup> Zgodnie z § 2 załącznika rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz.U. z 2011 r. Nr 14 poz. 67 ze sprost.) określenia użyte w rozporządzeniu oznaczają: system EZD – system teleinformatyczny do elektronicznego zarządzania dokumentacją, umożliwiający wykonywanie w nim czynności kancelaryjnych, dokumentowanie przebiegu załatwiania spraw oraz gromadzenie i tworzenie dokumentów elektronicznych (pkt 13); system tradycyjny – system wykonywania czynności kancelaryjnych, dokumentowania przebiegu załatwiania spraw, gromadzenia i tworzenia dokumentacji w postaci nieelektronicznej, z możliwością korzystania z narzędzi informatycznych do wspomagania procesu obiegu dokumentacji w tej postaci (pkt 14).

<sup>8</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r. poz. 285 ze zm.

sów elektronicznych bądź wyrażenia przez niego zgody na dokonywanie doręczeń na konto w systemie teleinformatycznym organu. Powyższe powoduje, że w praktyce bardzo często dochodzi do sporządzania przez organ administracji publicznej pism na potrzeby akt postępowania administracyjnego w postaci innej niż w celu ich doręczenia uczestnikom postępowania.

Legalność takiej praktyki potwierdziły stanowiska wyrażone przez Naczelny Sąd Administracyjny jeszcze przed zmianą treści art. 14 k.p.a. dokonaną w dniu 5 października 2021 r. W wyroku z dnia 6 lipca 2020 r. sąd ten wskazał, że „użycie spójnika »lub« w przepisie art. 14 § 1 k.p.a. powoduje, że dokument może być sporządzony równocześnie w dwóch prawnie równoważnych formach: dokumentu papierowego oraz dokumentu elektronicznego. Treść dokumentów w obu tych formach musi być identyczna, a ponadto dokumenty muszą być podpisane w tej samej dacie”<sup>9</sup>. Również w poprzednim stanie prawnym NSA orzekł, że „Żadna z wyżej przytoczonych regulacji nie daje prymatu żadnemu ze sposobów załatwienia sprawy. Z przytoczonej regulacji wynika, że organ ma prawo wyboru, w jakiej formie załatwi sprawę”<sup>10</sup>. Zdaniem WSA w Poznaniu<sup>11</sup> powyższe stanowisko NSA uznać należy za wciąż aktualne.

Ze sposobem utrwalenia pisma w postępowaniu administracyjnym łączy się także wymagany przepisami prawa sposób jego podpisania. Jak stanowi bowiem art. 14 § 1a zdanie drugie i trzecie k.p.a., pisma

<sup>9</sup> II OSK 908/20, LEX nr 3019856. Pierwotnie stanowisko to wyraził NSA w wyroku z dnia 18 kwietnia 2018 r., I OSK 2174/17, LEX nr 2522147. Zob. też: wyrok NSA z dnia 9 listopada 2022 r., II OSK 3677/19, LEX nr 3478338; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 listopada 2022 r., V SA/Po 85/22, LEX nr 3438944; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 5 maja 2021 r., II SA/Go 160/21, LEX nr 3178103; wyrok WSA w Lublinie z dnia 2 marca 2021 r., II SA/Lu 661/20, LEX nr 3167840; wyrok WSA w Lublinie z dnia 2 marca 2021 r., II SA/Lu 662/20, LEX nr 3167900; wyrok WSA w Lublinie z dnia 2 marca 2021 r., II SA/Lu 663/20, LEX nr 3168054.

<sup>10</sup> Wyrok NSA z dnia 18 lipca 2016 r., II OSK 2672/14, LEX nr 2118247.

<sup>11</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 listopada 2022 r., IV SA/Po 85/22, LEX nr 3438944.

utrwalone w postaci papierowej opatruje się podpisem własnoręcznym. Pisma utrwalone w postaci elektronicznej opatruje się kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym lub kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną organu administracji publicznej ze wskazaniem w treści pisma osoby opatrującej pismo pieczęcią. Jak wskazał WSA w Poznaniu: „dokument elektroniczny musi być zgodny z przepisami prawa, czyli decyzja w postaci elektronicznej musi odpowiadać przepisom art. 107 k.p.a. we wszystkich elementach. W miejsce własnoręcznego podpisu wchodzi podpis elektroniczny”<sup>12</sup>.

Oczywiście może dojść do sytuacji, w której pismo zarówno na potrzeby dokumentowania przebiegu postępowania administracyjnego, jak i doręczenia przybierze postać wyłącznie papierową bądź wyłącznie elektroniczną. Nie wystąpi wtedy konieczność stosowania różnych rodzajów podpisów. Jednak potrzeba sporządzenia pisma utrwalonego jednocześnie w postaci papierowej i elektronicznej wiąże się z obowiązkiem podpisania pierwszego z pism własnoręcznie, a drugiego z nich jednym z wymienionych powyżej podpisów elektronicznych lub opatrzenia go pieczęcią elektroniczną (ze wskazaniem w treści pisma osoby opatrującej je pieczęcią). Kluczową kwestią w analizowanym zagadnieniu jest to, że podpis elektroniczny jest niczym innym jak danymi elektronicznymi<sup>13</sup>, a wśród tych danych jest również informacja o dacie złożenia tego podpisu, co może stanowić źródło problemu analizowanego w niniejszym opracowaniu.

---

<sup>12</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 13 maja 2022 r., IV SA/Po 47/22, LEX nr 3351337. Tak też: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEGALIS 2022, komentarz do art. 107, nb 8.

<sup>13</sup> Zgodnie z art. 3 pkt 10 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylającego dyrektywę 1999/93/WE (Dz.Urz. UE z dnia 28 sierpnia 2014 r. „L 257”), dalej jako eIDAS, „podpis elektroniczny” oznacza dane w postaci elektronicznej, które są dołączone lub logicznie powiązane z innymi danymi w postaci elektronicznej i które użyte są przez podpisującego jako podpis.

### 3. Prawne znaczenie daty wydania decyzji administracyjnej

W powyższym kontekście pojawia się zagadnienie daty wydania decyzji administracyjnej. Jest ona jednym z wymaganych przez art. 107 k.p.a. składników takiej decyzji. Co prawda, nie jest to element decyzji zaliczany do grona konstytutywnych, a zatem niezbędnych do zaistnienia tego rodzaju aktu administracyjnego<sup>14</sup>, niemniej jednak data ta ma ogromne znaczenie praktyczne. Jest ona przede wszystkim istotna z perspektywy kontroli legalności decyzji administracyjnej – zarówno dokonywanej przez organy administracji publicznej, jak i sądy administracyjne.

Jak zauważają Barbara Adamiak i Janusz Borkowski, struktura decyzji administracyjnej uregulowana w art. 107 § 1 k.p.a. „służy ustaleniu szeregu faktów prawotwórczych”<sup>15</sup>. Jednym z nich jest data wydania decyzji administracyjnej. W literaturze wskazuje się na liczne skutki prawne określenia tej daty tak w sferze prawa proceduralnego, jak i materialnego. Data ta bowiem ma istotne znaczenie, po pierwsze, w kontekście oceny legalności decyzji administracyjnej przez sąd administracyjny, dla której to oceny decydujący jest stan prawny i faktyczny istniejący w dniu wydania decyzji; po drugie, ustalenia stanu prawnego obowiązującego w dacie orzekania przez organ (kontekst przestrzegania przez organ zasady legalności, a także stwierdzenia nieważności decyzji z powodu rażącego naruszenia prawa według jego stanu z dnia wydania decyzji); po trzecie, terminu załatwienia sprawy<sup>16</sup>; po czwarte, ustalenia stanu faktycznego sprawy w kontekście przesłanek wznowienia postępowania z art. 145 § 1 pkt 5 (wyjście na jaw istotnych dla sprawy nowych okoliczności faktycznych lub nowych dowodów istniejących w dniu wydania decyzji, lecz

<sup>14</sup> Są nimi „oznaczenie organu administracji państwowej wydającego akt, wskazanie adresata aktu, rozstrzygnięcie o istocie sprawy oraz podpis osoby reprezentującej organ administracji” (wyrok NSA do 2003.12.31 w Warszawie z dnia 20 lipca 1981 r., SA 1163/81, LEX nr 10683).

<sup>15</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, op. cit., komentarz do art. 107, nb 9.

<sup>16</sup> Choć tu istotny jest też kontekst doręczenia decyzji administracyjnej, zob.: M. Dyl [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEGALIS 2023, komentarz do art. 110, nb 12.

nieznanych organowi, który ją wydał); po szóste, powagi rzeczy osądzonej (art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a.)<sup>17</sup>. Powyższe wyliczenie (nie tylko zresztą związane z wydawaniem decyzji utrwalanych elektronicznie) wskazuje, że nawet odrębność jednego dnia w zakresie prawidłowego wskazania tej daty może mieć kluczowe znaczenie dla utrzymania w obrocie prawnym danej decyzji administracyjnej. Tym samym sama tylko rozbieżność deklarowanej i faktycznej daty wydania decyzji administracyjnej może być uznana za podstawę do stwierdzenia jej nieważności z powodu rażącego naruszenia prawa<sup>18</sup>. Nie dotyczy to oczywiście przypadków popełnienia błędu pisarskiego w tym zakresie, który to może zostać sprostowany w trybie przewidzianym przez art. 113 § 1 k.p.a.<sup>19</sup>

W literaturze zwraca się również uwagę, że znaczenie dacie wydania decyzji administracyjnej nadaje dopiero jej doręczenie. Jak wskazuje bowiem Marcin Dyl z uwagi na treść art. 110 k.p.a., w przypadku gdyby organ nie doręczył następnie wydanej przez siebie decyzji administracyjnej, to „w istocie, data wydanej pierwotnie decyzji nie ma żadnego znaczenia prawnego z uwagi na brak skuteczności decyzji, która nie została wprowadzona do obrotu”<sup>20</sup>.

Powszechnie przyjmuje się, że datą wydania decyzji administracyjnej jest data jej podpisania (oczywiście jeśli projekt decyzji zawierał wszystkie wymagane prawem elementy)<sup>21</sup>. Jak wskazują B. Adamiak i J. Bor-

<sup>17</sup> M. Dyl [w:] *Kodeks...*, komentarz do art. 107, nb 9.

<sup>18</sup> Jak bowiem orzekł WSA w Lublinie, „przepis art. 156 § 1 pkt 2 KPA powinien służyć do eliminowania z obrotu prawnego aktów prawnych, których treści nie da się pogodzić z zasadą praworządności. Treści zaś zaskarżonej decyzji w zestawieniu z datą wydania tejże decyzji nie sposób pogodzić jako wewnętrznie sprzecznych elementów, naruszających wspomnianą zasadę” (wyrok z 25 września 2008 r., III SA/Lu 245/08, LEX nr 523932).

<sup>19</sup> Zob.: wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 9 grudnia 2004 r., SA/Rz 115/03, LEX nr 731569.

<sup>20</sup> M. Dyl [w:] *Kodeks...*, komentarz do art. 110, nb 12. Zob. też: wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 czerwca 2008 r., II SA/Gd 309/08, LEX nr 516145.

<sup>21</sup> M. Dyl [w:] *Kodeks...*, komentarz do art. 107. Wskazują na to również sądy administracyjne. Zdaniem WSA w Warszawie „Wydanie decyzji [...] jest czynnością procesową organu administracji publicznej, polegającą na podpisaniu decyzji zawierającej wymagane przez prawo elementy” (wyrok z dnia 21 stycznia 2009 r., IV SA/Wa 1700/08, LEX nr 538308). Jak wskazał WSA w Poznaniu:

kowski: „Do momentu podpisania przez osobę reprezentującą organ administracji publicznej akt jest projektem decyzji i nie wchodzi jeszcze do obrotu prawnego (...). Zważyć trzeba, że prawidłowe podpisanie decyzji ma zasadnicze znaczenie dla strony postępowania, bowiem fakt ten potwierdza wyrażoną w rozstrzygnięciu wolę organu”<sup>22</sup>. Oczywiście jeśli decyzja została utrwalona elektronicznie, to datą jej wydania będzie dzień podpisania decyzji odpowiednim podpisem elektronicznym<sup>23</sup>.

Problemy wątpliwości związanych z ustaleniem faktycznej daty wydania konkretnych decyzji administracyjnych nie są nowe. Pojawiały się one już w związku z decyzjami utrwalanymi na papierze. W wielu przypadkach ustalenie *post factum* przez osoby trzecie faktycznej daty złożenia podpisu własnoręcznego przez uprawnioną osobę na papierowym nośniku treści decyzji administracyjnej może okazać się niemożliwe. W związku z tym wskazuje się, że w razie wątpliwości za datę wydania decyzji administracyjnej należy uznać datę wskazaną przez organ w jej treści<sup>24</sup>, choć nie oznacza to braku możliwości przeprowadzenia dowodu przeciwnego w tym zakresie<sup>25</sup>.

---

„przez datę wydania decyzji administracyjnej należy rozumieć datę wydania decyzji na piśmie lub datę ogłoszenia decyzji ustnie, przy czym datą wydania decyzji pisemnej jest dzień podpisania decyzji zawierającej wymagane przez prawo składniki” (wyrok z dnia 13 maja 2022 r., IV SA/Po 47/22, LEX nr 3351337). W innym orzeczeniu WSA w Poznaniu zauważył, że „w literaturze przedmiotu utożsamia się wydanie decyzji z jej podpisaniem, bowiem tylko decyzja opatrzona datą w dniu jej podpisania identyfikuje w sposób jednoznaczny i niewątpliwy stan prawny, jaki obowiązywał organ w dacie rozstrzygnięcia oraz określa granicę dla okoliczności faktycznych i dowodów, jakie mogły mieć dla rozstrzygnięcia danej sprawy znaczenie” (wyrok z dnia 26 lutego 2014 r., IV SAB/Po 133/13, LEX nr 1437786).

<sup>22</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, komentarz do art. 107, nb 9.

<sup>23</sup> A. Skóra, P. Kardasz, I. Madziar, K. Szelałowska [w:] M. Karpiuk, P. Krzykowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 61–126*, t. II, Olsztyn 2020, LEX, komentarz do art. 107.

<sup>24</sup> Wyrok NSA z dnia 15 lipca 2010 r., II OSK 2051/09, LEX nr 597483.

<sup>25</sup> Jak orzekł SN: „Datą wydania przez organ podatkowy decyzji określającej wysokość zaległości podatkowej jest data jej podpisania przez osobę upoważnioną do jej wydania, przy czym w razie wątpliwości jest to data umieszczona w decyzji (...). Nie wyklucza to przeprowadzenia dowodu przeciwnego, że

Zgoła odmienna sytuacja występuje jednak w przypadku złożenia na piśmie podpisu elektronicznego, kiedy to data ta jest zapisywana na nośniku razem z pozostałymi danymi podpisu elektronicznego. Ustalenie daty złożenia takiego podpisu wymaga użycia odpowiedniego oprogramowania, które tę datę wskaże. Tak ustalona data (analogicznie jak w przypadku decyzji utrwalonej na papierze i podpisanej odręcznie) również może różnić się od zadeklarowanej przez organ w treści decyzji daty jej wydania. W przypadku podpisu elektronicznego jednak powyższą okoliczność bardzo łatwo można ustalić i ujawnić. Mało tego, jeżeli podczas podpisywania dokumentu wykorzystano kwalifikowany znacznik czasu, to zgodnie z art. 41 ust. 2 eIDAS korzysta on z domniemania dokładności daty i czasu, jakie wskazuje, oraz integralności danych, z którymi wskazywane data i czas są połączone. Korzystanie z tej usługi nie jest jednak obligatoryjne podczas składania podpisu elektronicznego<sup>26</sup>.

Z tego też względu, jak wskazuje Piotr Przybysz, konieczne jest podpisywanie decyzji utrwalonej elektronicznie „w dniu wskazanym w treści decyzji jako data wydania decyzji”<sup>27</sup>, z czym zdecydowanie należy się zgodzić. Należy również poprzeć postulat tego autora, że data wydania decyzji w postaci elektronicznej powinna być zawarta w treści tego dokumentu. Jak słusznie wskazuje bowiem P. Przybysz: „Nie można uznać za datę wydania decyzji daty stworzenia dokumentu elektronicznego lub daty jego ostatniej modyfikacji”<sup>28</sup>.

Próby wskazywania przez organy administracji publicznej w treści decyzji daty jej wydania poprzez słowne odesłanie do daty z podpisu

---

data wydania decyzji jest inna niż w niej wskazana” (wyrok z dnia 2 października 2002 r., III RN 149/01, LEX nr 79473).

<sup>26</sup> Pomijane są w tym miejscu rozważania na temat dokumentów podpisanych bez użycia znacznika czasu. Wątpliwości na temat daty podpisu w tym przypadku zob. szerzej: A. Ruciński, *Data ma znaczenie, czyli interpretacja raportu walidacyjnego o statusie „nieokreślony” z powodu braku kwalifikowanego znacznika czasu*, Asseco News, <https://asseconews.pl/data-ma-znaczenie> [dostęp: 28.09.2023].

<sup>27</sup> P. Przybysz [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2023, komentarz do art. 107.

<sup>28</sup> Ibidem.

elektronicznego zostały uznane przez sądy administracyjne za legalne<sup>29</sup> (a przynajmniej za takie, które nie stanowią naruszenia art. 107 § 1 pkt 2 k.p.a. uzasadniającego uchylenie decyzji<sup>30</sup>, czy też, że nie stanowią kwalifikowanej wady decyzji<sup>31</sup>), choć wskazano jednocześnie, że stosowanie tej praktyki może utrudniać uczestnikowi postępowania zapoznanie się z tą datą<sup>32</sup>.

Cytowany powyżej P. Przybysz zwraca także uwagę, że w przypadku pojawienia się wątpliwości związanych z faktyczną datą wydania decy-

---

<sup>29</sup> Jak orzekł WSA w Opolu: „Jednakże wprawdzie zaskarżone postanowienie nie wskazuje wprost daty jego wydania, ale dokonuje jej określenia z odwołaniem się do złożenia podpisu elektronicznego. Data decyzji może być naniesiona w dowolny sposób, a jej brak nie pozbawia pisma waloru decyzji (postanowienia). W przedmiotowej sprawie została ona określona poprzez datę czynności złożenia podpisu elektronicznego, a więc została zawarta w treści dokumentu” (wyrok z dnia 26 stycznia 2023 r., II SA/Op 343/22, LEX nr 3491257).

<sup>30</sup> Wyrok WSA w Opolu z dnia 14 marca 2023 r., II SA/Op 342/22, LEX nr 3519370.

<sup>31</sup> Jak orzekł WSA w Rzeszowie: „Brak oznaczenia przez organ podatkowy w nagłówku decyzji daty dziennej decyzji, nie stanowi jej kwalifikowanej wady, o ile w konkretnym przypadku nie ma wątpliwości, co do stanu prawnego, przyjętego za podstawę orzekania oraz przedziału czasowego, który uwzględniono przy ustalaniu okoliczności faktycznych sprawy. Prawidłowe jest stanowisko organu, że w niniejszej sprawie wątpliwości takie nie zachodzą, gdyż data ta zawarta jest przy podpisie elektronicznym osoby podpisującej decyzję. Na tej podstawie zasadnie przyjęto, że przedmiotowa decyzja została wydana w dniu [...] listopada 2021 r., co zostało potwierdzone podpisem osoby upoważnionej, z podaniem jej imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego, a decyzja została wydana w formie dokumentu elektronicznego, zawierała kwalifikowany podpis elektroniczny oraz datę podpisu” (wyrok z dnia 21 kwietnia 2022 r., I SA/Rz 35/22, LEX nr 3348857).

<sup>32</sup> Jak orzekł Wyrok WSA w Opolu: „Sąd zgadza się ze skarżącym, iż taka praktyka OWINB (Opolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Opolu – przyp. aut.), w wypełnianiu dyspozycji art. 107 § 1 pkt 2 k.p.a. w zakresie zawarcia daty rozstrzygnięcia w jego treści, w której organ ten odsyła strony postępowania do treści podpisu elektronicznego, w celu poznania daty wydania rozstrzygnięcia, jest utrudnieniem dla strony, zwłaszcza osób fizycznych, niemniej nie stanowi naruszenia powołanego przepisu” (wyrok z dnia 14 marca 2023 r., II SA/Op 342/22, LEX nr 3519370).

zji administracyjnej utrwalonej elektronicznie, które to mogą pojawić się „w przypadku rozbieżności pomiędzy datą oznaczoną w treści decyzji a datą opatrzenia decyzji podpisem elektronicznym”<sup>33</sup>, powinno się przyjąć jako właściwą datę wydania decyzji zadeklarowaną przez organ. Zdaniem tego autora przemawia za tym argument, że „wołą organu jest, aby ta właśnie data była datą wydania decyzji. (...) Za odmiennym stanowiskiem, zgodnie z którym data opatrzenia decyzji podpisem elektronicznym lub pieczęcią elektroniczną jest datą wydania decyzji, przemawia jedynie argument, że prawnie doniosła jest faktyczna data podpisania decyzji, bowiem dopiero w ten sposób i w tym momencie zostaje uzewnętrzniona wola organu wydania decyzji”<sup>34</sup>. Należy się jednak opowiedzieć za drugim z powyższych stanowisk i przyjąć rozwiązanie analogiczne, jak w przypadku decyzji utrwalanych na papierze, czyli że decydujące znaczenie nadać należy dacie złożenia podpisu pod decyzją. Nie wydaje się być uzasadnione rozróżnianie w tym zakresie decyzji utrwalonych na papierze i elektronicznie oraz podpisów własnoręcznych i elektronicznych. Jak już bowiem wskazano powyżej – te dwie postaci utrwalania pism oraz podpisywania dokumentów zrównano pod względem prawnym.

#### 4. Ponowne rozstrzygnięcie tej samej sprawy nową decyzją jako przesłanka stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej

Stanowisko prezentowane w orzecznictwie sądownoadministracyjnym obliuguje do rozważenia konsekwencji prawnych jego przyjęcia, a także podjęcia próby wytyczenia ścieżki procesowej, która pozwoliłaby na wyeliminowanie z obrotu prawnego rozstrzygnięć, jak wskazał sąd, prawnie wadliwych (nieważnych). Uznanie rozstrzygnięcia podpisanego elektronicznie i tradycyjnie w różnych datach za różne rozstrzygnięcia

---

<sup>33</sup> P. Przybysz [w:] *Kodeks...*, komentarz do art. 107.

<sup>34</sup> Ibidem.

prowadzi do sytuacji, w której w tej samej sprawie ten sam organ orzekł różnymi, choć w zakresie treści rozstrzygnięcia tożsamymi, aktami administracyjnymi.

Występowania w obrocie prawnym dwóch wykonalnych, ostatecznych rozstrzygnięć administracyjnych nie sposób jednak tolerować. Należy więc rozważyć, jakie możliwości eliminowania z obrotu prawnego – i którego rozstrzygnięcia – proponują przepisy administracyjnego prawa procesowego. W tym zakresie autorzy ograniczą się do analizy przepisów regulujących ogólne postępowanie administracyjne, a więc przepisów ustawy Kodeks postępowania administracyjnego.

Regulacją prawną odnoszącą się wprost do sytuacji, do której może prowadzić akceptacja prezentowanej wcześniej koncepcji, jest art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a., który normuje jako jedną z podstaw stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnych sytuację, w której wydana decyzja dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną albo sprawą, którą załatwiono milcząco<sup>35</sup>. Na podstawie tej regulacji będzie istniała możliwość zastosowania trybu stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, która weszła do obrotu prawnego i dotyczy sprawy już wcześniej rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną. Ustalenie, która z wydanych decyzji powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego (zakładając, że są to różne decyzje z uwagi na różne daty ich podpisania), będzie jednak obligowało do ustalenia następstwa czasowego weryfikowanego w oparciu o datę rozstrzygnięcia sprawy. Dla oceny tej kwestii kluczowy wydaje się art. 110 § 1 k.p.a., zgodnie z którym organ administracji publicznej, który wydał decyzję, jest nią związany od chwili jej doręczenia lub ogłoszenia, o ile kodeks nie stanowi inaczej<sup>36</sup>. Należy w tym miejscu poczynić jedną kluczową dla rozważań uwagę terminologiczną, a mianowicie w doktrynie moment wydania nie zawsze utożsamiany jest z momentem doręczenia decyzji, a więc w świetle analizowanego przepisu wejścia do obrotu prawnego decyzji administra-

<sup>35</sup> W doktrynie akcentuje się niekwestionowaną w analizowanym przypadku tożsamość sprawy załatwianej różnymi decyzjami administracyjnymi (zob. na ten temat np.: J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 766).

<sup>36</sup> Na temat związania organu administracji wydaną decyzją administracyjną zob. np.: *ibidem*, s. 530 i n.

cyjnej<sup>37</sup>. Odwołanie się jednak do momentu doręczenia regulowanego wspomnianym przepisem może powodować dalsze komplikacje w analizowanym zakresie. Nie można bowiem wykluczyć sytuacji, że decyzja datowana (podpisana) zgodnie z datą złożenia podpisu wcześniej zostanie doręczona później niż datowana (podpisana) później, np. w przypadku skutecznego doręczenia elektronicznego. W takiej sytuacji za decyzję dotkniętą wadą nieważności konieczne będzie uznanie decyzji datowanej (podpisanej wcześniej) jako rozstrzygającej sprawę, która z uwagi na wcześniejsze doręczenie drugiej decyzji dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej decyzją ostateczną. Zastosowanie tej konstrukcji będzie oczywiście wymagało ustalenia, że decyzja, która rozstrzygała sprawę wcześniej (zgodnie z art. 110 k.p.a.), stała się decyzją ostateczną.

Wskazana konstrukcja procesowa związana z zastosowaniem art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. nie pozwala jednak na eliminowanie w każdej sytuacji wadliwych, w świetle przytoczonego orzeczenia, decyzji administracyjnych. Nie można bowiem wykluczyć sytuacji, w której, jak stwierdził sąd administracyjny, różne decyzje administracyjne (podpisane – wyda-

---

<sup>37</sup> Warto jednak zasygnalizować pojawiające się w doktrynie różnice stanowisk na temat ustalenia momentu wydania i doręczenia decyzji, które art. 110 k.p.a. zdaje się różnicować. Np. odnosząc się do wykonalności decyzji organu odwoławczego, J. Borkowski stwierdza: „Organ odwoławczy doręcza stronie decyzję odwoławczą wydaną w określonym dniu, z tym zastrzeżeniem, że dopóki decyzja ta nie zostanie doręczona stronie, nie można mówić o wydaniu decyzji. Doręczenie takiej decyzji stronie powoduje wejście decyzji do obrotu prawnego jako decyzji ostatecznej z dniem jej wydania” (J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, Warszawa 2016, s. 532–533). Odmienne stanowisko w tym zakresie, odwołując się do treści art. 110 § 1 k.p.a., prezentuje natomiast M. Dyl, stwierdzając: „W świetle art. 110 § 1 k.p.a., jak i innych regulacji kodeksowych brak jest podstaw do pozbawienia faktu wydania przez organ administracji publicznej decyzji administracyjnej znaczenia prawnego i ułożenia daty wydania decyzji z datą jej doręczenia. Z brzmienia omawianego przepisu (art. 110 k.p.a. – przyp. aut.) wynika, że wydana decyzja nie wywoła skutków, jeżeli nie zostanie wprowadzona do obrotu. W związku z tym organ administracji publicznej będzie mógł wydać kolejną decyzję, którą doręczy stronom i która będzie aktem wywołującym skutki prawne w danej sprawie”. M. Dyl [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 951.

ne w różnych datach) zostały doręczone tego samego dnia. Taka sytuacja faktyczna wykluczy ustalenie zależności przewidzianej art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. w związku z art. 110 § 1 tego kodeksu, a więc w konsekwencji oparcie się na definiowanej tym przepisem przesłance stwierdzenia nieważności. Datą rozstrzygnięcia w obu przypadkach będzie bowiem ten sam dzień doręczenia wydanych w różnych datach decyzji administracyjnych. W takiej sytuacji zasadnym wydaje się rozważenie eliminowania z obrotu prawnego w trybie stwierdzenia nieważności tej decyzji, która została podpisana, a więc w świetle orzeczenia sądu wydana później. W tym przypadku uzasadnione wydaje się zastosowanie jako przesłanki stwierdzenia nieważności przesłanki uregulowanej w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. i przyjęcie, że druga pod względem daty wydania (podpisania) decyzja administracyjna została przez organ wydana z rażącym naruszeniem prawa. Organ nie był bowiem uprawniony do ponownego wydawania decyzji w przypadku pełnej świadomości wydania w sprawie już uprzednio decyzji ją rozstrzygającej<sup>38</sup>.

Wydaje się, że analogiczne konstrukcje intertemporalne powinien zastosować organ oceniający zasadność utrzymania w obrocie prawnym, choćby jednej z wydanych w analizowanych przypadkach decyzji, w trybie kontroli instancyjnej.

Powyższe rozważania nie eliminują oczywiście wszystkich wątpliwości, które mogą wystąpić z uwagi na zastosowanie różnych konstrukcji procesowych przewidzianych przez przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Sytuacja istotnie komplikuje się np. w przypadku, gdy w odniesieniu do którejkolwiek z wydanych decyzji zostanie zastosowana instytucja jej uzupełnienia, zawieszenia wykonania itp.

Rozważania te skłaniają także do wniosku, że przyjęcie koncepcji dwóch decyzji w przypadku różnych momentów podpisania treściowo identycznych (z wyjątkiem daty złożenia podpisu) decyzji w tej samej

<sup>38</sup> Powyższe opiera się na założeniu, zgodnie z którym: „Zasada związania decyzją rozciąga się zatem także na okres między wydaniem decyzji a jej doręczeniem, bowiem również w tym czasie organ administracji publicznej nie może zmieniać wydanej decyzji” (wyrok NSA z dnia 28 lutego 2020 r., I GSK 234/18, LEX nr 3019856). Zob. też: wyrok WSA w Opolu z dnia 3 września 2021 r., I SA/Op 166/21, LEX nr 3244163; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 czerwca 2019 r., II SA/Sz 465/19, LEX nr 2688708.

sprawie administracyjnej, utrwalonych na piśmie w formie papierowej lub elektronicznej budzi istotne wątpliwości zarówno natury proceduralnej, jak i materialnej, choć w tym ostatnim przypadku ustalenie wykonalności decyzji rozstrzygającej sprawę wydaje się być bardziej oczywiste. Proponowane stanowisko będzie bowiem rodziło istotne wątpliwości w zakresie konieczności ustalenia trybu wyeliminowania jednej z nich z obrotu prawnego. Wynika to z faktu, że konstrukcje kodeksowe, jak się wydaje, nie przewidywały definiowania decyzji poprzez ustalenie daty jej podpisania. Tym samym trudno w nich znaleźć oczywiste rozwiązania pozwalające na właściwą i jednoznaczną reakcję na opisane wcześniej działania organu.

## 5. Wnioski końcowe

W wyniku przeprowadzenia powyższej analizy sformułować można wnioski ogólne i szczegółowe. Po pierwsze zatem, analizą powyższą objęto znane od lat nauce i praktyce prawa postępowania administracyjnego zagadnienia, takie jak data wydania i doręczenia decyzji administracyjnej, podpis jako składnik decyzji, zasada trwałości decyzji ostatecznej oraz powaga rzeczy osądzonej. Coraz szersze wykorzystywanie technologii teleinformatycznych w postępowaniu administracyjnym powoduje jednak, że pojawiają się coraz to nowe, nieznaną dotychczasowej praktyce przypadki, które trzeba oceniać pod kątem ich legalności. Jednocześnie przed nauką postępowania administracyjnego stawia to nowe zadania polegające na konieczności objęcia tych klasycznych instytucji na nowo refleksją naukową i ponownego zdefiniowania zakresu ich stosowania.

W zakresie wniosków szczegółowych natomiast należy zauważyć, że analizowane w niniejszym opracowaniu zagadnienie obejmuje także inny, szerszy problem, jakim jest rozbieżność dat faktycznego złożenia podpisu pod decyzją oraz deklarowanej daty wydania decyzji administracyjnej, który może wystąpić bez względu na postać utrwalenia pisma, a zatem nawet gdy wszystkie egzemplarze decyzji utrwalono tylko na papierze bądź elektronicznie. Choć nie jest to problem nowy, to jednak w związku ze znaczną łatwością ustalenia faktycznej daty złożenia podpisu elektronicznego może występować z coraz większym nasileniem.

Podkreślenia wymaga to, że analizowane zagadnienie jest trudne do jednoznacznej oceny. Z jednej strony bowiem podpisanie decyzji administracyjnej podpisem elektronicznym dzień czy dwa później od daty wskazanej jako data wydania tej decyzji może nie wydawać się problemem wywołującym jakiegokolwiek skutki praktyczne<sup>39</sup>. W takich przypadkach możliwe jest rozważenie zgodności takiej decyzji z przepisami k.p.a. poprzez przyjęcie, że deklarowana data wydania decyzji administracyjnej jest prawidłowa i nie doszło tym samym do naruszenia art. 107 § 1 pkt 3 tego kodeksu.

Z drugiej jednak strony stanowisko doktryny i orzecznictwa jest jasne i dość kategoryczne, jeżeli chodzi o moment wydania decyzji administracyjnej, którym jest jej podpisanie (zakładając przy tym, że projekt decyzji zawierał pozostałe wymagane prawem dla decyzji administracyjnej składniki). Wyrażane w doktrynie oraz orzecznictwie sądowym poglądy jasno wskazują na konieczność podpisywania decyzji administracyjnej (także w przypadku wykorzystania do tego podpisu elektronicznego) w dniu jej wydania.

Próbując wyważyć powyższe stanowiska, należy przede wszystkim zauważyć, że nie da się z góry ustalić ani wskazać dopuszczalnego (bezpiecznego) interwału czasowego pomiędzy deklarowaną datą wydania decyzji a datą jej podpisania. Im ten interwał jest dłuższy, tym większe

<sup>39</sup> Np. zdaniem WSA w Poznaniu: „z uwagi na fakt, iż organ obowiązany był doręczyć skarżącemu w formie elektronicznej oryginał decyzji, to powyższe wiązało się również z obowiązkiem organu opatrzenia jej podpisem elektronicznym. Jednakże nie można uznać, iż opatrzenie decyzji podpisem elektronicznym, celem jej wysłania do strony, w dniu następnym niż dzień wydania, stanowi dowód antydatowania decyzji” (wyrok z dnia 16 lipca 2014 r., IV SA/Po 62/14, Lex nr 1488446). Również WSA w Gliwicach zauważył, że „Bez zasadny okazał się (...) zarzut antydatowania zaskarżonej decyzji. Sąd uznał za przekonujące wyjaśnienia przedstawione przez organ odwoławczy, a dotyczące okoliczności wydania zaskarżonej decyzji i daty, w której to nastąpiło. Samo opóźnienie w wysłaniu decyzji nie świadczy jeszcze o antydatowaniu decyzji; zwłaszcza w sytuacji, w której nie można wskazać racjonalnych powodów, które przemawiać by mogły za wskazaniem w decyzji wcześniejszej daty jej wydania, a jednocześnie wskazane zostały okoliczności natury organizacyjnej, które w świetle zasad doświadczenia życiowego te opóźnienie tłumaczą” (wyrok z dnia 23 lipca 2021 r., II SA/GI 355/21, LEX nr 3214097).

jest prawdopodobieństwo zaistnienia przesłanki naruszenia przepisów k.p.a., takich jak art. 110 § 1, 145 § 1 pkt 5 czy 156 § 1 pkt 2 i 3 k.p.a., bez wątpienia stanowiących podstawę do uchylenia bądź stwierdzenia nieważności takiej decyzji administracyjnej. Chodzi tu zwłaszcza o doręczenie jednej z decyzji administracyjnych (i tym samym związania nią organu), uzyskanie przez nią ostateczności (kontekst trwałości decyzji ostatecznych) czy zmianę stanu faktycznego bądź prawnego w okresie pomiędzy deklarowanym wydaniem a faktycznym podpisaniem decyzji (rażące naruszenie prawa).

Choć zatem analizowany brak zgodności dat może być oceniany dość kategorycznie, to jednak możliwość wyeliminowania takich decyzji z obrotu prawnego z uwagi na rozbieżności w datach ich wydania, z perspektywy przepisów k.p.a., nie zawsze jest oczywista. Przepisy dają bowiem podstawę do reagowania w przypadkach klarownych, gdzie można uznać, że doszło do rażącego naruszenia prawa, rozstrzygnięto nową decyzją sprawę, która już poprzednio była rozstrzygnięta decyzją ostateczną, czy też organ związany był decyzją w wyniku jej doręczenia. W przypadkach jednak, w których powyższa praktyka nie wywołuje wpływu na wynik sprawy (i nie stanowi podstawy do wznowienia postępowania czy stwierdzenia nieważności decyzji bądź zaistnienie przesłanek do tego jest wątpliwe), kwestia wyeliminowania takiej decyzji z obrotu prawnego się komplikuje. Teoretycznie wciąż możliwe jest sprostowanie decyzji administracyjnej w zakresie wskazania innej deklarowanej daty jej wydania (dnia późniejszego podpisania), choć ta możliwość może okazać się problematyczna w przypadku zmiany stanu faktycznego i prawnego, który nastąpił po pierwotnym podpisaniu (wydaniu) decyzji.

*De lege ferenda* można by postulować uregulowanie w przepisach k.p.a., że kluczowa jest data pierwszego podpisu i to ona powinna być zgodna z deklarowaną datą załatwienia sprawy (celem uniknięcia możliwości antydatowania decyzji). Ewentualnie wydawane później egzemplarze decyzji administracyjnej byłyby, co prawda, podpisywane później, ale deklarowałyby w swej treści wcześniejszą datę rozstrzygnięcia sprawy, która w tym zakresie byłaby wiążąca. Przepisy mogłyby również przewidywać wprost możliwość wydawania i doręczania w takich przypadkach elektronicznych odpisów decyzji administracyjnych na zasadzie możliwości doręczenia wydruku decyzji, o którym już obecnie stanowi art.

39(3) k.p.a., gdzie również nie następuje doręczenie samej decyzji (jej oryginału), lecz jedynie jej niepodpisanego wydruku. *De lege lata* natomiast należy bez wątpienia zalecać zachowywanie szczególnej dbałości o zbieżność dat wydania i podpisania decyzji utrwalonej elektronicznie. Skutki prawne lekceważenia obowiązku podpisywania wszystkich egzemplarzy decyzji administracyjnej tego samego dnia, zdaniem autorów niniejszego opracowania, mogą bowiem, w określonych przypadkach, okazać się znaczące, gdyż dojdzie do uznania jednego z egzemplarzy decyzji podpisanego w innej dacie za odrębną i nieważną decyzję administracyjną.

## Bibliografia

- Adamiak B., J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Dyl M. [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2023.
- Skóra A., P. Kardasz, I. Madziar, K. Szelałowska [w:] M. Karpiuk, P. Krzykowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 61–126*, t. II, Olsztyn 2020.



## Członkowie pozaetatowi samorządowych kolegiów odwoławczych. Zagadnienia wybrane

1.

Jednym z – jak myślimy – istotniejszych zagadnień, które przeplatały się zarówno w życiu naukowym, jak i zawodowym dostojnych Jubilatów – Profesora Wojciecha Chróścielewskiego<sup>1</sup> i Profesora Jan Pawła Tarno<sup>2</sup> – i które

---

<sup>1</sup> Przypomnieć wypada chociażby następujące publikacje prof. W. Chróścielewskiego: *Samorządowe kolegia odwoławcze – dwudziestolecie funkcjonowania a nieuchronna potrzeba zmiany* [w:] K. Sieniawska (red.), *Samorządowe kolegia odwoławcze – przeszłość i przyszłość*, Kraków 2011; *Organy wyższego stopnia w stosunku do organów samorządu terytorialnego według k.p.a.*, „Państwo i Prawo” 1999, Nr 6; *Właściwość organów administracji publicznej. (Zagadnienia wybrane)*, „Państwo i Prawo” 2002, Nr 2; *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002; *Z problematyki właściwości organów w postępowaniu administracyjnym*, „Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka” 2011, Nr 4; *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym (proponycje zmian przepisów k.p.a.)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, Nr 4.

<sup>2</sup> Przypomnieć wypada chociażby następujące publikacje prof. J.P. Tarno: *Samorządowe kolegia odwoławcze*, „Samorząd Terytorialny” 1995, Nr 4; *Samorządowe kolegia odwoławcze jako szczególne organy administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 1997, Nr 1–2; *Instancyjność w sądowej kontroli administracji*, „Causus” 1997, Nr 4; *Trójszczeblowy model sądownictwa administracyjnego a jednoinstancyjne postępowanie administracyjne* (współautor W. Chróścielewski), „Państwo i Prawo” 1999, Nr 5; *Samorządowe kolegia odwoławcze – zasady reprezentacji*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2002, t. LXVI; *Miejsce i rola samorządowych kolegiów w systemie organów samorządu terytorialnego* [w:] *Samorząd Terytorialny w Polsce* (współautorzy M. Sieniuc, J. Sulimierski, J. Wyporska), Warszawa 2004; *Pozycja*

warto przypomnieć, była problematyka samorządowych kolegiów odwoławczych. Zagadnienia te obaj Profesorowie zgłębiali nie tylko teoretycznie, ale i w praktyce. Obaj bowiem orzekali w Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Łodzi, będąc jego członkami. Co więcej, nawet po zakończeniu pracy w kolegium – już jako sędziowie Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>3</sup> – wielokrotnie wyrażali bardzo pochlebną opinię o tych organach, zwracając uwagę na ich znaczenie i istotną rolę, jaką pełnią one w strukturze administracji publicznej. Kolegia stoją bowiem na straży poprawnej realizacji gwarancji procesowych służących stronom postępowania, a nadto są przykładem organu, który w sposób fachowy i bardzo rzetelny wykonuje swoje zadania orzecznicze – jest to bowiem organ całkowicie zwolniony z administrowania, jego jedynym zadaniem jest działalność orzecznicza<sup>4</sup>. Jubilaci, już jako sędziowie NSA, wielokrotnie zwracali też uwagę na wysoki, wręcz wyróżniający się na tle innych organów, poziom wydawanych przez kolegia orzeczeń oraz sporządzanych przez nie skarg kasacyjnych, dając tym samym wyraz uznania dla ich przemyślanej struktury organizacyjnej i sposobu funkcjonowania.

## 2.

1. Struktura samorządowych kolegiów odwoławczych oraz sposób wykonywania przez nie powierzonych im zadań orzeczniczych są ze wszech miar oryginalne, szczególnie na tle innych organów administra-

---

*organu administracyjnego w postępowaniu sądowoadministracyjnym na przykładzie samorządowych kolegiów odwoławczych* [w:] C. Martysz, A. Matan (red.), *Pozycja samorządowych kolegiów odwoławczych w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2005; *Zasada dwuinstancyjności postępowania w postępowaniu podatkowym*, „Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka” 2008, Nr 3; *Rola kolegiów w realizacji zasady dwuinstancyjności postępowania* [w:] K. Sieniawska (red.), *Samorządowe kolegia odwoławcze jako gwarant prawa do dobrej administracji*, Warszawa 2009.

<sup>3</sup> Dalej również: NSA.

<sup>4</sup> M. Nowak, J. Wyporska-Frankiewicz, *Status prawny pracowników samorządowych kolegiów odwoławczych* [w:] K.W. Baran (red.), *System prawa pracy*, t. 11, Warszawa 2021; K.W. Baran, Z. Góral (red.), *Pragmatyki pracownicze*, Warszawa 2021, s. 497.

cji publicznej. Przypomnieć bowiem w tym miejscu należy, że zgodnie z przepisami ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (dalej: uSKO)<sup>5</sup>, kolegium orzeka w składzie trzyosobowym<sup>6</sup>, a jego orzeczenia zapadają po przeprowadzeniu rozprawy lub na posiedzeniu niejawnym i – co do zasady – przybierają formę decyzji lub postanowień (art. 17 ust. 1 uSKO). Podjęcie orzeczenia poprzedza niejawna narada składu orzekającego, która obejmuje dyskusję oraz głosowanie – zarówno nad samym orzeczeniem, jak i zasadniczymi motywami rozstrzygnięcia, przy czym sprawę przedstawia członek kolegium wyznaczony jako jej sprawozdawca (art. 17 ust. 2 uSKO). Orzeczenia kolegium zapadają większością głosów – żaden członek składu orzekającego nie może wstrzymać się od głosu (art. 17 ust. 3 uSKO) – i są one podpisywane przez wszystkich członków składu orzekającego, nie wyłączając przegłosowanego (art. 17 ust. 5 uSKO). Jednak członek składu orzekającego, który został przegłosowany, ma prawo zgłosić przy podpisywaniu orzeczenia zdanie odrębne, uzasadniając je na piśmie w terminie 7 dni od dnia odbycia narady (art. 18 ust. 4 uSKO). Na wyjątkowość tego organu wpływa przede wszystkim fachowość członków orzekających, a co za tym idzie, kwalifikacje, jakie muszą oni posiadać, oraz sposób ich wyłaniania. Członkowie kolegium – zarówno etatowi, jak i pozaetatowi (gdyż zgodnie z art. 4 ust. 3 uSKO członkostwo w kolegium ma charakter etatowy lub pozaetatowy) – muszą spełniać wysokie, ściśle określone przez ustawodawcę wymogi. To właśnie między innymi z tego powodu jest to organ, który zdecydowanie wyróżnia się – i to pozytywnie – na tle innych.

2. Zgodnie z wolą ustawodawcy etatowym członkiem kolegium może być osoba, która: ma obywatelstwo polskie i korzysta z pełni praw publicznych; ukończyła magisterskie studia prawnicze lub administracyjne; wykazuje się wysokim poziomem wiedzy prawniczej w zakresie administracji publicznej oraz ma doświadczenie zawodowe; a także nie była skazana prawomocnym wyrokiem orzeczonym za przestępstwo popełnione

<sup>5</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 570.

<sup>6</sup> Chyba że, jak stanowi art. 18 ust. 1 uSKO, przepisy szczególne stanowią inaczej.

z winy umyślnej (art. 7 ust. 1 uSKO). Wymogi takie muszą również spełniać pozaetatowi członkowie kolegiów, z tą jednak różnicą, że gdy chodzi o wykształcenie, wystarczy, gdy legitymują się oni wykształceniem wyższym, gdyż ustawodawca w treści art. 7 ust. 1a uSKO nie precyzuje jego kierunku. Ustawodawca zastrzegł jednak, co bardzo istotne, że członkowie kolegium nieposiadający wykształcenia prawniczego lub administracyjnego są wyznaczani do składów orzekających z uwzględnieniem ich kwalifikacji zawodowych (art. 18 ust. 3 uSKO). Rozwiązanie takie świadczy bez wątpienia o tym, że profil wykształcenia (a co za tym idzie kwalifikacji zawodowych) członka pozaetatowego kolegium powinien być kompatybilny nie tyle ogólnie z rodzajem rozstrzyganych przez ten organ spraw – co wydaje się oczywiste – ale z rodzajem spraw, w których rozstrzyganiu będzie on w przyszłości brał udział. Pojęcie „kwalifikacje” oznacza bowiem w języku polskim wykształcenie i uzdolnienia potrzebne do pełnienia jakiejś funkcji lub wykonywania zawodu<sup>7</sup>, a więc jest to swego rodzaju zestaw wiedzy i umiejętności wymaganych do realizacji zadań związanych z daną specjalizacją zawodową. Musi więc w tym zakresie istnieć pewna łączność, a tym samym kandydat na członka pozaetatowego nie może legitymować się jakimkolwiek wykształceniem wyższym, ale powinien mieć takie wykształcenie wyższe, którego kierunek będzie przydatny z uwagi na rodzaj spraw rozstrzyganych przez kolegia. Jest to oczywiście spektrum bardzo rozległe, gdyż zgodnie z art. 1 uSKO samorządowe kolegia odwoławcze są co do zasady organami wyższego stopnia w rozumieniu przepisów kodeksu postępowania administracyjnego<sup>8</sup> i Ordynacji podatkowej<sup>9</sup>, w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego. A w tych sprawach kolegia są organami właściwymi w szczególności do rozpatrywania odwołań od decyzji, zażaleń na postanowienia, ponagleń, żądań wznowienia postępowania lub stwierdzenia nieważności decyzji (art. 2 uSKO). Niemniej jednak

<sup>7</sup> *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/kwalifikacje;2476894.html>

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm. – dalej: k.p.a.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 2651 ze zm. – dalej: o.p.

z uwagi na fakt, że zgodnie z wolą ustawodawcy członkowie etatowi legitymują się wyższym wykształceniem prawniczym lub administracyjnym, to członkowie pozaetatowi powinni być wysokiej klasy specjalistami z różnych dziedzin (np. adwokaci, radcowie prawni, inżynierowie, architekci, biegli rewidenci, specjaliści z zakresu ochrony środowiska itp.) – chodzi bowiem o zapewnienie fachowego wsparcia członków etatowych. Przy czym umiejętności fachowe członków pozaetatowych powinny odpowiadać aktualnym potrzebom orzeczniczym, które oczywiście mogą się zmieniać w czasie – co bez wątplenia dostrzegł ustawodawca, gdyż świadczy o tym bez wątplenia wynikająca z przepisów prawa kadencyjność członków pozaetatowych<sup>10</sup>. Z tego też względu tak ważna wydaje się być procedura konkursowa – zgodnie bowiem z wolą ustawodawcy kandydatów na członków kolegium wyłania się w drodze konkursu (art. 8 ust. 1 uSKO), a następnie są oni powoływani przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek prezesa kolegium zgłoszony po uzyskaniu opinii zgromadzenia ogólnego kolegium, przyjętej w głosowaniu tajnym, większością głosów, w obecności co najmniej połowy jego składu (art. 7 ust. 2 uSKO). Pozaetatowi członkowie kolegiów nie mogą wprawdzie pełnić funkcji przewodniczącego składu orzekającego kolegium<sup>11</sup>, niemniej jednak są oni – zgodnie z wolą ustawodawcy – przydzielani do składów orzekających (są więc członkami trzyosobowych składów rozstrzygających zawisłe przed tym organem sprawy) z uwzględnieniem

<sup>10</sup> W myśl bowiem art. 7 ust. 7 uSKO pozaetatowi członkowie kolegium wybierani są na okres 6 lat, z tym że co 3 lata następuje wybór połowy ich składu. Przy czym w myśl art. 8 ust. 4 uSKO powołanie etatowych członków kolegium następuje na czas nieokreślony. Dla porządku dodać jeszcze należy, że odwołanie członka kolegium następuje na wniosek prezesa kolegium jedynie w przypadkach określonych w art. 6 ust. 1 pkt 1–3 uSKO (chodzi o następujące przypadki: złożenie rezygnacji ze stanowiska; skazanie prawomocnym wyrokiem orzeczonym za przestępstwo popełnione z winy umyślnej, a także sytuację, gdy członek kolegium przestał spełniać warunki, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 uSKO, tj. nie posiada już obywatelstwa polskiego bądź nie korzysta już z pełni praw publicznych) i w razie prawomocnego orzeczenia kary wykluczenia ze składu kolegium przez właściwą komisję dyscyplinarną (art. 7 ust. 6 uSKO).

<sup>11</sup> W myśl bowiem art. 18 ust. 1 uSKO *in fine* składowi orzekającemu przewodniczy prezes lub etatowy członek kolegium.

kwalifikacji zawodowych (art. 18 ust. 3 uSKO). W świetle powyższego należy przyjąć, że najistotniejsze są właśnie owe kwalifikacje zawodowe członków pozaetatowych kolegium. Tym samym więc to właśnie kwalifikacje powinny być brane pod uwagę już na etapie wyłaniania kandydatów na pozaetatowych członków kolegium, a więc na etapie konkursu<sup>12</sup>. To właśnie postępowanie konkursowe ma zagwarantować, aby w poczet pozaetatowych członków kolegium weszły osoby z odpowiednimi kwalifikacjami zawodowymi, co ma się przyczynić do wysokiego poziomu działalności orzeczniczej kolegium.

3. Zgodnie z wolą ustawodawcy konkurs ogłasza prezes kolegium, który przewodniczy też pracom komisji konkursowej (art. 8 ust. 2 uSKO), w skład której – oprócz prezesa kolegium – wchodzi jeszcze dwóch członków wybranych przez zgromadzenie ogólne kolegium (art. 8 ust. 3 uSKO). Tryb przeprowadzenia konkursu na członków samorządowego kolegium odwoławczego określa szczegółowo rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 maja 1999 r. w sprawie trybu przeprowadzania konkursu na członków samorządowego kolegium odwoławczego (dalej: rozporz. konkurs.sko)<sup>13</sup>. Na tle przyjętych rozwiązań jako szczególnie istotny jawi się § 3 ust. 2 rozporz.konkurs.sko, w myśl którego: „Komisja odrzuca, bez ich rozpatrzenia, oferty niespełniające wymagań określonych w ogłoszeniu o konkursie lub złożone po upływie terminu składania ofert”. Bez wątplenia kwestia upływu terminu składania ofert i związana z tym faktem konieczność odrzucenia – bez rozpatrzenia – oferty kandydata na pozaetatowego członka kolegium nie budzi w zasadzie wątpliwości. Można nawet przyjąć, że jest to kwestia czysto techniczna. Inaczej jednak rzecz wygląda, gdy chodzi o odrzucenie przez komisję konkursową – bez rozpatrzenia – ofert niespełniających wymagań określonych w konkursie<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> W myśl bowiem art. 8 ust. 1 uSKO kandydatów na członków kolegium wyłania się w drodze konkursu.

<sup>13</sup> Dz.U. Nr 47 poz. 462.

<sup>14</sup> Przypomnieć wypada, że wymogi, jakie musi spełniać kandydat na członka kolegium zostały określone w przywoływanym już art. 7 ust. 1 pkt 1–4 i ust. 1a uSKO.

Z treści § 3 ust. 1 i 2 rozporz.konkurs.sko wynika, że komisja orzeka po zapoznaniu się z dokumentami złożonymi przez kandydatów i po przeprowadzeniu z nimi rozmowy w zakresie spełniania kryteriów określonych w ogłoszeniu o konkursie. Komisja odrzuca – bez rozpatrzenia – oferty niespełniające wymogów określonych w ogłoszeniu o konkursie lub złożone po terminie składania ofert. W świetle powyższego w postępowaniu konkursowym przed komisją konkursową (która, co warto podkreślić, jest organem w znaczeniu funkcjonalnym<sup>15</sup>) można wyodrębnić dwa etapy: pierwszy – sprowadzający się do oceny formalnej ofert złożonych przez kandydatów; drugi – obejmujący ocenę merytoryczną kandydatów. Etap pierwszy kończy się wyselekcjonowaniem ofert, które nie spełniają wymagań określonych w ogłoszeniu o konkursie lub zostały złożone po terminie i ich odrzuceniem (§ 3 ust. 2 rozporz.konkurs.sko). Natomiast drugi z kolei etap polega na zapoznaniu się ze złożonymi przez kandydata dokumentami, tj.: 1) uzasadnieniem przystąpienia do konkursu, 2) kwestionariuszem osobowym, 3) życiorysem wraz z opisem przebiegu pracy zawodowej, 4) odpisem dyplomu oraz z innymi dokumentami potwierdzającymi dorobek i kwalifikacje zawodowe, oraz przeprowadzeniu rozmowy z kandydatami i ewentualnym przeprowadzeniu testu sprawdzającego znajomość procedury i prawa administracyjnego. Ten etap kończy się głosowaniem jawnym komisji, której rozstrzygnięcie jest ostateczne (§ 3 ust. 6 rozporz.konkurs.sko). W kontekście tych uwag za trafne należy uznać prezentowane w judykaturze stanowisko, w świetle którego procedura oceny formalnej dokumentów złożonych przez kandydata powinna polegać na sprawdzeniu kompletności złożonej przez niego oferty. Odrzucenie oferty z powołaniem się na niespełnienie wymagań formalnych może dotyczyć uchybień polegających na braku określonych, wymaganych przepisami ustawy oświadczeń czy dokumentów, w żadnym jednak przypadku nie może być związane z oceną kwalifikacji kandydata<sup>16</sup>. Tym

<sup>15</sup> Organ administracji publicznej to podmiot prawa wyodrębniony organizacyjnie, prawnie umocowany do działania, wyposażony we władztwo i posiadający kompetencje. Zob.: E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, Toruń 1999, s. 207 i n. Komisja konkursowa spełnia wszystkie wymienione elementy organu.

<sup>16</sup> Zob.: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 lutego 2023 r., III SA/Łd 796/22, CBOSA.

samym więc należy przyjąć, że w sytuacji, gdy złożona oferta spełnia wszystkie wymogi formalne określone w art. 7 ust. 1 pkt 1–4 i ust. 1a uSKO, obowiązkiem komisji konkursowej jest przeprowadzenie rozmowy z kandydatem w celu sprawdzenia poziomu jego wiedzy w zakresie prawa administracyjnego i procedury administracyjnej. Rozmowa taka pozwala bowiem komisji na dokonanie oceny, czy kandydat wykazuje się wystarczająco wysokim poziomem wiedzy prawniczej w zakresie administracji publicznej oraz czy posiada doświadczenie zawodowe pozwalające na objęcie stanowiska członka kolegium – co ma szczególnie istotne znaczenie w przypadku kandydata na pozaetatowego członka kolegium. Wobec powyższego, co należy podkreślić, odrzucenie oferty kandydata z powołaniem się na niespełnienie wymagań określonych w ogłoszeniu o konkursie, polegające na niewykazaniu się doświadczeniem zawodowym, w sytuacji gdy z dokumentów konkursowych kandydata wynika fakt posiadania odpowiedniego doświadczenia zawodowego – narusza obowiązujące prawo. Nie ulega przy tym wątpliwości, że ten drugi – obligatoryjny – element etapu weryfikacji spełniania przez kandydata kryteriów określonych w ogłoszeniu, jakim jest rozmowa z kandydatem, jest szczególnie istotny – i to nie tylko w kontekście oceny spełnienia kryterium wykazywania się wysokim poziomem wiedzy prawniczej, ale również – a może przede wszystkim – z uwagi na kryterium doświadczenia zawodowego. Tak określone kryterium, co oczywiste, szczególnie gdy chodzi o kandydatów na pozaetatowych członków kolegium, nie może być zawężane do doświadczenia zawodowego w pracy w administracji publicznej, w szczególności zaś związanej ze sprawowaniem orzecznictwa administracyjnego. Doświadczenie zawodowe zdobyte przy wykonywaniu innych zawodów – szczególnie gdy chodzi o kandydata na pozaetatowego członka kolegium – a mogące być przydatne w wykonywaniu pracy związanej z zakresem kompetencji samorządowych kolegiów odwoławczych powinno być oceniane przez komisję konkursową z wykorzystaniem obligatoryjnego elementu procedury konkursowej, jaką jest rozmowa z kandydatem. W świetle powyższego należy też zauważyć, że obowiązujące prawo nie przewiduje żadnego warunku w zakresie długości czy też profilu doświadczenia zawodowego kandydata, pozostawiając komisji konkursowej ocenę jego umiejętności zawodowych pod kątem przydatności w pracy orzeczni-

czej członka kolegium. Oceny tej komisja jest zobowiązana dokonać w drugim etapie konkursu przeprowadzonym z udziałem kandydatów i polegającym na rozmowie z nimi. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na konieczność sporządzenia odpowiedniego uzasadnienia stanowiska zajętego przez komisję konkursową. Nie ulega przecież wątpliwości, że wymóg uzasadniania rozstrzygnięć przez administrację publiczną zaliczany jest do standardów dobrej administracji i prawa do sprawiedliwego procesu, a co za tym idzie, jest on znaczący i stosowany na co dzień przez członków kolegium, a już bez wątplenia prezes tego organu powinien dbać o zachowanie tego standardu w każdym przypadku, szczególnie gdy chodzi o procedurę wyłaniania członków pozaetatowych. Tym samym więc odrzucenie oferty z powołaniem się jedynie ogólnie na niespełnienie wymagań określonych w ogłoszeniu o konkursie, bez wskazania jakich konkretnie wymogów formalnych oferta kandydata nie spełnia, nie tylko w istotny sposób narusza powyższe standardy, ale i poważnie godzi w prawo strony do poznania motywów podjętego w jej sprawie rozstrzygnięcia utrudniającego także jego sądową kontrolę. Ponadto, co również warto zauważyć, taki sposób procedowania komisji konkursowej umożliwia nabór nowych członków kolegium w sposób całkowicie dowolny, według kryteriów znanych tylko komisji i na podstawie jej arbitralnych ocen. Tymczasem, jak wynika z art. 60 Konstytucji<sup>17</sup>, każdy obywatel polski ma prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Rzecz jasna, musi on spełniać określone warunki, ale warunki te zostały określone prawem, a więc jeśli oferta w konkursie do służby publicznej zostaje odrzucona, to właściwy organ – w tym przypadku w postaci komisji konkursowej – jest zobowiązany do uzasadnienia swojego stanowiska. Tego wymaga nie tylko zasada praworządności (art. 2 i 7 Konstytucji RP), ale i wskazane powyżej rozwiązania prawne, przyjęte przez ustawodawcę w odniesieniu do członków pozaetatowych kolegium. Naruszanie tych reguł stawia pod znakiem zapytania co najmniej fachowość członków komisji konkursowej, a co za tym idzie składania do ponownego rozważania wysokiej oceny wystawianej temu organowi.

---

<sup>17</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.; Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm. i sprostowaniem.

4. Na powyżej wskazanym tle, tj. gdy chodzi o zasady przeprowadzania konkursu na członka kolegium, wyłania się jeszcze jedno, równie istotne zagadnienie – a mianowicie dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego na akty komisji konkursowej. W naszej ocenie skarga taka jest dopuszczalna. Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 4 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: p.p.s.a.)<sup>18</sup>, skarga przysługuje na inne niż określone w pkt 1–3 akty (decyzja, postanowienie) lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, z wyłączeniem aktów lub czynności podjętych w ramach postępowania administracyjnego. W najnowszym orzecznictwie wskazuje się, że źródłem dopuszczalności skargi w tym zakresie jest art. 60 Konstytucji RP, zgodnie z którym obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Przepis ten nie gwarantuje – co oczywiste – przyjęcia do tej służby, ponieważ ustawodawca jest uprawniony do sformułowania dodatkowych warunków, uzależniając od ich spełnienia uzyskanie określonych stanowisk w służbie publicznej, z uwzględnieniem ich rodzaju oraz istoty<sup>19</sup>. Nadto organy władzy publicznej muszą określić liczbę obsadzanych stanowisk stosownie do potrzeb państwa. Z przepisu tego wynika jednak zapewnienie równości szans dla osób podejmujących starania o pełnienie funkcji w służbie publicznej. Z jednej strony przepis ten wymaga od ustawodawcy ustanowienia regulacji materialnoprawnych, określających przejrzyste kryteria selekcji kandydatów i obsadzania poszczególnych stanowisk w służbie publicznej, z drugiej zaś nakazuje stworzenie odpowiednich gwarancji proceduralnych, zapewniających możliwość weryfikacji rozstrzygnięcia w sprawie naboru do służby. Brak odpowiednich procedur kontrolnych i odwoławczych może stanowić istotną przeszkodę w stosowaniu przyjętych reguł i skutkować naruszeniem konstytucyjnego wymogu traktowania starających się o dostęp do służby na jednakowych zasadach<sup>20</sup>. W świetle powyższego podkreślić należy, że nie może być wątpliwości co

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r. poz. 1634.

<sup>19</sup> P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2023.

<sup>20</sup> Por. np.: wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK ZU 1998, Nr 4, poz. 50; z dnia 14 grudnia 1999 r., SK 14/98, OTK ZU

do tego, że procedura naboru na stanowisko członka samorządowego kolegium odwoławczego jest procedurą naboru do służby publicznej. Zgodnie bowiem z art. 10 ust. 1 uSKO członek kolegium pełni funkcje orzecznicze w sprawach samorządowych, a w zakresie wykonywania czynności określonych ustawą korzysta z ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszom publicznym. Jak zasadnie podnosi się w judykaturze<sup>21</sup>, komisja konkursowa samorządowego kolegium odwoławczego jest organem administracji publicznej w ujęciu funkcjonalnym. Jest to bowiem podmiot prawa wyodrębniony organizacyjnie, prawnie umocowany do działania, wyposażony we władztwo i posiadający kompetencje. Komisja konkursowa spełnia więc wszystkie elementy organu. Jej skład, kompetencje i wyposażenie we władztwo określają przywoływane już powyżej przepisy – art. 8 ust. 2–3 ustawy uSKO oraz rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 maja 1999 r. w sprawie trybu przeprowadzania konkursu na członków samorządowego kolegium odwoławczego. Jest ona powoływana na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego oraz posiada kompetencje między innymi do oceny formalnej wniosków i ich ewentualnego przedstawienia zgromadzeniu ogólnemu kolegium. A co za tym idzie, kompetencje komisji konkursowej oddziałują na sytuację prawną podmiotów administrowanych. Z tych względów, jak słusznie wskazuje się w orzecznictwie, osobie, której kandydatury nie przedstawiono zgromadzeniu ogólnemu, przysługuje prawo złożenia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie komisji konkursowej w tym przedmiocie, ponieważ jest to akt w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.<sup>22</sup>. Nie ulega wątpliwości, że rozstrzygnięcie komisji konkursowej nie jest ani decyzją, ani postanowieniem, ale bez wątpienia ma charakter aktu zewnętrznego, ponieważ jest skierowane do podmiotu niepodporządkowanego ani organizacyjnie, ani służbowo rozstrzygającemu organowi. Rozstrzygnięcie to jest ponadto skierowane do indywidualnego podmiotu uczestniczącego w konkursie, a więc nie ma charakteru generalnego. Nie ulega także wątpliwości, że rozstrzygnięcie to należy do materii z zakresu administracji publicznej i w sposób władczy

---

1999, Nr 7, poz. 163 oraz z dnia 8 kwietnia 2002 r., SK 18/01, OTK-A 2002, Nr 2, poz. 16.

<sup>21</sup> Postanowienie NSA z dnia 4 października 2022 r., III OSK 1997/22, CBOSA.

<sup>22</sup> Postanowienie NSA z dnia 4 października 2022 r., III OSK 1997/22, CBOSA.

rozstrzyga o uprawnieniach lub obowiązkach wynikających z przepisów prawa a dotyczących udziału w służbie publicznej. Przy czym dotyczy to zarówno rozstrzygnięcia komisji konkursowej o nieprzedstawieniu kandydata zgromadzeniu ogólnemu kolegium, jak i rozstrzygnięcia o odrzuceniu oferty z powodu niespełnienia wymagań formalnych. Tej ostatniej kwestii dotyczył chociażby jeden z wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie<sup>23</sup>, który zapadł na skutek skargi na akt samorządowego kolegium odwoławczego w przedmiocie odrzucenia przez komisję konkursową kandydatury na członka pozaetatowego kolegium z powodu niespełnienia przez ofertę wymagań formalnych. Sąd wywiódł, że w powołaniu na członka samorządowego kolegium odwoławczego jest element administracyjnej czynności prawnej, która kształtuje sytuację prawną jednostki przez przyznanie lub pozbawienie jej zdolności do orzekania w przewidzianym przepisami prawa składzie. Powołanie i odwołanie jest dokonywane jednostronną czynnością prawną organu państwowego, tj. czynnością, do podjęcia której właściwy jest Prezes Rady Ministrów. Czynność ta wywołuje zatem skutki publicznoprawne, od których należy odróżnić skutki w zakresie stosunku pracy. W konsekwencji uznać należy, że sprawy związane z konkursem na członków samorządowego kolegium odwoławczego są sprawami administracyjnymi i podlegają kontroli sądu administracyjnego<sup>24</sup>.

### 3.

Samorządowe kolegia odwoławcze zajmują poczesne miejsce w systemie administracji publicznej, a to z kolei zobowiązuje. Nie może być więc żadnych wątpliwości co do tego, że powinny one stanowić przykład nie tylko w zakresie przestrzegania obowiązującego prawa w swojej co-

---

<sup>23</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 czerwca 2018 r., IV SA/Wa 171/18, którym sąd ten uchylił zaskarżony doń akt komisji konkursowej.

<sup>24</sup> Pogląd taki został zaaprobowany również przez NSA, który wyrokiem z dnia 3 lutego 2022 r., III OSK 938/21 (CBOSA) oddalił skargę kasacyjną od wskazanego powyżej wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 czerwca 2018 r., IV SA/Wa 171/18.

dziennej pracy orzeczniczej, ale i w kontaktach z obywatelami, w tym również, a może nawet w szczególności, z osobami przystępującymi do konkursu na stanowisko pozaetatowego członka kolegium. W przeciwnym bowiem razie pod dużym znakiem zapytania trzeba będzie postawić twierdzenia o wyjątkowości tego organu. Skoro kolegia pełnią tak istotną rolę w zapewnieniu stronom najwyższego standardu ochrony, to tym bardziej nie można tolerować żadnych, najmniejszych nawet nieprawidłowości w toku procedury konkursowej zmierzającej do wyłonienia nowych członków orzekających. Przy czym chodzi tutaj nie tylko o zapewnienie przejrzystości procedury konkursowej, a tym samym wyeliminowanie w jej toku wszelkich nieprawidłowości i patologii, ale też o zapewnienie najwyższego standardu orzeczniczego, co bez wyłonienia odpowiednio wykwalifikowanych członków orzekających nie będzie przecież możliwe.

Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania prawne spowodowały, że od wielu już lat<sup>25</sup> w sprawach najbliższych obywatelowi (bo w sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego) orzekają organy o wyjątkowym na tle innych charakterze. Ze wszech miar fachowe i profesjonalne, a przy tym niezależne, podlegające jedynie przepisom powszechnie obowiązującego prawa. Organ, które najpełniej realizują w praktyce ideę administracji praworządnej, działające profesjonalnie i w pełni wpisujące się w konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawnego. Nie można jednak nie dostrzegać, że nawet najlepsze tradycje można zaprzepaścić przez podejmowanie praktyk, które godzą nie tylko w zasadę praworządności, ale i w zasady tzw. dobrej administracji. Często bowiem nawet dużo drobniejsze nieprawidłowości stanowią nie tylko wypaczenie pierwotnej idei kolegiów, ale przede wszystkim nie służą jednostce, stwarzając przy okazji pole do różnego rodzaju nadużyć, a to z pewnością ani nie wpisuje się chlubnie w kartę kolegiów, ani nie zasługuje na aprobatę. Jesteśmy też przekonane, że takie praktyki nie spotkałyby się z aprobatą dostojnych Jubilatów, którzy będąc od lat gorącymi orędownikami kolegiów, nie patrzyliby przychylnie na tego typu osłabianie ich pozycji. Równocześnie troska, z jaką obydwaj

---

<sup>25</sup> W drugiej połowie 2024 r. będziemy obchodzili 30-lecie obowiązywania uSKO.

Profesorowie od lat przyglądają się kolegiom, co stanowi i dla nas znak, że należy zwracać uwagę na funkcjonowanie kolegiów i na bieżąco reagować na pojawiające się nieprawidłowości, dbając tym samym o to, aby ich działalność niezmiennie była wzorem do naśladowania.

## Bibliografia

- Chróścielewski W., *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002.
- Chróścielewski W., *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym (propozycje zmian przepisów k.p.a.)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, Nr 4.
- Chróścielewski W., *Organy wyższego stopnia w stosunku do organów samorządu terytorialnego według k.p.a.*, „Państwo i Prawo” 1999, Nr 6.
- Chróścielewski W., *Samorządowe kolegia odwoławcze – dwudziestolecie funkcjonowania a nieuchronna potrzeba zmiany* [w:] K. Sieniawska (red.), *Samorządowe kolegia odwoławcze – przeszłość i przyszłość*, Kraków 2011.
- Chróścielewski W., *Właściwość organów administracji publicznej. (Zagadnienia wybrane)*, „Państwo i Prawo” 2002, Nr 2.
- Chróścielewski W., *Z problematyki właściwości organów w postępowaniu administracyjnym*, „Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka” 2011, Nr 4.
- Nowak M., J. Wyporska-Frankiewicz, *Status prawny pracowników samorządowych kolegiów odwoławczych* [w:] K.W. Baran (red.), *System prawa pracy*, t. 11; K.W. Baran, Z. Góral (red.), *Pragmatyki pracownicze*, Warszawa 2021.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne*, Toruń 1999.
- Tarno J.P., *Instancjonalność w sądowej kontroli administracji*, „Casus” 1997, Nr 4.
- Tarno J.P., *Miejsce i rola samorządowych kolegiów w systemie organów samorządu terytorialnego* [w:] M. Sieniuc, J. Sulimierski, J.P. Tarno, J. Wyporska, *Samorząd Terytorialny w Polsce*, Warszawa 2004.

- Tarno J.P., *Pozycja organu administracyjnego w postępowaniu sądowo-administracyjnym na przykładzie samorządowych kolegiów odwoławczych* [w:] Cz. Martysz, A. Matan (red.), *Pozycja samorządowych kolegiów odwoławczych w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2005.
- Tarno J.P., *Rola kolegiów w realizacji zasady dwuinstancyjności postępowania* [w:] K. Sieniawska (red.), *Samorządowe kolegia odwoławcze jako gwarant prawa do dobrej administracji*, Warszawa 2009.
- Tarno J.P., *Samorządowe kolegia odwoławcze – zasady reprezentacji*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2002, t. LXVI.
- Tarno J.P., *Samorządowe kolegia odwoławcze jako szczególne organy administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 1997, Nr 1–2.
- Tarno J.P., *Samorządowe kolegia odwoławcze*, „Samorząd Terytorialny” 1995, Nr 4.
- Tarno J.P., *Trójszczeblowy model sądownictwa administracyjnego a jednoinstancyjne postępowanie administracyjne*, (współautor W. Chróścielewski), „Państwo i Prawo” 1999, Nr 5.
- Tarno J.P., *Zasada dwuinstancyjności postępowania w postępowaniu podatkowym*, „Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka” 2008, Nr 3.



# Instytucja wiążącego orzeczenia lekarskiego. Pomiedzy opinią biegłego a współdziałaniem organów

## 1. Wstęp

We współczesnych warunkach postępującej technicyzacji stosunków społecznych i ekonomicznych prawo administracyjne okazało się najbardziej chyba dynamicznie rozwijającą gałęzią prawa. Objawia się to nie tylko stałym rozszerzaniem się zakresu regulacji administracyjnoprawnej, ale niestety również – ocenianym jako negatywne – zjawiskiem tzw. inflacji prawa. Zastępowanie starych, uznanych za przestarzałe aktów normatywnych przez nowe, niemal zawsze bardziej rozbudowane i skomplikowane, a potem jeszcze ich wielokrotne nowelizowanie jest typowe w działalności legislacyjnej obejmującej ten obszar prawa. Innym towarzyszącym temu specyficznym zjawiskiem jest wydająca się nieuchronną dekodyfikacja procedury administracyjnej. Ustawy z dziedziny prawa administracyjnego materialnego zawierają coraz częściej własne przepisy procesowe o charakterze odrębnym od ogólnej regulacji postępowania administracyjnego. Niekiedy niemożliwe staje się utrzymywanie powstałych w ten sposób mniej lub bardziej kompleksowych unormowań w sztywnych ramach tradycyjnych instytucji procesowych. Tematem prezentowanego artykułu jest właśnie tego rodzaju regulacja przewidziana w art. 15a i n. ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (dalej: u.b.a.)<sup>1</sup>, która dotyczy wydawania wiążących orzeczeń lekarskich i psychologicznych. Przedmiot główny analizy stanowić zaś będzie ocena charakteru tych orzeczeń w porównaniu z klasycznymi instytucjami dowodu z opinii biegłego i współdziałania organów. Z uwagi na wymagania dotyczące objętości publikacji rozważania ograniczono do po-

---

<sup>1</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 2516 ze zm.

stępowania w sprawie wniosku o wydanie pozwolenia na broń. Zaznaczyć jednak trzeba, że wybrana jako przykład na potrzeby niniejszego artykułu ustawa o broni i amunicji nie jest jedynym aktem normatywnym, który przewiduje podejmowanie tego typu orzeczeń<sup>2</sup>.

## 2. Dowód z opinii biegłego w postępowaniu administracyjnym

Środek dowodowy w postaci opinii biegłego stanowi klasyczną instytucję procesową, która znajduje swoje zastosowanie, gdy dla prawidłowego rozpoznania sprawy konieczne okazuje się sięgnięcie do specjalistycznej wiedzy. Powołanie biegłego przewiduje postępowanie cywilne i karne. Na gruncie ogólnej procedury administracyjnej zagadnienie to reguluje art. 84 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.)<sup>3</sup>. Zgodnie z tym przepisem: „Gdy w sprawie wymagane są wiadomości specjalne, organ administracji publicznej może zwrócić się do biegłego lub biegłych o wydanie opinii”. W postępowaniu podatkowym przepisowi temu odpowiada art. 197 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (dalej: o.p.)<sup>4</sup>. Wprowadzenie do postępowania administracyjnego biegłego stanowi w założeniu formę uzupełnienia deficytu wiedzy niezbędnej do wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, którą to wiedzą nie dysponują prowadzący ją urzędnicy<sup>5</sup>. W literaturze „wiadomości specjalne”, jaki-

---

<sup>2</sup> Zob. m.in.: art. 75 i n. ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz.U. z 2023 r. poz. 622 ze zm.); art. 4 i n. ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o pracy na morzu (Dz.U. z 2023 r. poz. 2257); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 2009 r. w sprawie chorób zawodowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1836); rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 3 listopada 2011 r. w sprawie badań lekarskich i psychologicznych osób ubiegających się o wydanie albo posiadających licencję detektywa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2534).

<sup>3</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.

<sup>4</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 2383 ze zm.

<sup>5</sup> P. Dańczak, *Inni uczestnicy postępowania administracyjnego* [w:] G. Łaszczycyca, A. Matan (red.), *System prawa administracyjnego procesowego*, t. II, cz. 1;

mi powinien dysponować biegły, określa się najczęściej jako wymagające fachowej wiedzy uzyskanej dzięki specjalistycznemu wykształceniu w określonej dziedzinie bądź nabyte w drodze praktyki i doświadczenia zawodowego<sup>6</sup>. Podkreśla się zarazem, że specjalistyczna wiedza biegłego przekracza zakres wiadomości i doświadczenia życiowego osób mających wykształcenie ogólne<sup>7</sup>.

W myśl art. 84 § 1 k.p.a. powołanie biegłego ma charakter fakultatywny. Organ administracji w toku prowadzenia postępowania według własnego uznania, z własnej inicjatywy lub na wniosek strony, rozstrzyga w formie postanowienia, czy dla wyjaśnienia sprawy niezbędne będą opinia biegłego i posiadane przez niego wiadomości specjalne<sup>8</sup>. Przepis art. 84 k.p.a. nie przewiduje specjalnych warunków, jakie powinna spełniać osoba wyznaczona przez organ do udziału w postępowaniu w roli biegłego, np. w postaci wpisu do ewidencji (tzw. biegły tytułarny, stały). Istotne jest tylko, aby taka osoba posiadała „wiadomości specjalne”. Przepis ten nie ustanawia wymagań w zakresie formy lub niezbędnych elementów treści opinii biegłego. Zasadniczo jednak wypowiedź biegłego przybiera formę pisemną i zawiera uzasadnienie. Jednak wypada zaznaczyć, że biegły (rzeczoznawca) występuje często w postępowaniu na podstawie odrębnych przepisów procesowych, które mogą przewidywać obowiązek wykorzystywania w danej kategorii spraw jego opinii oraz

W. Chróścielewski (red.), *Zakres przedmiotowy i podmiotowy postępowania administracyjnego ogólnego*, Warszawa 2018, s. 507.

<sup>6</sup> K. Marszał, *Proces karny*, Katowice 1998, s. 221–222; W. Dąbrowski, *Biegły w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 1967, s. 20; H. Knysiak-Molczyk [w:] T. Woś (red.), *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2013, s. 264.

<sup>7</sup> E. Wengerek [w:] *Kodeks postępowania cywilnego z komentarzem*, pod red. J. Jodłowskiego i K. Piaseckiego, Warszawa 1989, s. 458. Zob. też: wyrok SN z dnia 18 lipca 1975 r., I CR 331/75, LEX nr 7729.

<sup>8</sup> Zob.: J. Borkowski [w:] J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, J. Borkowski (red.), Warszawa 1985, s. 166; A. Bochentyn, *Dowód z opinii biegłego w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2020, s. 131; A. Ziółkowska, *Czynności przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego* [w:] G. Łaszczycza, A. Matan (red.), *System prawa administracyjnego procesowego*, t. II, cz. 4; C. Martysz (red.), *Dynamika postępowania administracyjnego ogólnego*, Warszawa 2021, s. 437 i 447.

ustanawiać dla niego specjalne wymagania, np. posiadanie pewnych kwalifikacji lub uprawnień, poświadczonych wpisem do rejestru. Przepisy szczególne mogą też określać konieczną formę i treść opinii biegłego<sup>9</sup>.

W piśmiennictwie panuje zgodny pogląd, że przedmiotem wypowiedzi biegłego są okoliczności dotyczące stanu faktycznego sprawy<sup>10</sup>. Zdaniem J. Borkowskiego biegły formułuje w tym zakresie pewne oceny i wyciąga wnioski, przez co wspiera organ swoją wiedzą fachową<sup>11</sup>. Nie ulega też wątpliwości w doktrynie, że organ administracji nie jest związany opinią biegłego, lecz podlega on jego ocenie, jak każdy inny dowód w sprawie, zgodnie z zasadą swobodnej oceny dowodów<sup>12</sup>. Obowiązkiem organu jest ocena wartości dowodowej opinii biegłego, jej wiarygodności i przydatności dla rozstrzygnięcia sprawy<sup>13</sup>. W przypadku oceny negatywnej organ może zażądać dodatkowych wyjaśnień, uzupełnienia sporządzonej opinii lub powołać innego biegłego<sup>14</sup>. Jak bowiem stwierdził wyraźnie E. Iserzon, to „organ, a nie biegły, decyduje o załatwieniu sprawy”. Według tego autora opinia biegłego jest tylko materiałem, który ma pomóc organowi w kwestii faktycznej, ale musi on ją rozstrzygnąć sam<sup>15</sup>. W. Dąbrowski zauważył podobnie, że biegły jest podmiotem posiadającym wiedzę specjalną, lecz niemającym *imperium*, tj. uprawnienia do rozstrzyga-

<sup>9</sup> Przykład stanowią podlegający wpisowi do rejestru rzeczoznawcy majątkowi i sporządzane przez nich wysoce sformalizowane opinie o wartości nieruchomości, czyli operaty szacunkowe, o których mowa w art. 156 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2023 r. poz. 344 ze zm.).

<sup>10</sup> E. Iserzon [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 175; B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 360; H. Knysiak-Molczyk, op. cit., s. 264.

<sup>11</sup> J. Borkowski [w:] J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, op. cit., s. 167.

<sup>12</sup> C. Martysz [w:] G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 540; J. Borkowski [w:] J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, op. cit., s. 168; A. Bochentyn, op. cit., s. 299–300.

<sup>13</sup> Wyrok NSA z dnia 25 sierpnia 1998 r., IV SA 1656/96, LEX nr 43813.

<sup>14</sup> Por.: wyrok NSA z dnia 5 marca 2002 r., I SA 1978/00, LEX nr 81669.

<sup>15</sup> E. Iserzon [w:] E. Iserzon, J. Starościak, op. cit., s. 178.

nia spraw, czym odróżnia się od organu<sup>16</sup>. Tym samym biegły nie może zastępować czy wyręczać organu w ustalaniu stanu faktycznego sprawy jak quasi-organ administracji<sup>17</sup>. Nie jest również rolą biegłego subsumpcja stanu faktycznego pod właściwy przepis ani wykładnia przepisów<sup>18</sup>.

### 3. Współdziałanie organów w postępowaniu administracyjnym

W przepisach prawa administracyjnego materialnego występuje często sytuacja, gdy załatwienie indywidualnej sprawy administracyjnej i wydanie decyzji wymaga obligatoryjnego współdziałania dwóch lub nawet więcej różnych organów administracji. Instytucja ta od dawna funkcjonowała w ustawach szczegółowych. Znana też była w nauce prawa administracyjnego<sup>19</sup>. Wprowadzenie w 1980 r. do Kodeksu postępowania administracyjnego regulacji objętej art. 106 dokonało jedynie jej ujednolicenia pod względem procesowym. Zgodnie z tym przepisem: „Jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenia opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie), decyzję wydaje się po zajęciu stanowiska przez ten organ”. W postępowaniu podatkowym zagadnienie to reguluje analogicznie art. 209 o.p. Niemniej art. 106 k.p.a. normuje tylko kwestie proceduralne i znajduje zastosowanie wyłącznie wtedy, gdy obowiązek współdziałania został ustanowiony w przepisie prawa materialnego<sup>20</sup>. Ponadto nie

<sup>16</sup> W. Dąbrowski, op. cit., s. 23.

<sup>17</sup> A. Ziółkowska, op. cit., s. 437.

<sup>18</sup> B. Dauter [w:] S. Babiarz i in., *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 1128.

<sup>19</sup> Zob.: J. Borkowski, *Współdziałanie organów administracji państwowej przy wydawaniu indywidualnych decyzji administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego” 1963, Nr 31; S. Biernat, *Działania wspólne w administracji państwowej*, Wrocław 1979.

<sup>20</sup> W. Chróścielewski, *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002, s. 218; C. Martysz, *Czynności współdziałania w postępowaniu administracyjnym* [w:] *System prawa administracyjnego proce-*

dotyczy on tych przypadków, w których ustawy szczegółowe przewidują, że wydanie decyzji administracyjnej (związanej) jest uzależnione od uprzedniego uzyskania pozwolenia lub zgody innego organu, również w formie decyzji<sup>21</sup>.

Jak zauważył J. Borkowski, przepisy prawa materialnego, ustanawiając obowiązek współdziałania przy wydawaniu decyzji, posługują się szeregiem określeń np.: „w porozumieniu”, „za zgodą”, „w uzgodnieniu”, „po zasięgnięciu opinii”. Każde z tych sformułowań nadaje inny ciężar gatunkowy stanowisku organu współdziałającego. Opinia nie będzie wiążąca, gdy przepis nie nadaje jej takiej mocy, a ściślejsze formy współdziałania sprawiają, że decyzja jest w swej treści kształtowana stanowiskiem organu współdziałającego<sup>22</sup>. Ujmując rzecz prościej, przepis art. 106 k.p.a. nie określa stopnia związania stanowiskiem organu współdziałającego, lecz każdorazowo wynika to z przepisu prawa materialnego nakładającego obowiązek współdziałania. W. Chróścielewski, rozważając zagadnienie istoty stanowiska organu współdziałającego, stwierdził, że nie ulega wątpliwości, że będzie ono stanowić element materiału dowodowego sprawy głównej, do którego organ wydający decyzję musi się ustosunkować. W przypadku wiążących form współdziałania stanowisko to staje się niejako częścią rozstrzygnięcia w sprawie głównej<sup>23</sup>. J. Chlebny podkreśla przy tym niezależność organu współdziałającego w zakresie formułowania treści swojego stanowiska od organu załatwiającego sprawę<sup>24</sup>. W założeniu organ w zakresie swojej właściwości i kompetencji jest zobowiązany do zajęcia stanowiska, gdyż dysponuje profesjonalną i spec-

---

*sowego*, t. 2, cz. 4, *Dynamika postępowania administracyjnego ogólnego*, s. 609; J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., s. 419.

<sup>21</sup> A. Wróbel [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 637; C. Martysz, op. cit., s. 619; H. Knyśiak-Molczyk, op. cit., s. 157.

<sup>22</sup> J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., s. 420–421; C. Martysz, op. cit., s. 616–621.

<sup>23</sup> W. Chróścielewski, op. cit., s. 226. Podobnie: J. Borkowski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 20 listopada 1997 r., V SA 2699/96*, OSP 1999, Nr 3, poz. 56.

<sup>24</sup> J. Chlebny, *Organy współdziałające w procesie wydawania decyzji* [w:] *System prawa administracyjnego procesowego*, t. 2, cz. 1, *Zakres przedmiotowy i podmiotowy postępowania administracyjnego ogólnego*, s. 244.

jalistyczną wiedzą (np. w zakresie ochrony zabytków, przyrody), której nie ma organ rozpatrujący sprawę główną, a która jest niezbędna do jej prawidłowego załatwienia. Zachodzi tu analogiczna sytuacja jak przy opinii biegłego i posiadanych przez niego „wiadomości specjalnych”.

Zgodnie z art. 106 § 5 k.p.a.: „Zajęcie stanowiska przez (...) organ następuje w drodze postanowienia, na które służy stronie zażalenie”. Jak wskazał J. Zimmermann, postanowienie to stanowi odrębny akt administracyjny, w stosunku do którego może zostać uruchomiony oddzielny („zażaleniowy”) tok instancyjny<sup>25</sup>. Właściwy do rozpatrzenia zażalenia jest organ wyższego stopnia wobec organu współdziałającego<sup>26</sup>. J. Chlebny trafnie jednak zauważył, że w przypadku postanowienia zawierającego jedynie opinię tylko formalnie będzie ono aktem administracyjnym jako niezawierające rozstrzygnięcia w sensie materialnym<sup>27</sup>. Postanowienie takie pod względem treści będzie wtedy przypominać bardziej wypowiedź biegłego. Organ prowadzący postępowanie (główne) może podjąć decyzję dopiero po otrzymaniu ostatecznego postanowienia organu współdziałającego<sup>28</sup>. Wydanie decyzji bez uzyskania wymaganego prawem stanowiska innego organu stanowi podstawę wznowienia postępowania (art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a.). Na ostateczne postanowienie o zajęciu stanowiska przysługuje skarga do sądu administracyjnego (zob.: art. 3 § 2 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>29</sup>). W literaturze podnosi się, że postanowienie o zajęciu stanowiska jest wynikiem przeprowadzonego przez organ współdziałający postępowania o charakterze incydentalnym, wypadkowym w stosunku do postępowania głównego<sup>30</sup>. J. Borkowski słusznie zwrócił uwagę na pomocniczy, służebny charakter postępowania

<sup>25</sup> J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 54.

<sup>26</sup> Postanowienie NSA z dnia 16 lutego 2004 r., OW 2/04, ONSAiWSA 2004, Nr 1, poz. 3; z glosą aprobującą L. Żukowskiego, OSP 2005, Nr 1, poz. 13.

<sup>27</sup> J. Chlebny, op. cit., s. 254.

<sup>28</sup> Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa – Poznań 1995, s. 257 oraz C. Martysz, op. cit., s. 637. Zob. też: uchwała NSA z dnia 9 listopada 1998 r., OPS 8/98, ONSA 1999, Nr 1, poz. 7.

<sup>29</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.

<sup>30</sup> W. Chróścielewski, op. cit., s. 226 oraz G. Łaszczycza, *Postanowienie administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 235.

przed organem współdziałającym, którego przedmiot i podjęte w nim rozstrzygnięcie nie mają samodzielnego bytu prawnego<sup>31</sup>. Podejmowane w nim czynności mają już jednak charakter samodzielny i odrębny<sup>32</sup>.

#### 4. Orzeczenie lekarskie i psychologiczne przewidziane w u.b.a.

W myśl przepisu art. 15a ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 3 u.b.a. osoby ubiegające się o wydanie przez właściwy organ Policji (komendanta wojewódzkiego) pozwolenia na broń obowiązane są poddać się badaniom lekarskim i psychologicznym. Obowiązek przeprowadzania badań diagnostycznych w tych sprawach wprowadziła aktualna ustawa z 1999 r., a dokładnie nieobowiązujące już rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 7 września 2000 r. w sprawie badań lekarskich i psychologicznych osób ubiegających się lub posiadających pozwolenie na broń<sup>33</sup>, wydane na podstawie art. 15 ust. 7 tej ustawy. Na mocy art. 7 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustaw regulujących warunki dostępu do wykonywania niektórych zawodów<sup>34</sup> unormowanie dotyczące trybu badań osób starających się o pozwolenie na broń zostało następnie przeniesione z aktu wykonawczego do ustawowego (art. 15a do art. 15l u.b.a.). Jak zauważono w literaturze, reglamentując dostęp do broni palnej, ustawodawca nałożył na osobę starającą się o pozwolenie na jej posiadanie obowiązek wykazania, że jej stan zdrowia fizycznego i psychicznego daje gwarancję umiejętnego i racjonalnego posługiwania się tą bronią, a tym samym nie stwarza ona nieakceptowanego społecznie ryzyka dla życia i zdrowia innych osób<sup>35</sup>.

---

<sup>31</sup> J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., s. 423. Analogicznie w wyroku NSA z dnia 28 kwietnia 2003 r., II SA 1817/01, LEX nr 157747. Zob. również: C. Martysz, op. cit., s. 611.

<sup>32</sup> J. Chlebny, op. cit., s. 243.

<sup>33</sup> Dz.U. z 2000 r. Nr 79 poz. 898.

<sup>34</sup> Dz.U. z 2015 r. poz. 1505.

<sup>35</sup> A. Barczak-Oplustil, T. Sroka [w:] L. Boska, A. Wnukiewicz-Kozłowska (red.), *System prawa medycznego*, t. 2, *Szczególne świadczenia zdrowotne*, Warszawa

Celem badań lekarskich i psychologicznych, o których mowa w art. 15a ust. 1 u.b.a., jest ustalenie przez organ Policji, czy występujący o wydanie pozwolenia na broń lub zgłaszający do rejestru broń pneumatyczną należy do osób wymienionych w art. 15 ust. 1 pkt 2–4 i może dysponować tą bronią. Wymienione w tym przepisie przesłanki negatywne wydania pozwolenia na broń o charakterze medycznym obejmują osoby: z zaburzeniami psychicznymi, o których mowa w ustawie z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego, lub o znacznie ograniczonej sprawności psychofizycznej (pkt 2); wykazujące istotne zaburzenia funkcjonowania psychologicznego (pkt 3); uzależnione od alkoholu lub od substancji psychoaktywnych (pkt 4). Warto w tym miejscu zauważyć, że zasadniczo podobne przesłanki negatywne funkcjonowały także we wcześniejszych regulacjach z 1961 r. i z 1932 r.<sup>36</sup> Wskazane wyżej kryteria ustawowe będą wyznaczać przedmiot i spektrum badań diagnostycznych, prowadzonych z zamiarem uzyskania odpowiedzi na pytanie, czy stan zdrowia danej osoby fizycznej pozwala, aby dysponowała ona bronią palną<sup>37</sup>.

Badania diagnostyczne przeprowadzają „lekarz upoważniony” oraz „psycholog upoważniony”, których rejestr prowadzi komendant wojewódzki Policji (art. 15b ust. 2 u.b.a. i art. 15c ust. 2 u.b.a.). Ustawa w art. 15b ust. 1 i art. 15c ust. 1 ustanawia warunki, od których spełnienia, uzależniony jest wpis do tego rejestru. W art. 15a ust. 2-3 u.b.a. określono z kolei dokładnie zakres badań lekarskich i psychologicznych, który może być rozszerzony o dodatkowe badania. C. Kąkol zaznaczył, że zakres tych badań obejmuje elementy istotne z punktu widzenia bezpieczeństwa dysponowania bronią<sup>38</sup>. P. Szustakiewicz podkreślił zaś, że badanie przeprowadzone w trybie art. 15a–15l u.b.a. jest jedynym try-

---

2018, s. 820.

<sup>36</sup> Zob.: art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o broni, amunicji i materiałach wybuchowych (Dz.U. z 1961 r. Nr 6 poz. 43 ze zm.) oraz art. 20 ust. 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. – Prawo o broni, amunicji i materiałach wybuchowych (Dz.U. z 1932 r. Nr 94 poz. 807 ze zm.).

<sup>37</sup> Por.: wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 listopada 2006 r., VI SA/Wa 1637/06, LEX nr 302789.

<sup>38</sup> C. Kąkol, *Ustawa o broni i amunicji. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 154.

bem, wedle którego wnioskodawca może potwierdzić zdolność psychofizyczną do legalnego posiadania broni<sup>39</sup>. Podobnie w judykaturze utrwalony jest pogląd, że orzeczenia lekarskie wydawane w trybie przepisów u.b.a. są jedynie prawnie dopuszczalnym dowodem, który może stanowić podstawę oceny stanu zdrowia przyszłego lub aktualnego posiadacza pozwolenia na broń<sup>40</sup>. Tym samym ustawodawca nie przewidział możliwości dopuszczenia innych dowodów, w tym dowodu z opinii biegłego (uzupełniającej bądź przeciwstawnej), i podważania tych orzeczeń, gdyż ustawa wprowadza w tym zakresie zamknięty katalog środków dowodowych<sup>41</sup>.

Zgodnie z art. 15f ust. 1 i art. 15g ust. 1 u.b.a. na podstawie wyników przeprowadzonych badań upoważnieni lekarz i psycholog wydają odpowiednio orzeczenie lekarskie i orzeczenie psychologiczne. Wzory tych orzeczeń zostały określone w załącznikach do obowiązującego rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 7 sierpnia 2019 r. w sprawie badań lekarskich i psychologicznych osób występujących o wydanie pozwolenia na broń lub zgłaszających do rejestru broń pneumatyczną oraz posiadających pozwolenie na broń lub zarejestrowaną broń pneumatyczną<sup>42</sup>. Te urzędowe wzory nie zawierają elementu uzasadnienia, lecz jedynie rozbudowane pouczenie. W ocenie A. Barczak-Oplustil i T. Sroki opinie lekarza i psychologa w zakresie stanu psychofizycznego uprawniającego do posiadania broni palnej są wiążące, a organ wydający pozwolenie nie dysponuje w tym przedmiocie żadnym luzem decyzyjnym, w szczególności nie może odmiennie ocenić stanu zdrowia wnioskodawcy<sup>43</sup>.

<sup>39</sup> P. Szustakiewicz [w:] S. Hoc, J. Paśnik, P. Szustakiewicz, *Ustawa o broni i amunicji. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 79–80.

<sup>40</sup> Wyroki NSA: z dnia 26 czerwca 2019 r., II OSK 1606/18, LEX nr 2706212; z dnia 20 maja 2020 r., II OSK 3241/19, LEX nr 3085169; z dnia 9 maja 2023 r., II OSK 1411/20, LEX nr 3583064.

<sup>41</sup> Wyroki NSA: z dnia 22 czerwca 2020 r., LEX nr 3084887; z dnia 15 kwietnia 2015 r., II OSK 2144/13, LEX nr 1775539; z dnia 15 grudnia 2008 r., II OSK 1447/07, LEX nr 525962 oraz wyrok TK z dnia 23 listopada 2022 r., SK 113/20, OTK-A 2022/72.

<sup>42</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 2178.

<sup>43</sup> A. Barczak-Oplustil, T. Sroka, op. cit., s. 823.

B. Kurzępa zauważył, że w wydanych przez lekarza i psychologa orzeczeniach powinna znaleźć się ostateczna konkluzja, że zbadany nie należy do osób z zaburzeniami psychicznymi lub wykazującymi istotne zaburzenia funkcjonowania psychologicznego albo uzależnionymi od alkoholu bądź od substancji psychoaktywnych, a ponadto może dysponować bronią<sup>44</sup>.

Od wspomnianych orzeczeń osobie ubiegającej się o pozwolenie na broń oraz organowi – komendantowi wojewódzkiemu Policji przysługuje specyficzny środek prawny w postaci „odwołania”, wnoszony w terminie 30 dni od dnia ich doręczenia, za pośrednictwem lekarza lub psychologa, który je wydał (art. 15h ust. 1–3 u.b.a.). Od niedawnej nowelizacji z 2023 r.<sup>45</sup> odwołanie składa się do innego wybranego, upoważnionego lekarza lub psychologa (art. 15h ust. 3 u.b.a.). Instrument ten stanowi jedyną drogę kwestionowania tych orzeczeń<sup>46</sup>. Jak stanowi wyraźnie art. 15h ust. 7 u.b.a., orzeczenie lekarskie i psychologiczne wydane w trybie odwołania jest „ostateczne”. W orzecznictwie powszechnie przyjmuje się, że ostateczne orzeczenia lekarskie i psychologiczne wydawane na podstawie u.b.a. mają charakter wiążący dla organów Policji i nie podlegają ich weryfikacji<sup>47</sup>. S. Maj stwierdził podobnie, iż ostateczne orzeczenie lekarskie i psychologiczne wydane w II instancji wiąże organ Policji oraz stronę<sup>48</sup>. W ocenie P. Szustakiewicza procedura weryfikacji orzeczeń lekarskich i psychologicznych ma charakter kompletny i odrębny od postępowania administracyjnego ogólnego<sup>49</sup>.

<sup>44</sup> B. Kurzępa, *Ustawa o broni i amunicji. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 144–145.

<sup>45</sup> Na mocy art. 10 ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustaw w celu likwidowania zbędnych barier administracyjnych i prawnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 803).

<sup>46</sup> Wyrok NSA z dnia 20 maja 2020 r., II OSK 3241/19.

<sup>47</sup> Wyrok NSA z dnia 17 marca 2005 r., OSK 1273/04, LEX nr 189224; z glosą aprobującą Z. Kmiecika, „Przegląd Prawa Publicznego” 2007, Nr 5 oraz wyroki NSA: z dnia 13 sierpnia 2014 r., II OSK 1943/13, LEX nr 1675563; z dnia 11 stycznia 2013 r., II OSK 1663/11, LEX nr 1341568.

<sup>48</sup> S. Maj, *Ustawa o broni i amunicji. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 179.

<sup>49</sup> P. Szustakiewicz, op. cit., s. 85.

## 5. Charakter wiążącego orzeczenia lekarskiego i psychologicznego w u.b.a. na tle instytucji biegłego i współdziałania organów

Właściwa analiza instytucji orzeczenia lekarskiego i psychologicznego przewidzianych w przepisach art. 15a i n. u.b.a. wymaga kolejnego namysłu nad kwestiami: statusu prawnego „lekarza upoważnionego” i „psychologa upoważnionego” uprawnionych do przeprowadzania badań diagnostycznych i wydawania tych orzeczeń; charakteru postępowania, w rezultacie którego, na podstawie wyników przeprowadzonych badań, podejmowane są wspomniane orzeczenia lekarskie i psychologiczne; oraz na koniec samej istoty tych orzeczeń. Przy czym rozważania prowadzone w takim zakresie będą miały charakter w dużej mierze porównawczy. Wiążące orzeczenia lekarskie i psychologiczne wydawane w trybie przepisów u.b.a. wykazują bowiem znaczne podobieństwa do klasycznych instytucji procesowych: dowodu z opinii biegłego (art. 84 k.p.a.) oraz współdziałania organów (art. 106 k.p.a.). Z tego też zresztą powodu analogie i różnice między tymi orzeczeniami a wymienionymi wyżej instytucjami procedury administracyjnej są przedmiotem refleksji, ale i kontrowersji w orzecznictwie oraz w doktrynie nie tylko na tle ustawy o broni i amunicji, lecz także innych regulacji przewidujących wydawanie orzeczeń lekarskich<sup>50</sup>.

Analiza statusu prawnego „lekarza upoważnionego” oraz „psychologa upoważnionego”, o których mowa w art. 15b i art. 15c u.b.a., prowadzi w pierwszej kolejności do wniosku, że mamy do czynienia z osobą fizyczną, podmiotem prywatnym wykonującym funkcje zlecone z zakresu administracji publicznej, który znajduje się poza właściwą strukturą aparatu tejże administracji. Zadaniem przekazanym temu podmiotowi ustawą (u.b.a.)

---

<sup>50</sup> Zob. m.in.: D. Cendrowicz, *Postępowanie w sprawie stwierdzenia choroby zawodowej* [w:] G. Łaszczyca, A. Matan (red.), *System prawa administracyjnego procesowego*, t. 4, *Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurysdykcyjne*, Warszawa 2021, s. 1330–1332; M. Szalewska, M. Masternak, J. Niczyporuk (red.), *Rola eksperta i jego opinii w postępowaniu administracyjnym* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010, s. 802–804; P. Daniel, *Orzeczenie lekarskie jako dowód w postępowaniu w przedmiocie stwierdzenia choroby zawodowej*, „Ius Novum” 2013, Nr 3, s. 216 i n.

jest urzędowe potwierdzenie, na podstawie wyników profesjonalnych badań medycznych, posiadania przez osobę fizyczną (tu: ubiegającego się o pozwolenie na broń) wymaganych cech (tu: warunków zdrowotnych) uznanych w przepisach prawa administracyjnego materialnego (u.b.a.) za przesłanki niezbędne do uzyskania uprawnienia (tu: prawa dysponowania bronią palną)<sup>51</sup>. W konsekwencji „lekarza upoważnionego” oraz „psychologa upoważnionego” przeprowadzających badania diagnostyczne przewidziane w przepisach u.b.a. można uznać za przynależących do wyróżnianej w nauce prawa administracyjnego specyficznej kategorii tzw. podmiotów administrujących, które wykonują zadania publiczne oraz działają we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Przy czym podmioty te, wykonując zadania z zakresu administracji publicznej, pozostają nadal podmiotami prywatnymi, a jedynie w rozumieniu funkcjonalnym stają się elementem systemu administracji publicznej zobowiązanym do stosowania tych samych procedur, w oparciu o które działają podmioty publiczne<sup>52</sup>.

Odnosząc upoważnionych lekarza i psychologa wydających orzeczenia w trybie przepisów u.b.a. do osoby biegłego, można zaś zauważyć, że podobnie wyróżnia ich fachowa wiedza (medyczna), uzyskana dzięki specjalistycznemu wykształceniu oraz praktyki zawodowej. Odpowiadaliby oni wspomnianym wcześniej tzw. biegłym tytularnym, stałym. Analogicznie bowiem jak tego rodzaju biegli muszą spełniać określone wymagania ustawowe i podlegają wpisowi do rejestru (art. 15b i art. 15c u.b.a.). Specjalistycznej wiedzy orzekających lekarza i psychologa, która jest konieczna dla oceny, czy osoba poddana badaniom diagnostycznym może dysponować bronią palną, nie posiadają zarazem organy Policji wydające decyzje w tym przedmiocie. Na specjalistyczną naturę czynności, jakimi są badania przeprowadzane przez upoważnionych lekarza i psychologa, zwrócono uwagę w orzecznictwie<sup>53</sup>. Natomiast zasadni-

<sup>51</sup> Por.: D. Kijowski, *Uprawnienia administracyjne* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2017, s. 336–339.

<sup>52</sup> Por.: M. Stahl, *Inne podmioty administrujące* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011, s. 505, 535–536.

<sup>53</sup> Wyroki NSA: z dnia 21 listopada 2012 r., II OSK 1292/11, LEX nr 1291893 i z dnia 14 października 2020 r., II OSK 2238/18, LEX nr 3162313.

cza różnica między interesującymi nas instytucjami polega na tym, że inaczej niż w przypadku biegłego, którego powołanie jest fakultatywne i podlega uznaniu organu, udział lekarza i psychologa w sprawie dotyczącej pozwolenia na broń jest obligatoryjny. Stosownie bowiem do art. 15 ust. 3 u.b.a. osoba występująca o wydanie tego pozwolenia obowiązana jest przedstawić właściwemu organowi Policji orzeczenia wydane przez upoważnionych lekarza i psychologa nie wcześniej niż 3 miesiące przed dniem złożenia wniosku. Z przepisu tego wynika ponadto, że odmienne niż w wypadku dowodu z opinii biegłego z art. 84 k.p.a. orzeczenia te mogą być podejmowane jeszcze przed wszczęciem postępowania w sprawie głównej. Dysponowanie specjalistyczną wiedzą wyróżnia także często organ współdziałający. Niemniej ponieważ upoważnieni lekarz i psycholog nie są organami w jakimkolwiek rozumieniu, to w aspekcie podmiotowym bliżej im jednak będzie do osoby biegłego, nawet przy uwzględnieniu wskazanych wyżej odrębności proceduralnych.

Kolejnym zagadnieniem wymagającym refleksji jest charakter postępowania przed upoważnionym lekarzem i psychologiem, które kończy się wydaniem przez nich orzeczenia. W literaturze M. Kamiński procedury tego rodzaju zakwalifikował do pomocniczych, tj. do kategorii niejurysdykcyjnych postępowań administracyjnych w sensie najszerszym (*sensu largissimo*). Zdaniem tego autora jest to uzupełniająca i względnie niesamodzielna grupa postępowań administracyjnych, które nie są związane z konkretyzacją norm prawa administracyjnego, lecz procesami ich szeroko rozumianej realizacji. Procedury te mają charakter uzupełniający, wspomagający lub wykonawczy wobec postępowań, w których następuje wspomniana wyżej konkretyzacja prawa administracyjnego<sup>54</sup>. W judykaturze, a m.in. w często przywoływanym wyroku NSA z dnia 17 marca 2005 r., OSK 1273/04, uznano, że postępowanie, w toku którego przeprowadza się badania diagnostyczne, stanowi procedurę odrębną od procedury administracyjnej<sup>55</sup>. W głosie aprobującej do tego orzeczenia

<sup>54</sup> M. Kamiński, *Kategorie postępowań administracyjnych niejurysdykcyjnych* [w:] *System prawa administracyjnego procesowego*, t. 4, *Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurysdykcyjne*, s. 941–943.

<sup>55</sup> Analogicznie m.in. w wyrokach NSA: z dnia 24 lutego 2021 r., II OSK 932/20, LEX nr 3415784 oraz z dnia 4 marca 2020 r., II OSK 1082/18, LEX nr 3056770.

Z. Kmiecik zauważył jednak trafnie, że właściwsze byłoby stwierdzenie, iż przy zachowaniu instytucjonalnej autonomii stała się ona dodatkowym składnikiem postępowania normowanego przepisami k.p.a.<sup>56</sup> W wyroku NSA z dnia 19 lutego 2020 r., II OSK 842/18<sup>57</sup> wskazano natomiast, że postępowanie dotyczące wydania orzeczenia lekarskiego i psychologicznego nie jest sprawą administracyjną, w której miałyby zastosowania przepisy k.p.a. Podobnie w wyroku z dnia 27 sierpnia 2010 r., II OSK 1315/09<sup>58</sup> NSA podkreślił, że orzeczenie psychologiczne nie kończy indywidualnej sprawy rozstrzyganej decyzją administracyjną, a postępowanie w sprawach tych orzeczeń ma charakter odrębny i kompleksowy, do którego przepisy k.p.a. nie mają nawet odpowiedniego zastosowania.

Zgodzić się trzeba z przywołanym wyżej poglądem doktryny, że postępowanie w przedmiocie badań lekarskich i psychologicznych, choć nie ma charakteru jurysdykcyjnego, tj. nie rozstrzyga się w nim o prawach i obowiązkach stron w drodze decyzji, to jednak należy do szczególnego rodzaju postępowania administracyjnego w szerokim rozumieniu. Prowadzone jest bowiem w ramach sprawy administracyjnej dotyczącej pozwolenia na broń, na potrzeby której wydawane są właśnie orzeczenia lekarskie i psychologiczne. Wprawdzie postępowanie to, o charakterze wypadkowym, jest odrębne lub też autonomiczne w stosunku do postępowania głównego prowadzonego przez organy Policji, to jednak pełni wobec tego ostatniego zarazem rolę służebną i pomocniczą, podobnie jak opisywane wcześniej postępowanie przed organem współdziałającym. Analogicznie również do postępowania incydentalnego prowadzonego w trybie art. 106 k.p.a. dokonywane przez upoważnionych lekarza i psychologa czynności mają charakter samodzielny, choć już same wydawane w ich wyniku orzeczenia nie mają niezależnego bytu prawnego. Natomiast wydaje się, że nawet podnoszona w orzecznictwie kompleksowość postępowania diagnostyczno – orzeczniczego nie powinna stać jednak na przeszkodzie, aby w wyjątkowych sytuacjach, przez wzgląd

---

<sup>56</sup> Z. Kmiecik, op. cit., s. 97. Podobnie w wyroku NSA z dnia 26 maja 2009 r., II OSK 829/08, LEX nr 574674.

<sup>57</sup> LEX nr 3037112. Zob. też: wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2019 r., II OSK 1606/18.

<sup>58</sup> LEX nr 746466.

na gwarancje procesowe stron, mogły w nim, w pewnym oczywiście tylko zakresie, znaleźć swoje odpowiednie zastosowanie niektóre przepisy k.p.a., w szczególności odnośnie do oceny skuteczności złożenia odwołania przewidzianego w art. 15h u.b.a.<sup>59</sup> czy możliwości sprostowania oczywistych omyłek w orzeczeniu lekarza. Nawiązując do wspomnianego odwołania, można wreszcie zauważyć, że tym, co jeszcze upodabnia postępowanie w sprawie badań diagnostycznych do procedury współdziałania, jest jego swoista dwuinstancyjność.

Przystępując na koniec do zagadnienia istoty orzeczenia lekarskiego i psychologicznego wydawanych w trybie przepisów art. 15a i n. u.b.a. trzeba przyjąć, że stanowią one rodzaj dokumentu urzędowego, stosownie do art. 76 § 2 k.p.a.<sup>60</sup> Natomiast w przypadku tych „orzeczeń”, nawet pomimo takiego określenia ich nazwy przez ustawodawcę, nie mamy do czynienia z aktem administracyjnym, na przykład rodzajem postanowienia dotyczącego istoty sprawy czy wywołującego skutki materialno-prawne. Niezależnie bowiem od tego, że orzeczenia te nie są wydawane przez organ administracji, nawet w znaczeniu funkcjonalnym, to brakuje im tej koniecznej cechy aktu administracyjnego, jaką jest element oświadczenia woli, która zostaje uzewnętrzniona w celu wywołania bezpośrednich skutków prawnych. Jak wskazał NSA w wyroku z dnia 4 maja 2021 r., II OSK 3293/19<sup>61</sup>, orzeczenie lekarskie o stanie zdrowia jest jedynie oświadczeniem wiedzy, a nie oświadczeniem woli i można je porównać do diagnozy medycznej opartej na podstawie badań. Warto w tym miejscu dokonać mimo to pewnego spostrzeżenia. Jakkolwiek orzeczeń tych nie można kwalifikować do aktów administracyjnych, to jednak lekarz lub psycholog, aby prawidłowo stwierdzić, zgodnie z ich urzędowymi wzorami, że badany nie należy albo należy do osób wymienionych w art. 15 ust. 1 pkt 2–4 u.b.a., muszą dokonać subsumpcji stanu faktycznego w zakresie psychofizycznego stanu zdrowia badanego pod wspomniane przepisy, czyli w istocie je zastosować, choć formalnie

<sup>59</sup> Por. wyroki NSA: z dnia 25 stycznia 2022 r., II GSK 2676/21, LEX nr 3325762 oraz z dnia 8 lutego 2018 r., II OSK 1678/17, LEX nr 2546844.

<sup>60</sup> Por.: wyrok NSA z dnia 8 lutego 2011 r., I OSK 547/10, LEX nr 1070848 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 listopada 2006 r., VI SA/Wa 1637/06. Odmienne uważają M. Szalewska, M. Masternak, op. cit., s. 798.

<sup>61</sup> LEX nr 3218811.

konsekwencje tego prawne będą dopiero przedmiotem rozstrzygnięcia organu Policji.

Pod względem treści orzeczenia wydawane przez lekarza i psychologa przypominają raczej rodzaj sformalizowanej opinii biegłego, choć właściwie nie zawierają uzasadnienia. Ich przedmiotem są podobnie okoliczności dotyczące stanu faktycznego sprawy, tu: psychofizycznego stanu zdrowia osoby ubiegającej się o pozwolenie na broń, aczkolwiek z elementem pewnej subsumpcji, jak wyżej zauważono. Od tradycyjnego dowodu z opinii biegłego różni się tym, że nie podlegają ocenie organów Policji, które nie dysponują specjalistyczną wiedzą medyczną, chyba że ocenie wyłącznie w aspekcie formalnym, a jedyną drogą ich zakwestionowania jest odwołanie. Legitymacja do jego wniesienia przysługuje nie tylko stronie, tak jak przy współdziałaniu organów (art. 106 § 5 k.p.a.), lecz również organowi Policji. Strona postępowania oraz ten organ nie mogą więc podważać tych orzeczeń na przykład przez przedstawienie opinii innego, kolejnego lekarza, psychologa czy biegłego. Przepis art. 15h ust. 7 u.b.a. stanowi nadto wprost, że orzeczenie lekarskie i psychologiczne wydane w trybie odwołania jest ostateczne. Niemniej jednak, jak trafnie zwrócono uwagę w literaturze, w tym wypadku atrybut „ostateczności” związany jest z niepodważalnością tych orzeczeń, co oznacza, że nie mogą być one utożsamiane z podlegającą ocenie organu opinią biegłego, lecz z rozstrzygnięciem częściowym ważącym na wyniku sprawy<sup>62</sup>. W judykaturze wydaje się mimo to brakować jednolitości na ten temat. Z jednej strony podkreśla się, że unormowanie dotyczące orzeczeń lekarskich i psychologicznych przyjęte w u.b.a. wykazuje daleko posuniętą odrębność od regulacji ogólnej instytucji biegłego z art. 84 k.p.a., co przejawia się w braku ich swobodnej oceny przez organ Policji<sup>63</sup>. Z drugiej stwierdza się, że stanowią one *sui generis* opinię z art. 84 k.p.a.<sup>64</sup> lub stanowią wręcz opinię, o której mowa w tym przepisie<sup>65</sup>.

<sup>62</sup> Z. Kmiecik, op. cit., s. 98. Podobnie w wyroku NSA z dnia 22 czerwca 2020 r., II OSK 47/20.

<sup>63</sup> Wyroki NSA: z dnia 9 maja 2023 r., II OSK 1411/20 oraz z 20 maja 2020 r., II OSK 3241/19.

<sup>64</sup> Wyrok NSA z dnia 6 kwietnia 2017 r., II OSK 2966/15, LEX nr 2299860.

<sup>65</sup> Wyroki: NSA z dnia 26 czerwca 2019 r., II OSK 1606/18 oraz z dnia 14 maja 2007 r., II OSK 749/06, LEX nr 342541.

W rezultacie związania organów Policji treścią orzeczeń lekarskich i psychologicznych decyzja w przedmiocie pozwolenia na broń będzie w znacznej części kształtowana stanowiskiem lekarza i psychologa wyrażonym w tych orzeczeniach, co w odniesieniu do instytucji współdziałania organów odpowiadałoby jej ściślejszej formie. Stwierdzić nawet można, że inaczej niż przy podlegającej ocenie opinii biegłego upoważnieni lekarz i psycholog będą niejako zastępowali organ w tej części ustalania stanu faktycznego, która dotyczy stanu zdrowia osoby starającej się o to pozwolenie. Orzeczenia przez nich wydane będą wchodziły zarazem w skład materiału dowodowego w sprawie głównej, wymagając obligatoryjnego uwzględnienia przy jej rozstrzygnięciu<sup>66</sup>. W odróżnieniu jednak od ostatecznego postanowienia organu współdziałającego podjętego na skutek złożenia zażalenia, które to postanowienie jest formą aktu administracyjnego, ostateczne orzeczenie lekarskie lub psychologiczne niebędące takim aktem i wydane w wyniku wniesienia odwołania nie podlega osobnemu zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Przy czym „odwołania”, o którym mowa w art. 15h u.b.a., również nie można utożsamiać ze środkiem prawnym określanym jako „odwołanie” w art. 127 k.p.a. Użycie przez prawodawcę terminu „odwołanie” dla instrumentu – wniosku umożliwiającego ponowne wykonanie badań diagnostycznych wydaje się więc trochę niefortunne, podobnie zresztą jak zastosowanie sformułowania „ostateczne” w art. 15h ust. 7 u.b.a.

Jak już zauważono, orzeczenia lekarskie i psychologiczne nie mogą być samodzielnym przedmiotem skargi sądownoadministracyjnej. W postanowieniu NSA z dnia 27 listopada 2019 r., II OSK 3319/19<sup>67</sup> zapadłym w sprawie odrzucenia skargi na orzeczenie psychologiczne wskazano słusznie, że wydanie tego rodzaju „opinii” nie powoduje, że strona z mocy samego prawa zyskuje jakieś uprawnienie lub ma obowiązek działania związanego z jej treścią. Tym samym, według NSA, orzeczenie to nie mieści się w katalogu spraw podlegających kognicji sądów admini-

---

<sup>66</sup> W doktrynie wyrażono pogląd, że orzeczenia lekarskie i psychologiczne z racji swojego wiążącego charakteru uzyskują status dowodu zupełnego, a biegły przestaje być tylko „pomocnikiem organu”, lecz zaczyna go wyręczać w ustalaniu pewnych okoliczności faktycznych – M. Szalewska, M. Masternak, op. cit., s. 802 i 804.

<sup>67</sup> LEX nr 2748939.

stracyjnych wymienionych w art. 3 § 2 pkt 1–3 p.p.s.a. oraz nie jest też czynnością ani aktem określonymi w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. W takiej sytuacji orzeczenia te będą podlegać kontroli sądu administracyjnego jedynie w ramach rozpoznawania skargi na decyzję wydaną w sprawie pozwolenia na broń. Kontrola ta będzie jednak bardzo ograniczona, gdyż nie może wkraczać w obszar wymagający wiadomości specjalnych – wiedzy z zakresu medycyny i psychologii, której sąd nie posiada, aby mógł te orzeczenia oceniać merytorycznie<sup>68</sup>.

## 6. Podsumowanie

Z dotychczasowych rozważań wynika, że unormowanie w przedmiocie orzeczeń lekarskich i psychologicznych zawarte w przepisach u.b.a. pod pewnymi względami, zwłaszcza postępowania, w którym są podejmowane, przypomina instytucję współdziałania organów, a pod innymi względami, szczególnie treści tych orzeczeń oraz osoby lekarza i psychologa, bardziej dowód z opinii biegłego. Wcześniej wspomniano już także, że podobieństwa i różnice między tymi instytucjami są przedmiotem zainteresowania literatury i orzecznictwa zarówno na tle powyższej ustawy, jak i innych regulacji przewidujących wydawanie orzeczeń lekarskich. Z tego powodu poczynione w prezentowanym artykule uwagi i wnioski dotyczące orzeczeń z ustawy o broni i amunicji na zasadzie analogii będą w części odnosić się odpowiednio do orzeczeń lekarskich podejmowanych na podstawie tych innych aktów normatywnych. Analiza orzeczeń wydawanych w trybie przepisów ustawy o broni i amunicji na tle klasycznych instytucji proceduralnych dowodu z opinii biegłego i współdziałania organów prowadzi zaś do konkluzji, że próba ich zakwalifikowania do jednej z nich skazana być musi na niepowodzenie. Natura tych orzeczeń, charakter postępowania, w którym są podejmowane, oraz wreszcie status prawny podmiotów je wydających stanowią bowiem swoiste połączenie wybranych elementów i cech zarówno opinii biegłego, jak i współdziałania organów. W istocie

<sup>68</sup> Wyrok NSA z dnia 14 października 2020 r., II OSK 2238/18.

wiążące orzeczenie lekarskie stanowi więc odrębną instytucję prawa administracyjnego procesowego, która wykracza poza ramy tradycyjnych instytucji tej gałęzi prawa.

## Bibliografia

- Adamiak B., J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Babiarz S. i in., *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Barczak-Oplustil A., T. Sroka [w:] L. Boska, A. Wnukiewicz-Kozłowska (red.), *System prawa medycznego*, t. 2, *Szczególne świadczenia zdrowotne*, Warszawa 2018.
- Biernat S., *Działania wspólne w administracji państwowej*, Wrocław 1979.
- Bochentyn A., *Dowód z opinii biegłego w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2020.
- Borkowski J., J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1985.
- Borkowski J., *Glosa do wyroku NSA z dnia 20 listopada 1997 r.*, V SA 2699/96, OSP 1999, Nr 3, poz. 56.
- Borkowski J., *Współdziałanie organów administracji państwowej przy wydawaniu indywidualnych decyzji administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego” 1963, Nr 31.
- Cendrowicz D., *Postępowanie w sprawie stwierdzenia choroby zawodowej*, [w:] G. Łaszczycyca, A. Matan (red.), *System prawa administracyjnego procesowego*, A. Matan (red.), t. IV, *Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurysdykcyjne*, Warszawa 2021.
- Chlebny J., *Organy współdziałające w procesie wydawania decyzji*, [w:] G. Łaszczycyca, A. Matan (red.), *System prawa administracyjnego procesowego*, W. Chróścielewski (red.), t. II, cz. 1, *Zakres przedmiotowy i podmiotowy postępowania administracyjnego ogólnego*, Warszawa 2018.
- Chróścielewski W., *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002.
- Daniel P., *Orzeczenie lekarskie jako dowód w postępowaniu w przedmiocie stwierdzenia choroby zawodowej*, „Ius Novum” 2013, Nr 3.

- Dańczak P., *Inni uczestnicy postępowania administracyjnego*, [w:] G. Łaszczycza, A. Matan (red.), *System prawa administracyjnego procesowego*, W. Chróścielewski (red.), t. II, cz. 1, *Zakres przedmiotowy i podmiotowy postępowania administracyjnego ogólnego*, Warszawa 2018.
- Dąbrowski W., *Biegły w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 1967.
- Hoc S., J. Paśnik, P. Szustakiewicz, *Ustawa o broni i amunicji. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Iserzon E., J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970.
- Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa–Poznań 1995.
- Jaśkowska M., A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Jodłowski J., K. Piasecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego z komentarzem*, Warszawa 1989.
- Kamiński M., *Kategorie postępowań administracyjnych niejurysdykcyjnych*, [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, A. Matan (red.), t. IV, *Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurysdykcyjne*, Warszawa 2021.
- Kąkol C., *Ustawa o broni i amunicji. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Kijowski D., *Uprawnienia administracyjne* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2017.
- Kmieciak Z., *Glosa do wyroku NSA z 17 marca 2005 r., OSK 1273/04*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2007, Nr 5.
- Kurzępa B., *Ustawa o broni i amunicji. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Łaszczycza G., C. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003.
- Łaszczycza G., *Postanowienie administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011.
- Maj S., *Ustawa o broni i amunicji. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Marszał K., *Proces karny*, Katowice 1998.
- Martysz C., *Czynności współdziałania w postępowaniu administracyjnym*, [w:] G. Łaszczycza, A. Matan (red.), *System prawa administracyjnego procesowego*, C. Martysz (red.), t. II, cz. 4, *Dynamika postępowania administracyjnego ogólnego*, Warszawa 2021.

- Stahl M., *Inne podmioty administrujące* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011.
- Szalewska M., M. Masternak, *Rola eksperta i jego opinii w postępowaniu administracyjnym* [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010.
- Woś T. (red.), *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2013.
- Zimmermann J., *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996.
- Ziółkowska A., *Czynności przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego* [w:] G. Łaszczycza, A. Matan (red.), *System prawa administracyjnego procesowego*, C. Martysz (red.), t. II, cz. 4, *Dynamika postępowania administracyjnego ogólnego*, Warszawa 2021.

## O przekazaniu właściwości Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu

Zagadnienie właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego jest dzisiaj przedmiotem nowych sporów, które mają niezwykle doniosły wymiar teoretyczny i praktyczny. Zasadniczo chodzi o możliwość legalnego przekazania Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu nowych właściwości, które odbiegają zdecydowanie od dotychczas ukształtowanej w tym zakresie praktyki. Co wymusza zarazem refleksję nad legalnością przekazanych dotychczas właściwości Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w sprawach innych niż konstytucyjnie dopuszczona kontrola działalności administracji publicznej, w tym orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej<sup>1</sup>. Przede wszystkim należy obecnie odnieść się do próby przekazania Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu odwołań w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego oraz spraw dyscyplinarnych sędziów Sądu Najwyższego, sędziów sądów powszechnych i sędziów sądów wojskowych<sup>2</sup>. Ze względu na toczące się nadal postępowania nad ich legalnością można w obu przypadkach pokusić się co najwyżej o uwagi wstępne<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Zob.: art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm., dalej: Konstytucja RP).

<sup>2</sup> Zob.: ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. z 2021 r. poz. 269 z późn. zm., dalej: ustawa o KRS); ustawa z dnia 13 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, jako wynik prac legislacyjnych nad projektem zawartym w druku sejmowym nr 2870 Sejmu IX kadencji, przedłożona do podpisu Prezydentowi RP dnia 9 lutego 2023 r., następnie zaskarżona przez Prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego 20 lutego 2023 r. (dalej: ustawa z dnia 13 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy o SN).

<sup>3</sup> Zob.: postępowanie przed Sądem Najwyższym, I NO 12/22 i I NO 111/22; postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, Kp 1/23.

Na początku konieczne jest przyjęcie założenia, że właściwość każdego sądu oznacza w aspekcie formalnym przekazanie mu kompetencji do rozpoznania i rozstrzygnięcia zawisłych przed nim spraw. Dlatego można jeszcze uznać właściwość za formalne ujęcie kompetencji przekazanych konkretnemu sądowi. W gruncie rzeczy chodzi o rodzaje spraw, w których dany sąd ma upoważnienie i obowiązek działania, co sprowadza się przede wszystkim do wymiaru sprawiedliwości, lecz nie może z nim zostać utożsamione. Zawsze trzeba bowiem mieć na uwadze, że określone sądy podejmują również działania nieobjęte wymiarem sprawiedliwości, chociażby sprawując nadzór judykacyjny. Przez wymiar sprawiedliwości należy tutaj rozumieć działania sądu polegające na władczym, zgodnym z przepisami formalnymi rozstrzygnięciu sporów o fakty mające znaczenie prawne oraz sporów o prawo dotyczące tych faktów<sup>4</sup>. Bez wątplenia przekazanie właściwości każdemu sądowi musi równocześnie realizować założone podstawy konstytucyjne i podstawy ustawowe. Przy tym podstawy ustawowe powinny zarazem stanowić konkretyzację podstaw konstytucyjnych. Chociaż bywa to czasami niejednoznaczne, jednak zawsze sprowadza się do normatywnego ich rozumienia.

Jeżeli chodzi o przekazanie właściwości Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu do rozpoznawania i rozstrzygnięcia odwołań w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego, miało ono niegdyś podstawę ustawową od 17 stycznia 2018 r. do 1 kwietnia 2019 r.<sup>5</sup> Konkretnie chodzi o przepis ustawy, który otrzymał następujące brzmienie: „W sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego odwołanie przysługuje do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W sprawach tych odwołanie do Sądu Najwyższego nie przysługuje. Odwołanie do Naczelnego Sądu Administracyjnego nie może być oparte na zarzucie niewłaściwej oceny spełniania przez kandydatów kryteriów uwzględnianych przy podejmowaniu rozstrzygnięcia w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia

---

<sup>4</sup> Zob.: E. Smoktunowicz, *Wymiar sprawiedliwości* [w:] B. Hołyst, E. Smoktunowicz (red.), *Wielka Encyklopedia Prawa*, Warszawa 2005, s. 1198.

<sup>5</sup> Zob.: art. 44 ust. 1a Ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądowictwa (Dz.U. z 2018 r. poz. 389 z późn. zm. – w ówczesnym brzmieniu).

urzędu sędziego na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego”<sup>6</sup>. Jednak ten przepis został później uznany za niekonstytucyjny, gdyż Trybunał Konstytucyjny orzekł, że „art. 44 ust. 1a ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 184 Konstytucji”<sup>7</sup>. To zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „skutkuje koniecznością zakończenia wszelkich postępowań toczących się na podstawie nieobowiązującego przepisu”<sup>8</sup>.

Trybunał Konstytucyjny nie doszukał się wówczas specyfiki uregulowania wskazanego wyżej przepisu ustawy, która uzasadniałaby wprowadzenie wyjątku od ogólnej regulacji ustawowej, w rezultacie nie pozwolił wówczas na uznawanie właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego. Przekazanie właściwości Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu do rozpoznawania i rozstrzygania odwołań w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego nie jest bowiem uzasadnione z perspektywy czterech konstytucyjnych kryteriów, takich jak: rodzaj albo charakter sprawy; charakterystyka ustrojowa danego typu sądu; procedura stosowana przez konkretny rodzaj sądu; konieczność zapewnienia, aby wszystkie sprawy w znaczeniu konstytucyjnym były objęte kontrolą sądową<sup>9</sup>. Zwłaszcza trzy ostatnie kryteria nie predestynują Naczelnego Sądu Administracyjnego do rozpoznawania i rozstrzygania tych odwołań, bowiem: ogólnie nie został powołany do kontroli Krajowej Rady Sądownictwa, która jest konstytucyjnym organem państwa; zasadniczo stosuje procedurę administracyjną, zatem nie jest dla niego adekwatna procedura cywilna; w tym zakresie pełną kontrolę sądową zapewnia Sąd Najwyższy<sup>10</sup>.

---

<sup>6</sup> Zob.: art. 1 ust. 12a ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 3).

<sup>7</sup> Zob.: ust. 2 wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 marca 2019 r., K 12/118.

<sup>8</sup> Zob.: uzasadnienie *in fine* wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 marca 2019 r., K 12/18; art. 3 ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 914).

<sup>9</sup> Zob.: uzasadnienie *in fine* wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 marca 2019 r., K 12/18.

<sup>10</sup> Ibidem.

Co więcej, trudno również przyjąć, żeby „rodzaj” lub „charakter” odwołań w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego wskazywały na właściwość Naczelnego Sądu Administracyjnego, skoro co do zasady jest wówczas właściwy Sąd Najwyższy<sup>11</sup>. Zwłaszcza mając na uwadze, że ta instytucja nie powinna być wcielana w życie na drodze postępowania, które podlega zupełnie różnym sądom<sup>12</sup>. Ponadto należy jeszcze podkreślić, że uchwała Krajowej Rady Sądownictwa nie tylko nie jest decyzją administracyjną, ale nie można jej uznać nawet za akt lub czynność z zakresu administracji publicznej, co wyklucza dodatkowo przypisanie tutaj właściwości Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu<sup>13</sup>. Czy trzeba dalej przypomnieć o niestosowaniu w postępowaniu przed Krajową Radą Sądownictwa przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego?<sup>14</sup> Bo chociaż Krajowa Rada Sądownictwa rozstrzyga wtedy sprawy indywidualne, podejmując władcze rozstrzygnięcia o charakterze zbliżonym do decyzji, to nie są one jednak wykonywane w ramach prawa administracyjnego, gdyż pomiędzy Krajową Radą Sądownictwa a adresatami jej rozstrzygnięć nie istnieje stosunek administracyjnoprawny<sup>15</sup>.

Jednak Naczelny Sąd Administracyjny uznał w licznych wyrokach, mając przy tym na względzie wyłącznie wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, jaki uzyskał w odpowiedzi na zadane pytanie prejudycjalne, że zmiana krajowego porządku prawnego, która polegała na pozbawieniu go właściwości we wskazanych wyżej sprawach, uzasadnia twierdzenie o zaktualizowaniu się obowiązku odstąpienia przez niego od stosowania normy derogującej jego pierwotną właściwość<sup>16</sup>.

---

<sup>11</sup> Ibidem.

<sup>12</sup> Ibidem.

<sup>13</sup> Zob.: art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 259 z późn. zm.).

<sup>14</sup> Zob.: art. 2 ustawy o KRS.

<sup>15</sup> Zob.: R. Pęk, *Teza 6 do art. 2*, [w:] M. Niezgódka-Medek, R. Pęk, *Krajowa Rada Sądownictwa. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 36.

<sup>16</sup> Zob.: wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 2 marca 2021 r., C-824/18; wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 maja 2021 r., II GOK 2/18, II GOK 3/18, II GOK 5/18, II GOK 6/18 i II GOK 7/18; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 maja 2021 r., 4/18;

Przed wszystkim należy tutaj podkreślić, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej dopuścił „[w] przypadku zmian w krajowym porządku prawnym (...)” możliwość „(...) odstąpienia od zastosowania się do omawianych zmian w krajowym porządku prawnym, niezależnie od tego, czy mają one charakter ustawowy, czy konstytucyjny, i w konsekwencji dalszego uznawania swojej wcześniejszej właściwości do rozpoznawania spraw, które wpłynęły do niego przed zaistnieniem tych zmian”<sup>17</sup>. Niewątpliwie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej potwierdził tym samym metodę niestosowania, a nie unieważniania prawa krajowego sprzecznego jego zdaniem z prawem unijnym, którą niemal jednolicie realizuje w swoim orzecznictwie<sup>18</sup>.

Tymczasem takich zmian w krajowym porządku prawnym nie było, ponieważ nie doszło wówczas do zmian aktów normatywnych, które pozbawiałyby właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego, innymi słowy, nie zostały w tym zakresie zmienione jakiegokolwiek źródła prawa powszechnie obowiązującego. Oczywiście bezdyskusyjnie przez źródła prawa powszechnie obowiązującego trzeba rozumieć: Konstytucję RP, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia i akty prawa miejscowego<sup>19</sup>. W podanym kontekście wypada także dostrzec, że krajowy porządek prawny jest pojęciem konstytucyjnym, które identyfikuje wszystkie źródła prawa powszechnie obowiązującego<sup>20</sup>. Stąd do zmiany krajowego porządku prawnego konieczne jest wprowadzenie zmian w odpowiednich źródłach prawa powszechnie obowiązującego. Przy tym warto jeszcze zauważyć, że pojęcie zmiany ustawy polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów

---

wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 września 2021 r., II GOK 8/18, II GOK 10/18, II GOK 11/18, II GOK 12/18, II GOK 13/18 i II GOK 14/18; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 października 2021 r., II GOK 15/18; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 listopada 2021 r., II GOK 9/18.

<sup>17</sup> Zob.: wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 2 marca 2021 r., C-824/18.

<sup>18</sup> Zob.: D. Dąbek, *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2010, s. 392.

<sup>19</sup> Zob.: art. 87 Konstytucji RP.

<sup>20</sup> Zob.: art. 91 ust. 1 Konstytucji RP.

przepisami o innej treści lub brzmieniu albo na dodaniu do niej nowych przepisów<sup>21</sup>. Podobnie rozumuje zresztą Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, według którego zmiany krajowego porządku prawnego mają „charakter ustawowy, czy konstytucyjny”<sup>22</sup>.

Bezsprzecznie należy to jeszcze skonfrontować z rolą i znaczeniem wyroków Trybunału Konstytucyjnego oraz ich wpływem na krajowy porządek prawny. Ponieważ wyroki Trybunału Konstytucyjnego zbliżają się co najwyżej do aktów normatywnych, jeżeli rozstrzygnięcia w nich zawarte są nakierowane na eliminację niekonstytucyjnej normy prawnej w pełnym lub częściowym zakresie, lecz zasadniczo nie mogą przecież być z nimi utożsamiane ze względu na inny charakter. Utrata mocy obowiązującej normy prawnej na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego nie jest bowiem nigdy tożsama z uchYLENIEM normy w wyniku zmiany aktu normatywnego kompetentnego organu. Wobec tego nie można na podstawie wyroku Trybunału Konstytucyjnego rekonstruować jakiejkolwiek normy prawnej, co oczywiście dotyczy również normy derogującej inną normę z krajowego porządku prawnego. Tym samym Naczelny Sąd Administracyjny wadliwie uznał w licznych wyrokach, że konieczne jest „pominięcie normy derogującej z krajowego porządku prawnego art. 44 ust. 1a ustawy o KRS, który pierwotnie stanowił podstawę kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego w rozpatrywanej sprawie, a rekonstruowanej z sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 12/18”<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Zob.: § 82 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad Techniki Prawodawczej (Dz.U. z 2026 r. poz. 286 z późn. zm.).

<sup>22</sup> Zob.: wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 2 marca 2021 r., C-824/18.

<sup>23</sup> Zob.: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 maja 2021 r., II GOK 2/18, II GOK 3/18, II GOK 5/18, II GOK 6/18 i II GOK 7/18; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 maja 2021 r., 4/18; wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 września 2021 r., II GOK 8/18, II GOK 10/18, II GOK 11/18, II GOK 12/18, II GOK 13/18 i II GOK 14/18; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 października 2021 r., II GOK 15/18; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 listopada 2021 r., II GOK 9/18.

Wreszcie jest oczywiste, że wyroki Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie mogą ze swej istoty umocowywać do pomijania wyroków Trybunału Konstytucyjnego, gdyż kontrola zgodności z prawem unijnym nie dotyczy aktów jurysdykcyjnych. Gdyby przyjąć nawet hipotetycznie, iż takie pominięcie jest możliwe, to nie można przecież tutaj uznać, że Naczelny Sąd Administracyjny stałby się ostatecznie właściwy. Byłaby to bowiem właściwość niewynikająca ani z Konstytucji RP, ani z ustawy, ani z umów międzynarodowych, ani z wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, ani z wykładni prawnej. Ponadto nie budzi też wątpliwości, że rozpoznawanie i rozstrzyganie odwołań w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, co dotyczy również kandydatów do Sądu Najwyższego, od samego początku należało i dalej należy do wyłącznej właściwości Sądu Najwyższego<sup>24</sup>. Dlatego wydawanie tutaj wyroków przez jakikolwiek inny sąd, zresztą nie tylko mieszczący się w pionie kontroli sądowej administracji publicznej, innymi słowy nie tylko przez Naczelny Sąd Administracyjny, oznacza każdorazowo działanie poza jego właściwością.

Co się tyczy przekazania dalej właściwości Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu do rozpoznawania i rozstrzygania spraw dyscyplinarnych sędziów Sądu Najwyższego, sędziów sądów powszechnych i sędziów sądów wojskowych, to „intencją projektowanych zmian jest wyeliminowanie potencjalnych wątpliwości związanych z wykonaniem przez Rzeczpospolitą Polską zobowiązań wynikających z decyzji wykonawczej Rady (UE) nr 9728/22 z dnia 14 czerwca 2022 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności dla Polski (...), na mocy której zatwierdzony został tzw. Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO), przewidujący realizację, w drodze odpowiednich zmian legislacyjnych, reformy wzmacniającej niezależność i bezstronność sądownictwa oraz zapewniającej odpowiednie środki prawne, umożliwiające ponowne rozpoznanie spraw rozstrzygniętych uprzednio przez Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego (co odzwierciedlone jest w zawartych w KPO kamieniach milowych F1G oraz F2G)”<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Zob.: art. 183 Konstytucji RP.

<sup>25</sup> Zob.: uzasadnienie projektu ustawy z dnia 13 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy o SN, które jest zawarte w druku sejmowym nr 2870 Sejmu IX kadencji.

Konkretnie chodzi o przekazanie spraw dotyczących: odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów; wykonywania „testu niezawisłości” sędziów; dokonanych ostatnio zawiesznień w czynnościach służbowych sędziów.

W konsekwencji miałby niebawem zostać przekazany do właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego szeroki katalog nowych spraw dyscyplinarnych. Równocześnie wypada podnieść, że Naczelny Sąd Administracyjny jest dzisiaj właściwy do rozpoznawania i rozstrzygania spraw dyscyplinarnych sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego i sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych. Tym samym Naczelny Sąd Administracyjny miałby pełny monopol na rozpoznawanie i rozstrzyganie spraw dyscyplinarnych wszystkich sędziów. Z całą pewnością oznaczałoby to fundamentalną zmianę ustrojową funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, która nie sprowadza się wyłącznie do rozpoznawania i rozstrzygania spraw dyscyplinarnych wszystkich sędziów, gdyż dotyka zarazem organizacji systemu sądownictwa, niezawisłego statusu sędziów i zapewnienia prawa do sądu. Zwłaszcza mając na uwadze, że Sąd Najwyższy, sądy powszechne i sądy wojskowe nie mogą nigdy naruszać właściwości sądów administracyjnych, zaś sądy administracyjne nie mogą nigdy naruszać właściwości Sądu Najwyższego, sądów powszechnych i sądów wojskowych. Takie rozdzielenie właściwości jest przesądzone na gruncie Konstytucji RP, co dotyczy wprost Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>26</sup>.

W każdym razie można tutaj stwierdzić, że Sąd Najwyższy, sądy powszechne i sądy wojskowe nie mają jakichkolwiek powiązań funkcjonalnych z sądami administracyjnymi. Tak więc przekazanie ustawą rozpoznawania i rozstrzygania spraw dyscyplinarnych sędziów Sądu Najwyższego, sędziów sądów powszechnych i sędziów sądów wojskowych do właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego nie powinno teraz być uznane za zgodne z Konstytucją RP. Przecież jest oczywiste, że nie można takich spraw identyfikować z kontrolą działalności administracji publicznej, która stanowi element konstytuujący właściwość Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>27</sup>. Chociaż kontrola działalności

---

<sup>26</sup> Zob.: art. 2, art. 45 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 177, art. 183 ust. 1 i 2, art. 184 Konstytucji RP.

<sup>27</sup> Zob.: art. 184 Konstytucji RP.

administracji publicznej odbywa się na zasadach określonych w ustawie, czyli jest wówczas wymagana konkretyzacja ustawowa, lecz naturalnie nie wolno wychodzić poza granice w taki sposób narzuconej mu konstytucyjnie właściwości<sup>28</sup>. Aczkolwiek Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje i rozstrzyga sprawy dyscyplinarne sędziów sądów administracyjnych, którzy mają odrębny system dyscyplinarny, jednak stanowi to konsekwencję przede wszystkim ustrojowego wyodrębnienia sądownictwa administracyjnego.

Ponadto nie budzi jeszcze wątpliwości, że przekazanie rozpoznawania i rozstrzygania spraw dyscyplinarnych sędziów Sądu Najwyższego, sędziów sądów powszechnych i sędziów sądów wojskowych do właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego nie powinno teraz być uznane za zgodne z Konstytucją RP, bo sprzeciwia się temu: charakter wskazanych spraw dyscyplinarnych, charakterystyka ustrojowa Naczelnego Sądu Administracyjnego, procedura stosowana przez Naczelny Sąd Administracyjny, funkcjonowanie całego systemu sądownictwa dyscyplinarnego w sądach powszechnych i Sądzie Najwyższym. Jeżeli chodzi o charakter wskazanych spraw dyscyplinarnych, to nie mają one nigdy związku z kontrolą administracji publicznej, lecz wiążą się jednoznacznie z kontrolą władzy sądowniczej. Oczywiście Naczelny Sąd Administracyjny posiada odmienny charakter niż Sąd Najwyższy, sądy powszechne i sądy wojskowe, gdyż nie orzeka merytorycznie. Zarazem odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów została objęta postępowaniem samoistnym, w którym nie stosuje się odpowiednio Kodeksu postępowania administracyjnego, a odpowiednie zastosowanie ma Kodeks postępowania karnego<sup>29</sup>. W tym zakresie została już zapewniona kontrola sądowa spraw dyscyplinarnych.

Ale przekazanie rozpoznawania i rozstrzygania spraw dyscyplinarnych sędziów Sądu Najwyższego, sędziów sądów powszechnych i sędziów są-

<sup>28</sup> Zob.: T. Woś, *Pojęcie postępowania sądowoadministracyjnego i jego przedmiot – sprawa sądowoadministracyjna* [w:] T. Woś (red.), *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2013, s. 27–28; w drodze wyjątku godzi się na to pod pewnymi warunkami L. Garlicki, *Teza do art. 184* [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005, s. 7–8.

<sup>29</sup> Zob.: Dział II, rozdział 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 2072 z późn. zm.).

dów wojskowych do właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego nie jest możliwe do zaakceptowania także z perspektywy relacji nadrzędności i podporządkowania między nimi na gruncie Konstytucji RP. Dotyczy to zwłaszcza relacji między Sądem Najwyższym i Naczelny Sąd Administracyjny. W tym miejscu celowe jest przypomnienie, że Sąd Najwyższy ma samodzielnie ukształtowany status, który obejmuje sprawowanie nadzoru nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania oraz wykonywanie także innych czynności określonych w Konstytucji RP i ustawach<sup>30</sup>. W konsekwencji mieści się on zarówno poza pionem sądownictwa powszechnego i wojskowego, jak i pionem sądownictwa administracyjnego. Tymczasem nie można już tego samego powiedzieć o Naczelny Sądzie Administracyjny, który sprawuje przecież jedynie kontrolę działalności administracji publicznej w zakresie określonym w ustawie<sup>31</sup>. Przy tym znajduje się on na szczycie pionu sądownictwa administracyjnego, który obejmuje aktualnie również wojewódzkie sądy administracyjne.

Tym samym należałoby za nieuzasadnione uznać „symetryczne” traktowanie w Polsce obu sądów „najwyższych”<sup>32</sup>. W końcu jedynie Sądowi Najwyższemu dozwolono wykonywać także inne czynności określone w Konstytucji RP i ustawach. Takiej właściwości wyraźnie jest pozbawiony Naczelny Sąd Administracyjny. Co więcej, przypisano tutaj bezpośrednio Sądowi Najwyższemu sprawowanie nadzoru nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania. Z pewnym zdziwieniem trzeba zarazem skonstatować, że nie przyznano na gruncie Konstytucji RP właściwości Naczelny Sądowi Administracyjnyemu do sprawowania podobnego nadzoru nad działalnością sądów administracyjnych w zakresie orzekania. Status Sądu Najwyższego jest wreszcie regulowany przez Konstytucję RP zawsze przed regulacją odnoszącą się do statusu Naczelnego Sądu Administracyjnego. Z podanych względów jest niemożliwe przekazanie rozpoznawania i rozstrzygania spraw dyscyplinarnych sędziów Sądu Najwyższego, sędziów sądów powszech-

---

<sup>30</sup> Zob.: art. 183 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

<sup>31</sup> Zob.: art. 184 zdanie pierwsze Konstytucji RP.

<sup>32</sup> Zob.: B. Naleziński, *Teza 1 do art. 184*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 552.

nych i sędziów sądów wojskowych do właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego, ponieważ stałby się on wówczas sądem tak naprawdę położonym nad Sądem Najwyższym.

Zasadniczo wolno także uznać, że katalog spraw przypisanych Sądowi Najwyższemu jest otwarty, a katalog spraw przypisanych Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu ma charakter zamknięty. Zresztą katalog spraw przypisanych sądom powszechnym jest również otwarty, bowiem sprawują one wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach z wyjątkiem spraw zastrzeżonych ustawowo dla właściwości innych sądów<sup>33</sup>. Podobnie katalog spraw przypisanych wojewódzkim sądom administracyjnym ma charakter zamknięty, gdyż sprawują one jedynie kontrolę działalności administracji publicznej na zasadach określonych w ustawie<sup>34</sup>. Wobec tego jedynie Sądowi Najwyższemu i sądom powszechnym wolno przekazać w drodze ustawy inne sprawy niż wymienione wprost przez Konstytucję RP. Zatem ustawodawca nie posiada swobodnego uznania w kwestii przesądzenia, czy określony rodzaj spraw ma należeć do Sądu Najwyższego i sądów powszechnych, czy też do sądów administracyjnych<sup>35</sup>. Z tych względów przekazanie rozpoznawania i rozstrzygania spraw dyscyplinarnych sędziów Sądu Najwyższego, sędziów sądów powszechnych i sędziów sądów wojskowych do właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego nie znajduje dodatkowo podstaw w Konstytucji RP.

## Bibliografia

- Dąbek D., *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2010.
- Garlicki L. [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005.

---

<sup>33</sup> Zob.: art. 177 Konstytucji RP.

<sup>34</sup> Zob.: art. 184 zdanie pierwsze Konstytucji RP.

<sup>35</sup> Zob.: W. Sanetra, *Sąd właściwy w rozumieniu Konstytucji RP*, „Przegląd Sądowy” 2011, Nr 9, s. 7–25.

- Naleziński B. [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Pęk R., *Teza 6 do art. 2* [w:] M. Niezgódka-Medek, R. Pęk, *Krajowa Rada Sądownictwa. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Sanetra W., *Sąd właściwy w rozumieniu Konstytucji RP*, „Przegląd Sądowy” 2011, Nr 9.
- Smoktunowicz E., *Wymiar sprawiedliwości* [w:] B. Hołyst, E. Smoktunowicz (red.), *Wielka Encyklopedia Prawa*, Warszawa 2005.
- Woś T., *Pojęcie postępowania sądownoadministracyjnego i jego przedmiot – sprawa sądownoadministracyjna* [w:] T. Woś (red.), *Postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2013.

## Podatki a praworządność – zarys zakresu badań

### 1.

Podatki są nakładane przez państwo w celu sfinansowania jego zadań. Środki pochodzące z podatków umożliwiają funkcjonowanie państwa oraz prowadzenie polityki gospodarczej i społecznej. Jednakże nakładanie podatków ingeruje w sferę prawa własności i prawa do wolności. Stanowi ograniczenie tych praw. Prawa podatnika, zaliczane do praw człowieka, ograniczają z kolei władztwo państwa, zmierzając do osiągnięcia pewnej równowagi między potrzebami państwa a prawami jednostki<sup>1</sup>.

Polityka podatkowa państwa znajduje swój wyraz w tworzeniu i stosowaniu prawa podatkowego. Zarówno proces tworzenia, jak i jego rezultat, czyli sam tekst prawny, winny odpowiadać pewnym zasadom. W szczególności prawo podatkowe winno uwzględniać zarówno interes publiczny, jak i prywatny. Szereg warunków powinno spełniać także stosowanie prawa podatkowego, kluczowe znaczenie w tym zakresie ma poszanowanie praw podatnika, w tym prawa do zapłaty podatku w wysokości wynikającej z ustaw podatkowych. Skutecznemu działaniu organów podatkowych winny towarzyszyć gwarancje rzetelnego postępowania administracyjnego i sądowego w sprawach podatkowych.

W toku gromadzenia dochodów podatkowych często dochodzi do sporów między organami podatkowymi a podatnikami. Większość sporów dotyczy wysokości podatków. Nieprzestrzeganie przepisów prawa można spotkać po obu stronach. Szczególnie groźne jest łamanie prawa

---

<sup>1</sup> D. Bentley, *Taxpayers' Rights. Theory, Origin and Implementation*, Alphen aan den Rijn 2007, s. 56.

przez organy podatkowe powodowane często dążeniem do maksymalizacji dochodów budżetowych.

Celem niniejszego artykułu jest ustalenie najważniejszych elementów objętych zakresem badań, które pozwoliłyby na ocenę funkcjonowania mechanizmów podatkowych z punktu widzenia praworządności. Tematyka ta ma obecnie w Polsce ogromne znaczenie i jest aktualna wobec niszczenia praworządności i demokracji oraz bezprawnych zmian zasad funkcjonowania państwa przez władze państwowe.

## 2.

Problematyka praworządności jest rozległa i złożona, bogata merytorycznie i ma obfitą literaturę. W tym miejscu zasygnalizowane zostaną jedynie niektóre kwestie mające istotne znaczenie dla tematyki wyznaczonej tytułem niniejszego artykułu.

Praworządność można sprowadzić do przestrzegania prawa przez organy państwa. Oznacza ona rządy prawa. Oczywiście obywatele i inne podmioty prawa również winny przestrzegać prawa, jednak ich zachowania nie mają znaczenia dla oceny danego państwa jako praworządnego czy niepraworządnego<sup>2</sup>.

Definiując praworządność, pamiętać należy o angielskiej zasadzie rządów prawa (*rule of law*<sup>3</sup>) i niemieckim pojęciu państwa prawa (*Rechtsstaat*<sup>4</sup>), za którymi, mimo różnic, stoją te same wartości. Wartości te wyraża również polski termin „praworządność”.

Skoro decydujące znaczenie dla praworządności ma przestrzeganie prawa przez organy państwa, muszą istnieć normy drugiego stopnia, które określałyby „konsekwencje czy skutki prawne nieprzestrzegania

---

<sup>2</sup> J. Nowacki, *Praworządność. Wybrane problemy teoretyczne*, Warszawa 1977, s. 174. Por. także: S. Kaźmierczyk, *Praworządność* [w:] *Wielka encyklopedia prawa, Tom VII, Teoria i filozofia prawa*, Warszawa 2016, s. 346.

<sup>3</sup> Ph.S. James, *Introduction to English Law*, London 1989, s. 145.

<sup>4</sup> C. Creifelds, *Rechtswörterbuch*, München 1992, s. 942; K. Tipke, *Steuerrechtsordnung*, Köln 1993, s. 133 i n., 159, 251 i n.

przez organy państwa norm stopnia pierwszego”<sup>5</sup>. Na podstawie tych norm „uchylane byłyby decyzje niezgodne z prawem i niweczone byłyby skutki bezprawnych działań tychże organów”<sup>6</sup>.

W piśmiennictwie rozróżnia się praworządność formalną i praworządność materialną. Praworządność formalna polega na działaniu zgodnie z prawem (przestrzeganiu prawa) w sytuacji, kiedy to prawo spełnia określone wymagania formalne. Natomiast praworządność materialna to działanie zgodne z prawem (przestrzeganie prawa) w sytuacji, kiedy owo prawo spełnia określone wymagania formalne, jak również odpowiednie wymagania materialne<sup>7</sup>. Rozróżnienie to z jednej strony ukazuje ważne aspekty praworządności, z drugiej zaś zarzuca mu się wiele wad<sup>8</sup>.

Praworządność formalna wymaga stanowienia – zgodnie z określonymi prawnie procedurami – norm generalnych, jawnych (publikowanych), niesprzecznych, nieretroaktywnych<sup>9</sup>. Konieczne są także odpowiednie rozwiązania instytucjonalne, w tym między innymi: trójpodział władz<sup>10</sup>, określony konstytucyjnie katalog źródeł prawa, niezależność sądów, „sądowa kontrola nad wszelkimi działaniami państwa, odpowiedni dostęp obywatela do sądu, zapewnienie mu gwarancji uczciwego procesu czy istnienie skutecznych mechanizmów odpowiedzialności funkcjonariuszy państwa za łamanie prawa”<sup>11</sup>.

Praworządność materialna, mimo pewnych różnic w jej pojmowaniu, w uproszczeniu odpowiada modelowi państwa liberalno-demokratycz-

<sup>5</sup> J. Nowacki, op. cit., s. 38.

<sup>6</sup> Ibidem, s. 174.

<sup>7</sup> J. Wróblewski, *Z zagadnień pojęcia i ideologii demokratycznego państwa prawnego (analiza teoretyczna)*, „Państwo i Prawo” 1990, Nr 6, s. 6–7; L. Morawski, *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, Warszawa 2005, s. 318; J. Nowacki, op. cit., s. 174, 175.

<sup>8</sup> L. Morawski, op. cit., s. 318–321.

<sup>9</sup> T. Pietrzykowski, *Ujarzmianie Lewiatana. Szkice o idei rządów prawa*, Katowice 2014, s. 102.

<sup>10</sup> A.P. Dourado, *General Report – In search of validity in tax law: the boundaries between creation and application in a rule-of-law state* [w:] *Separation of powers in tax law*, EATLP 2010, s. 27.

<sup>11</sup> T. Pietrzykowski, op. cit., s. 103.

nego<sup>12</sup>. Organy państwa winny działać zgodnie z prawem i na podstawie prawa. Prawo musi spełniać określone wymagania formalne, o których wyżej była mowa. Ponadto musi także odpowiadać wymaganiom materialnym, czyli odnoszącym się do treści unormowań<sup>13</sup>. Podstawowym wymaganiem jest ochrona godności człowieka i wynikające z niej prawa i wolności jednostek, w tym wolności i prawa człowieka i obywatela z wolnością słowa i zrzeszania się. Ogromne znaczenie ma prawo własności i jego ochrona oraz wolność gospodarcza, a z drugiej strony dbałość o najłabszych ekonomicznie. Państwo praworządne to państwo demokratyczne<sup>14</sup>. Podkreślić trzeba, że podstawą państwa prawa jest społeczeństwo obywatelskie<sup>15</sup>.

Wypada zgodzić się z tezą, że „pojęcie praworządności jest w immanentny sposób związane z określonym zespołem wartości materialnych i poza nim nie ma żadnego sensu”<sup>16</sup>.

### 3.

Ocena funkcjonowania mechanizmów podatkowych z punktu widzenia zasady praworządności wymaga zbadania przede wszystkim:

- a) procesów stanowienia prawa podatkowego,
- b) treści prawa podatkowego,
- c) stosowania prawa podatkowego.

Stanowienie prawa podatkowego winno być badane począwszy od wstępnych aktów polityki podatkowej aż po wejście w życie ustawy. Kryterium badawcze to w pierwszym rzędzie unormowania Konstytucji RP, Regulaminu Sejmu RP i Regulaminu Senatu. Takie kryterium, poza odpowiedzią na pytanie, czy przestrzegane jest prawo, pozwoli między

---

<sup>12</sup> Ibidem, s. 138.

<sup>13</sup> J. Nowacki, op. cit., s. 175.

<sup>14</sup> T. Pietrzykowski, op. cit., s. 138; P. Tuleja, *Komentarz do art. 2* [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP, Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, s. 239, 240.

<sup>15</sup> L. Morawski, op. cit., s. 322 i n.

<sup>16</sup> Ibidem, s. 321.

innymi na dokonanie oceny stanowienia prawa podatkowego w świetle zasady podziału władz. Przykładowo, jeśli składany jest projekt poselski, który nie wymaga konsultacji przez posłów większości sejmowej, a projekt ten w rzeczywistości opracowany został w ministerstwie finansów, to – poza łamaniem prawa – niewątpliwie osłabia to pozycję Sejmu, a wzmacnia nielegalnie pozycję władzy wykonawczej.

W toku uchwalania ustaw podatkowych należy przestrzegać Konstytucji RP, ale zadbać należy także o to, by uchwalane prawo było zgodne z Konstytucją RP, prawem Unii Europejskiej, prawem międzynarodowym i innymi elementami systemu prawa.

Badając przestrzeganie prawa, warto zwrócić uwagę na uzasadnienie projektu ustawy, które w myśl przepisów powinno zawierać szereg wyraźnie określonych elementów. Zawartość uzasadnienia w zestawieniu z tekstem projektu ustawy pozwala ów projekt trafnie ocenić. Należy więc zbadać, czy uzasadnienie odpowiada warunkom wskazanym w Regulaminie Sejmu<sup>17</sup>. Ma to również wpływ na pozycję Sejmu.

Ważne jest także poszanowanie zasady *lex retro non agit*, ochrony praw nabytych, zabezpieczenia interesów w toku i odpowiedni okres *vacatio legis*.

Badaniu i ocenie winna podlegać także formalna, w tym językowa, i merytoryczna jakość uchwalanego prawa podatkowego i czynniki mające wpływ na ową jakość. Na jakość prawa duży wpływ ma staranność przygotowania samego projektu, tempo prac legislacyjnych, korzystanie z wyników konsultacji i opinii ekspertów. Należy podkreślić, że niski poziom procesu legislacyjnego prowadzi w efekcie do złego prawa. Niski poziom legislacji podatkowej skutkuje tym, że adresaci prawa podatkowego (podatnicy, organy podatkowe) nie rozumieją przepisów, a tym samym nie mogą precyzyjnie ustalić, jakie uprawnienia i obowiązki z owych przepisów wynikają i jaką kwotę podatku należy zapłacić. Utrudnia to przestrzeganie prawa podatkowego zarówno przez organy

---

<sup>17</sup> W. Nykiel, *Nowe przepisy dotyczące klauzuli przeciw unikaniu opodatkowania – wybrane aspekty legislacyjne* [w:] *Współczesne problemy prawa podatkowego. Teoria i praktyka, Tom I, Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Bogumiłowi Brzezińskiemu*, Warszawa 2019, s. 388 i n.

podatkowe, jak i podatników. Niski poziom legislacji podatkowej godzi w prawa podatnika i narusza zasadę pewności opodatkowania<sup>18</sup>.

Jak wyżej wskazano, jednym z ważnych wymagań stawianych praworządności materialnej jest ochrona godności człowieka i wynikające z niej prawa, w tym prawa człowieka. Jak wiadomo, do praw człowieka zaliczane są prawa podatnika. Jak wyżej wskazano, ich istota sprowadza się do ograniczania władztwa państwa i dążenia do osiągnięcia *sui generis* równowagi między potrzebami dochodowymi państwa a prawami jednostki<sup>19</sup>. Prawa podatnika mają zróżnicowaną konstrukcję prawną, charakter i kształt<sup>20</sup>. Zawarte są w wielu aktach prawnych prawa międzynarodowego, europejskiego i krajowego<sup>21</sup>, odnoszących się zarówno do praw człowieka, jak i stanowiących prawo podatkowe. W tym stanie rzeczy treść prawa podatkowego winna być analizowana z punktu widzenia potrzeb ochrony praw podatnika. Należy ustalić zakres tych praw, formę ich ujęcia w przepisach, stopień rozproszenia (integracji), zgodność prawa krajowego z prawem europejskim i międzynarodowym. Ważny jest także stopień świadomości społecznej praw podatnika. Trzeba również odpowiedzieć na pytania, czy rośnie zakres obowiązków podatnika oraz czy rośnie represyjność prawa podatkowego. Jeśli zakres obowiązków podatników rośnie, to należy zbadać, czy dochodzi do przerzucania obowiązków administracji podatkowej na podatników (np. w toku uszczelniania systemu podatkowego).

<sup>18</sup> Por.: W. Nykiel, *Prawa podatnika a stanowienie prawa podatkowego – wybrane zagadnienia*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego” 2019, Nr 4.

<sup>19</sup> D. Bentley, *Taxpayers' Rights. Theory, Origin and Implementation*, Alphen aan den Rijn 2007, s. 56.

<sup>20</sup> Ibidem, s. 107 i n.; B. Brzeziński, *Taxpayers' Rights: Some Theoretical Issues* [w:] W. Nykiel, M. Sęk (red.), *Protection of Taxpayer's Rights. European, International and Domestic Tax Law Perspective*, Warszawa 2009, s. 21 i n.; W. Nykiel, M. Sęk, *Karta Praw Podatnika. Nowy instrument ochrony praw polskiego podatnika*, Łódź 2022, s. 13–25.

<sup>21</sup> Można tu wymienić m.in. Europejską Konwencję Praw Człowieka, umowy w sprawie unikania podwójnego opodatkowania, prawo Unii Europejskiej, w tym Kartę Praw Podstawowych Unii Europejskiej, konstytucje poszczególnych państw oraz ustawy należące do ogólnego i szczegółowego prawa podatkowego.

Stosowanie prawa to ustalenie przez kompetentne organy, przede wszystkim sądy i organy administracji publicznej, praw i obowiązków albo stanu prawnego, wynikających z norm prawnych. Akty stosowania prawa mają cechy aktów prawnych o charakterze indywidualnym, zawierają bowiem normy indywidualne. Szerszy zakres znaczeniowy ma pojęcie „przestrzeganie prawa”, które oznacza zachowanie zgodne z prawem. Organy stosujące prawo oczywiście winny przestrzegać prawa w swoim działaniu. Obywatel winien przestrzegać prawa, ale nie ma kompetencji do jego stosowania<sup>22</sup>.

Jak wiadomo, podmioty gromadzące dochody budżetowe dążą do osiągnięcia kwot przewidzianych w budżecie, a nawet ich przekroczenia. W wypadku gdy prawo podatkowe nie daje takich możliwości, może dochodzić do jego złamania. Tak więc dążenie do maksymalizacji dochodów budżetowych może prowadzić do szkodliwego i nielegalnego fiskalizmu, co godzi w prawa podatnika. W toku postępowań może dochodzić także do łamania domniemania rzetelności i dobrej wiary podatnika. Zjawiska te winny podlegać wnikliwym badaniom.

Do fundamentalnych praw podatnika należą prawa do zainicjowania kontroli instancyjnej i sądowej dotyczących go rozstrzygnięć. W ten sposób podatnik walczy z naruszeniami prawa podatkowego przez organy podatkowe. Tu należy zbadać rzetelność postępowania podatkowego i sądowego w sprawach podatkowych<sup>23</sup> oraz skalę i skuteczność wskazanych wyżej działań podatników w zakresie poszczególnych podatków. Ważna jest także odpowiedź na pytanie o to, jak wygląda naprawienie szkody wyrządzonej działaniem lub zaniechaniem organów podatkowych.

Kluczowe znaczenie dla odpowiedzi na pytanie, czy mamy do czynienia z państwem praworządnym, ma funkcjonowanie sądów. Nie inaczej jest w zakresie podatków. W związku z tym należy poddać badaniom funkcjonowanie sądów administracyjnych. Kryteriów badawczych

<sup>22</sup> J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1972, s. 7–8; T. Bekrycht, J. Leszczyński, P. Łabieniec, *Podstawy doktryny prawnej*, Warszawa 2021, s. 171–175.

<sup>23</sup> W. Nykiel, M. Sęk, op. cit., s. 55, 56. Por. szerzej: W. Chróścielewski, J.P. Tarano, P. Dańczak, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2021, cz. II i V.

dostarcza nam Konstytucja RP. Jak wiadomo, prawo do sądu zawarte jest w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, który głosi, że „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Sądów i trybunałów dotyczy rozdział VIII Konstytucji. W art. 173 czytamy, że „Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz”. W myśl art. 178 ust. 1 i art. 180 ust. 1 sędziowie są niezawisli i nieusuwalni.

Niezalenie od badań wyznaczonych treścią poszczególnych przepisów konstytucji należy postawić pytanie: jaki wpływ na praworządność w zakresie funkcjonowania podatków miały i mają ataki rządzących na sądownictwo (w tym na niezależność sądów i niezawisłość sędziów) oraz związana z tym sytuacja w Trybunale Konstytucyjnym i Krajowej Radzie Sądownictwa<sup>24</sup>.

#### 4.

Cechy podatków i prawa podatkowego sprawiają, że funkcjonowanie mechanizmów podatkowych ma ogromne znaczenie dla oceny praworządności w danym państwie. Duże znaczenie z tego punktu widzenia ma między innymi tworzenie, sama treść prawa podatkowego i wyważenie interesu publicznego i prywatnego, stosowanie prawa podatkowego, w tym łamanie przepisów prawa przez organy podatkowe, zakres praw podatnika i praktyczny stan ich ochrony, cechy postępowania podatkowego i sądowego w sprawach podatkowych, stan sądownictwa administracyjnego.

Przedstawiony wyżej zarys zakresu badań nad praworządnością w odniesieniu do funkcjonowania mechanizmów podatkowych uwzględnia z jednej strony cechy praworządności, z drugiej zaś głęboki kryzys praworządności, z którym – na skutek działań władz państwowych – mamy do czynienia w Polsce.

---

<sup>24</sup> A. Gomułowicz, *Oblicze polskiej dyktatury*, „Nauka” 2018, Nr 3, s. 76.

## Bibliografia

- Bekrycht T., J. Leszczyński, P. Łabieniec, *Podstawy doktryny prawnej*, Warszawa 2021.
- Bentley D., *Taxpayers' Rights. Theory, Origin and Implementation*, Alphen aan den Rijn 2007.
- Brzeziński B., *Taxpayers' Rights: Some Theoretical Issues*, [w:] W. Nykiel, M. Sęk (red.), *Protection of Taxpayer's Rights. European, International and Domestic Tax Law Perspective*, Warszawa 2009.
- Chróścielewski W., J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2021.
- Creifelds C., *Rechtswörterbuch*, München 1992.
- Dourado A.P., *General Report – In search of validity in tax law: the boundaries between creation and application in a rule-of-law state* [w:] *Separation of powers in tax law*, EATLP 2010.
- Gomułowicz A., *Oblicze polskiej dyktatury*, „Nauka” 2018, Nr 3.
- James Ph.S., *Introduction to English Law*, London 1989.
- Kaźmierczyk S., *Praworządność* [w:] *Wielka encyklopedia prawa, Tom VII, Teoria i filozofia prawa*, Warszawa 2016.
- Morawski L., *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, Warszawa 2005.
- Nowacki J., *Praworządność. Wybrane problemy teoretyczne*, Warszawa 1977.
- Nykiel W., M. Sęk, *Karta Praw Podatnika. Nowy instrument ochrony praw polskiego podatnika*, Łódź 2022.
- Nykiel W., *Nowe przepisy dotyczące klauzuli przeciw unikaniu opodatkowania – wybrane aspekty legislacyjne* [w:] *Współczesne problemy prawa podatkowego. Teoria i praktyka, Tom I, Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Bogumiłowi Brzezińskiemu*, Warszawa 2019.
- Nykiel W., *Prawa podatnika a stanowienie prawa podatkowego – wybrane zagadnienia*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego” 2019, Nr 4.
- Pietrzykowski T., *Ujarmianie Lewiatana. Szkice o idei rządów prawa*, Katowice 2014.
- Tipke K., *Steuerrechtsordnung*, t. 1, Köln 1993.
- Tuleja P., [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP, Tom I, Komentarz do art.1–86*, Warszawa 2016.

Wróblewski J., *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1972.

Wróblewski J., *Z zagadnień pojęcia i ideologii demokratycznego państwa prawnego (analiza teoretyczna)*, „Państwo i Prawo” 1990, Nr 6.

## Podstawy skargi kasacyjnej w stanie (nad)zwyczajnym<sup>1</sup>

### 1. Uwagi wprowadzające

Spoglądając na dorobek naukowy i życie zawodowe Panów Profesorów Wojciecha Chróścielewskiego i Jana Pawła Tarno, nietrudno dostrzec zainteresowanie tematyką postępowania sądowoadministracyjnego. Obaj Jubilaci w pierwszych latach funkcjonowania sądownictwa administracyjnego w dwuinstancyjnej strukturze czynnie kształtowali orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>2</sup>, w tym odnoszące się do podstaw kasacyjnych. Wzięli oni udział w podjęciu jedynej dotychczas uchwały NSA, która zapadła w pełnym składzie<sup>3</sup>. Dotyczyła ona przede wszystkim drugiej z podstaw, o których stanowi art. 174 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: p.p.s.a.)<sup>4</sup>, to znaczy naruszenia przepisów postępowania i objęcia zakresem tego sformułowania regulacji postępowania administracyjnego. Dowodem wagi, jaką Jubilaci przykładają do tematyki podstaw kasacyjnych, są Ich opracowania naukowe, dotyczące wielu aspektów postępowania przed NSA, w tym wprost samych podstaw.

Biorąc pod uwagę bogaty dorobek orzecznicy NSA, w tym wspomnianą uchwałę pełnego składu, a także liczne opracowania nauko-

---

<sup>1</sup> Artykuł powstał w ramach projektu nr UMO-2020/37/B/HS5/00975, finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki.

<sup>2</sup> Dalej: NSA.

<sup>3</sup> Uchwała NSA z dnia 26 października 2009 r., I OPS 10/09, ONSAiWSA 2010, Nr 1, poz. 1, dalej zwana uchwałą pełnego składu.

<sup>4</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 259 ze zm.

we dotyczące podstaw kasacyjnych, trzeba na wstępie zapytać o sens dalszego toczenia debaty w tym przedmiocie. Czy wszystko, co miało zostać w tej materii powiedziane, już nie wybrzmiało? Jaki sens, poza dostrzeżeniem i uwypukleniem dorobku naukowego i orzeczniczego Jubilatów, ma powracanie do kwestii, wydaje się, że już kilka lat temu rozstrzygniętych? Dlaczego warto raz jeszcze wrócić do podstaw kasacyjnych?

Zarówno art. 174 p.p.s.a., jak i pozostałe przepisy działu IV rozdziału I p.p.s.a. zatytułowanego „Skarga kasacyjna”, są przedmiotem nieustannego zastosowania przez NSA w ramach rozpoznawania tysięcy skarg kasacyjnych rocznie<sup>5</sup>. Sam tylko wzgląd na znaczenie tej regulacji dla całego systemu kontroli sądownoadministracyjnej sprawia, że brak bieżącego monitoringu funkcjonowania podstaw kasacyjnych w praktyce orzeczniczej byłby niewskazany. Oprócz tej generalnej uwagi bezpośrednim powodem powrotu do zagadnień (z pozoru) już rozstrzygniętych jest dostrzeżenie w orzecznictwie NSA tendencji, która w mojej ocenie zmierza w przeciwnym kierunku niż wytyczony w uchwale pełnego składu NSA. Sprowadza się ona do oddalania skarg kasacyjnych przez NSA bez odniesienia się do wszystkich zarzutów kasacyjnych, a zamiast tego do poprzestania na konstatacji o błędach konstrukcyjnych w sformułowaniu podstaw uniemożliwiających ich merytoryczne rozpoznanie. W dalszej części tego opracowania przedstawiony zostanie przykład tego rodzaju rozstrzygnięcia, łącznie z negatywnymi konsekwencjami, jakie taka praktyka pociąga dla stron postępowania sądownoadministracyjnego, a także dla samego NSA. Zanim to jednak nastąpi, warto zarysować chociażby pokrótce główną oś sporu, jaka zaistniała w 2004 r. i doprowadziła do podjęcia przez NSA uchwały pełnego składu.

---

<sup>5</sup> W 2022 r. NSA rozpoznał 16 100 skarg kasacyjnych. Zob.: *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2022 r.*, Warszawa 2023, s. 17. Dla porównania: w 2004 r., a zatem pierwszym, w którym zastosowanie znajdował aktualny system zaskarżalności orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych, NSA rozpatrzył 2918 skarg kasacyjnych, a zatem ponad pięciokrotnie mniej. Zob.: *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2004 r.*, Warszawa 2005, s. 22–23.

## 2. Podstawy kasacyjne – *falsa demonstratio non nocet*

Wątpliwości związane z zastosowaniem art. 174 p.p.s.a., pomimo jasnych wytycznych stopniowo formułowanych w doktrynie pod wpływem orzecznictwa sądowego<sup>6</sup>, ujawniły się już na samym początku funkcjonowania NSA w dwuinstancyjnej strukturze, to jest począwszy od 2004 r. Niektóre składy orzekające, bazując na związaniu NSA treścią podstaw oraz obowiązującym przymusie adwokacko-radcowskim przy sporządzeniu skargi kasacyjnej, odrzucały wnoszone środki odwoławcze z uwagi na nieprawidłową konstrukcję zarzutów. Powodem takiego rozstrzygnięcia było błędne zakwalifikowanie podstawy z art. 174 pkt 1 p.p.s.a. i na odwrót<sup>7</sup>, bądź samej tylko postaci zjawiskowej błędnej wykładni lub niewłaściwego zastosowania<sup>8</sup> czy też braku wskazania którejkolwiek z nich<sup>9</sup>, ograniczenie się do podstawy naruszenia przepisów postępowania administracyjnego (podatkowego) bez powiązania jej z regulacją postępowania sądoadministracyjnego<sup>10</sup>, nieprzywołanie znajdującej w sprawie zastosowanie regulacji materialnoprawnej<sup>11</sup> czy też brak przytoczenia pełnej podstawy prawnej skarżonej regulacji, składającej się z ustępów, punktów i podpunktów<sup>12</sup> bądź też brak uza-

<sup>6</sup> Na podkreślenie zasługuje opracowanie J.P. Tarno, zatytułowane *Odrzucenie skargi kasacyjnej*, które ukazało się w 6. numerze „Przeglądu Podatkowego” z 2005 r. Na s. 34–37 sformułowano w przystępny i zarazem przejrzysty sposób warunki prawidłowego wniesienia skargi kasacyjnej.

<sup>7</sup> Postanowienie NSA z dnia 28 czerwca 2005 r., OSK 1949/04, CBOSA.

<sup>8</sup> Postanowienie NSA z dnia 22 lutego 2005 r., OSK 644/04, CBOSA.

<sup>9</sup> Postanowienie NSA z dnia 18 kwietnia 2004 r., FSK 355/04, CBOSA.

<sup>10</sup> Postanowienie NSA z dnia 25 maja 2004 r., GSK 38/04, CBOSA; postanowienie NSA z dnia 28 września 2004 r., FSK 1893/04, CBOSA; postanowienie NSA z dnia 12 stycznia 2005 r., FSK 2505/04, CBOSA; postanowienie NSA z dnia 30 czerwca 2005 r., FSK 1920/04, CBOSA.

<sup>11</sup> Postanowienie NSA z dnia 8 marca 2004 r., FSK 41/04, ONSAiWSA 2004, Nr 1, poz. 9; postanowienie NSA z dnia 28 lipca 2004 r., OSK 414/04, CBOSA; postanowienie NSA z dnia 24 stycznia 2008 r., I FSK 161/07, CBOSA.

<sup>12</sup> Postanowienie NSA z dnia 21 grudnia 2005 r., I OSK 1210/05, CBOSA; postanowienie NSA z dnia 19 lipca 2006 r., II FSK 967/06, CBOSA; posta-

sadnienia sformułowanej podstawy<sup>13</sup>. Sięgając do przywołanych orzeczeń, można z jednej strony zgodzić się z NSA, że rolą sądu najwyższej instancji w sprawach administracyjnych nie powinno być domyślanie się czy też korygowanie błędów w formułowaniu przez zawodowych pełnomocników zarzutów kasacyjnych. Po dzień dzisiejszy aktualność zachowuje uwaga, że autor skargi kasacyjnej „ma wskazać, jaki konkretny przepis postępowania (przez oznaczenie go numerem jednostki systematycznej aktu normatywnego) został naruszony przez skład orzekający sądu i na czym – jego zdaniem – to naruszenie polegało, oraz jaki to mogło mieć wpływ na wynik sprawy”<sup>14</sup>. Z drugiej jednak strony ofiarami formułowanych przez NSA (wygórowanych) oczekiwań były finalnie podmioty postępowania sądownoadministracyjnego, w stosunku do których nie dochodziło do realizacji prawa do dwuinstancyjnego postępowania. Jeżeli oczekiwania te przybierały kategorię formę odnoszącą się do właściwego wyboru podstawy, jej formy zjawiskowej, a następnie powiązania jej z konkretną jednostką redakcyjną przepisu, który zdaniem NSA w tej sprawie znajdował zastosowanie, można było powziąć wątpliwości odnośnie do proporcjonalności takich działań<sup>15</sup>. NSA nie brał przy tym pod uwagę, że przepisy o skardze kasacyjnej dopiero co weszły w życie. Trudności w formułowaniu podstaw w pierwszych miesiącach powinny raczej skłaniać ten sąd do bardziej życzliwego traktowania występujących uchybień, a przynajmniej wystrzegania się w podejmowaniu działań, które w oczywisty sposób stałyby w sprzeczności z konstytucyjnie gwarantowanym prawem do dwuinstancyjnego postępowania sądowego<sup>16</sup>.

---

nowienie NSA z dnia 22 maja 2007 r., I OSK 679/07, CBOSA.

<sup>13</sup> Postanowienie NSA z dnia 18 sierpnia 2004 r., FSK 354/04, CBOSA.

<sup>14</sup> Postanowienie NSA z dnia 18 stycznia 2005 r., OSK 1593/04, CBOSA.

<sup>15</sup> Jak zauważył J.P. Tarno, oczywiście omyłki, np. w oznaczeniu jednostki tekstu prawnego czy też określenia przepisu prawa materialnego regulacją procesową, nie powinny dyskwalifikować skargi kasacyjnej. Zob.: J.P. Tarno, *Ewolucja orzecznictwa NSA w zakresie podstaw skargi kasacyjnej i zażalenia*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, Nr 5–6, s. 431.

<sup>16</sup> W ocenie W. Chróścielewskiego w reorganizowanym wówczas NSA kierowano się obawą przed zasypaniem tego sądu lawiną skarg kasacyjnych, co mogłoby doprowadzić do paraliżu jego pracy, w tym powstania zaległości orzeczniczych. Zob.: W. Chróścielewski, *Glosa do wyroku NSA z 25.1.2022 r., II OSK 1124/19*, OSP 2022, Nr 10, poz. 89, s. 143.

Tymczasem rygoryzm w ocenie błędów popełnianych przy konstruowaniu zarzutów kasacyjnych zaowocował skierowaniem przez jednego ze skarżących kasacyjnie, którego środek odwoławczy został odrzucony, skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego<sup>17</sup>. W wydanym wyroku<sup>18</sup> Trybunał, akcentując potrzebę zbadania sposobu, w jaki podstawy kasacyjne są rozumiane w orzecznictwie sądowym, i opierając się na jednym z orzeczeń NSA zapadłym w powiększonym składzie<sup>19</sup>, stwierdził zgodność art. 174 p.p.s.a. z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP<sup>20</sup>. W uzasadnieniu Trybunał wskazał sposób, w jaki podstawy kasacyjne powinny być rozumiane przez NSA, aby zapewnić stronie skarżącej prawo do dwuinstancyjnego postępowania sądowego. TK podkreślił, że zarzuty mogą dotyczyć zarówno przepisów wskazanych przez sąd jako te, które miały zastosowanie w toku rozpoznawania sprawy, jak i regulacji, która powinna być stosowana, choć nie została przez sąd wskazana. W ocenie TK naruszenie przepisów postępowania może się odnosić zarówno do przepisów regulujących postępowanie przed wojewódzkim sądem administracyjnym, jak i do przepisów normujących postępowanie przed organami administracji publicznej. Przy takim rozumieniu podstaw skargi kasacyjnej i obowiązku odniesienia się przez NSA do zarzutów kasacyjnych art. 174 p.p.s.a. nie ogranicza, zdaniem Trybunału, prawa do dwuinstancyjnego postępowania sądowego.

Trudno nie oprzeć się wrażeniu, że zapadły wyrok TK nie uwzględnił rygorystycznej i w rzeczywistości dominującej linii orzeczniczej NSA i nie doprowadził do odejścia – przynajmniej przez niektóre składy orzekające – od kategorycznej oceny formułowanych zarzutów kasacyjnych, a tym samym odrzucania wnoszonych środków odwoławczych z uwagi na ich błędy konstrukcyjne<sup>21</sup>. Efektem tego było powtarzne otwar-

<sup>17</sup> Dalej zwany Trybunałem albo TK.

<sup>18</sup> Wyrok TK z dnia 20 września 2006 r., SK 63/05, OTK-A 2006, Nr 8, poz. 108.

<sup>19</sup> Wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2006 r., I OPS 4/05, ONSA i WSA 2006, Nr 2, poz. 39.

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja RP (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm., dalej: Konstytucja).

<sup>21</sup> Już w 2008 r. zwracał na to uwagę W. Chróścielewski, krytycznie odnosząc się do uwzględniania w ramach art. 174 pkt 2 p.p.s.a. jedynie naruszenia przepisów postępowania sądownoadministracyjnego. Zob.: W. Chróścielewski,

cie przez TK drogi kontroli konstytucyjności art. 174 p.p.s.a. Lektura uzasadnienia postanowienia<sup>22</sup> Trybunału, w którym wprost zauważono, że prognoza odnośnie do pozytywnej oceny konstytucyjności regulacji procesowej podstaw kasacyjnych w postępowaniu sędowoadministracyjnym nie potwierdziła się, niechybnie wskazywała na realne zagrożenie uznania przez TK art. 174 p.p.s.a. za niezgodny z Konstytucją. To zaś otwarłoby drogę do wznawiania postępowań sądowych na podstawie art. 272 § 1 p.p.s.a. w tych wszystkich zakończonych już postępowaniach, w których NSA odrzucił skargi kasacyjne z powołaniem się na niekonstytucyjną regulację.

Zaistniała sytuacja skłoniła Prezesa NSA do zainicjowania postępowania uchwałodawczego i ostatecznego przesądzenia sposobu, w jaki NSA powinien rozumieć podstawy kasacyjne. Dzięki temu doszło do podjęcia przez NSA w dniu 26 października 2009 r. pierwszej, i jak dotąd jedynej, uchwały pełnego składu, w której sprawozdawcą był Pan Profesor Jan Paweł Tarno.

Prezes NSA we wniosku o podjęcie uchwały postawił następujące pytanie: czy na podstawie art. 174 pkt 1 i 2 oraz art. 183 § 1 p.p.s.a. wskazanie podstaw kasacyjnych, rozumiane jako wymienienie przepisów, które – zdaniem wnoszącego skargę kasacyjną – zostały naruszone przez wojewódzki sąd administracyjny, nakłada na NSA rozpoznający ten środek odwoławczy obowiązek odniesienia się do wszystkich zarzutów podanych w przytoczonych podstawach kasacyjnych?

Udzielając pozytywnej odpowiedzi na zadane pytanie, NSA – przywołując znaną paremię *falsa demonstratio non nocet* (decydujące znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie)<sup>23</sup> – wyjaśnił, że błędne zdefiniowa-

---

*Sądownictwo administracyjne – zamierzenia legislacyjne a realne potrzeby* [w:] L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczycza (red.), *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, Warszawa 2008, s. 43–44. Zob. też: J.P. Tarno, *Ewolucja orzecznictwa NSA w zakresie podstaw skargi kasacyjnej i zażalenia*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, Nr 5–6, s. 432–438.

<sup>22</sup> Postanowienie TK z dnia 12 lutego 2009 r., Ts 56/07, niepubl.

<sup>23</sup> Zob. m.in.: wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2022 r., III OSK 1630/21, CBOSA; postanowienie NSA z dnia 7 lutego 2023 r., I OSK 51/23, CBOSA; wyrok NSA z dnia 18 maja 2023 r., III OSK 6/22, CBOSA.

nie sprawy nie powinno automatycznie pociągać za sobą odmowy jej rozpoznania. Zdaniem NSA sąd nie może być sprowadzany do roli robota mechanicznie odrzucającego skargi kasacyjne niemające przesądzającego znaczenia dla merytorycznego rozpoznania sprawy. NSA zwrócił uwagę, że do prawidłowego odczytania zarzutów kasacyjnych pomocna może być lektura uzasadnienia wniesionego środka zaskarżenia. Skargę kasacyjną trzeba bowiem odczytywać w jej całości. W dalszej części rozważań NSA wskazał na cel zaskarżenia orzeczenia sądu wojewódzkiego, jakim jest doprowadzenie do weryfikacji jego zgodności z prawem. Wymogi formalne nakładane przez ustawodawcę odnośnie do sporządzenia skargi kasacyjnej nie powinny prowadzić *de facto* do ograniczenia prawa do dwuinstancyjnego postępowania sądowego. W ramach drugiej podstawy kasacyjnej, dotyczącej naruszenia przepisów postępowania, NSA zajął jasne stanowisko, uznając, że skarga kasacyjna nie powinna podlegać odrzuceniu z tego tylko powodu, że opiera się na zarzutach naruszenia przepisów postępowania administracyjnego (podatkowego). Jeżeli zarzut naruszenia prawa przez organ administracji nie został wyraźnie powiązany w skardze kasacyjnej z zarzutem naruszenia prawa przez sąd I instancji, to nie ma przeszkód, dla których NSA – przeanalizowawszy uzasadnienie skargi kasacyjnej – nie mógłby samodzielnie zidentyfikować zarzutu naruszenia prawa przez sąd wojewódzki i rozpoznać go merytorycznie, mimo niepełnego wskazania podstawy kasacyjnej.

Zapadła uchwała swoją treścią wpisywała się we wcześniejszą argumentację TK. Rezultatem podjęcia uchwały było nie tylko umorzenie postępowania prowadzonego przed TK<sup>24</sup>, lecz przede wszystkim wyznaczenie sposobu wykładni przepisów o podstawach kasacyjnych, który z mocy art. 269 § 1 p.p.s.a. stał się wiążący dla wszystkich składów orzekających NSA. Do dzisiaj nie doszło do zainicjowania postępowania uchwałodawczego, nakierowanego na zmianę stanowiska przyjętego w uchwale pełnego składu.

---

<sup>24</sup> Postanowienie TK z dnia 19 października 2010 r., SK 8/09, OTK-A 2010, Nr 8, poz. 94 z głosami aprobującymi Z. Czarnika i R. Sawuły w czasopiśmie „Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka” 2011, Nr 2 oraz W. Piątka i A. Skoczylasa w „Państwie i Prawie” 2011, Nr 5.

### 3. Podstawy kasacyjne – *falsa demonstratio nocet*?

Zapadła uchwała aż do tej pory żyje w orzecznictwie NSA, o czym świadczy nie tylko jej cytowalność, lecz przede wszystkim praktyka interpretacyjna zgodna z kierunkiem, który został w niej wyznaczony<sup>25</sup>. Praktykę tę trzeba ocenić pozytywnie, „ponieważ pozwala stronie skarżącej na dokonanie oceny, że sąd nie pominął żadnego z postawionych zarzutów, a tym samym jej nie zignorował”<sup>26</sup>. Równocześnie jednak można dostrzec w orzecznictwie NSA tendencję odwrotną, w której sąd ten powraca do rygorystycznej interpretacji podstaw, dopatrując się w nich tego rodzaju uchybień formalnych, które uniemożliwiają merytoryczne odniesienie się do sformułowanych zarzutów kasacyjnych.

Ilustracją takiego rozstrzygnięcia jest wyrok NSA z dnia 25 listopada 2022 r.<sup>27</sup>, w którym doszło do oddalenia skargi kasacyjnej podmiotu indywidualnego od wyroku sądu wojewódzkiego oddalającego skargę w przedmiocie płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego. W skardze kasacyjnej sformułowano tylko jeden zarzut w postaci naruszenia art. 174 pkt 1 p.p.s.a., tj. art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (dalej: ustawa o płatnościach)<sup>28</sup> w związku z art. 77 § 1 k.p.a., polegającego na „wadliwej subsumpcji materiału dowodowego względem zaistniałego stanu faktycznego”<sup>29</sup>. NSA trafnie dostrzegł nieprawidłową konstrukcję tego zarzutu, wskazując na jego materialnoprawny, a nie procesowy charakter, a nadto podkreślając niezrozumiałość treściową podstawy. Skupiając następnie uwagę na relacji pomiędzy art. 3 ust. 3 ustawy o płat-

<sup>25</sup> Szerzej zob.: J. Olszanowski, W. Piątek, *Podstawy skargi kasacyjnej w orzecznictwie Izby Finansowej NSA – wybrane zagadnienia* [w:] B. Brzeziński, J.P. Tarno (red.), *Sądowa kontrola administracji w sprawach podatkowych*, Warszawa 2011, s. 291–293.

<sup>26</sup> J.P. Tarno, *Ewolucja orzecznictwa NSA w zakresie podstaw skargi kasacyjnej i zażalenia*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, Nr 5–6, s. 442.

<sup>27</sup> Wyrok NSA z dnia 25 listopada 2022 r., I GSK 45/19, CBOSA.

<sup>28</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 278 ze zm.

<sup>29</sup> Informacja na temat brzmienia zarzutu kasacyjnego pochodzi z uzasadnienia przywołanego wyroku, do którego dostęp uzyskano na stronie orzeczenia.nsa.gov.pl [dostęp: 13.08.2023].

nościach, który zdaniem NSA „określa reguły dowodzenia”, a art. 77 § 1 k.p.a., stanowiącym o gromadzeniu i ocenie materiału dowodowego, sąd doszedł do przekonania, że „ustawodawca odstąpił od modelu inkwizycyjnego na rzecz kontradyktoryjności procesu”<sup>30</sup>. Ze względu na to, że przepisy ustawy o płaćnościach zawierają odrębny model postępowania, zarzut naruszenia art. 77 § 1 k.p.a. został uznany przez NSA za niezasadny. W ocenie NSA skarżący kasacyjnie, koncentrując uwagę wokół oceny materiału dowodowego w sprawie, powinien był przywołać art. 2 pkt 2 ustawy o płaćnościach, a nie art. 3 ust. 3 tej ustawy. Brak zarzutu w tym przedmiocie doprowadził NSA do oddalenia skargi kasacyjnej.

Nie mając dostępu do pełnej treści uzasadnienia skargi kasacyjnej i dysponując jedynie treścią pisemnego uzasadnienia wyroku NSA opublikowaną w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, wydaje się, że zbyt kategoryczne było poprzestanie przez NSA na błędach konstrukcyjnych jedynego zarzutu kasacyjnego. Skoro NSA potrafił dostrzec, co stanowiło istotę wniesionego środka odwoławczego, powinien był w mojej ocenie na tym skupić swoją uwagę, niezależnie od rezultatu końcowego postępowania<sup>31</sup>. Decydującego znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy nie powinien mieć sam tylko brak w podstawie art. 2 pkt 2 ustawy o płaćnościach, jeżeli do brzmienia tego przepisu skarżący kasacyjnie nawiązywał, nawet gdy wyraźnie się na niego nie powołał<sup>32</sup>. Nietrudno oprzeć się wrażeniu, że brak przywołania oczekiwanej formuły w postaci konkretnej jednostki redakcyjnej przepisu, której oczekiwał NSA, doprowadził do powstrzymania się przez ten sąd od oceny tego zarzutu, który w sposób nieudolny został w skardze kasacyjnej sformułowany. Innymi słowy, NSA wprost wskazał, jak należało skonstruować zarzut, żeby sąd ten mógł się nim zająć. Dlaczego NSA tego nie zrobił, odczytując intencje skarżącego kasacyjnie, mogło okazać się dla tego podmiotu niezrozumiałe.

<sup>30</sup> Uzasadnienie wyroku NSA o sygn. akt I GSK 45/19, CBOSA.

<sup>31</sup> W uzasadnieniu wyroku NSA wyraźnie wskazał, że „skarga kasacyjna koncentruje się wokół oceny materiału dowodowego przez organ administracji, nie zaś gromadzenia dowodów”.

<sup>32</sup> Przytoczenie zaskarżonej normy, dopiero w uzasadnieniu będąc nieścistością, nie uniemożliwia jednak ustalenia granic skargi kasacyjnej. Zob.: J.P. Tarno, *Ewolucja orzecznictwa NSA w zakresie podstaw skargi kasacyjnej i zażalenia*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, Nr 5–6, s. 431.

Podobny sposób rozumowania obecny jest nieco szerzej w bieżącym orzecznictwie sądowym. Sięgając do uzasadnień wyroków NSA, można wyczytać, że „badana skarga kasacyjna jest nieczytelna i pozbawiona merytorycznej argumentacji, która pozwalałaby na jej uwzględnienie”<sup>33</sup> „w świetle znaczenia konsekwencji wynikających z zasady dyspozycyjności obowiązującej w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, skarga kasacyjna nie mogła być więc uznana za usprawiedliwioną, a co za tym idzie i skuteczną”<sup>34</sup>, podstawy zostały „sformułowane w sposób, który uniemożliwia na ich podstawie kontrolę zaskarżonego wyroku”<sup>35</sup>, „NSA nie ma możliwości kasacyjnie dokonania kontroli prawidłowości wydanego przez WSA zaskarżonego wyroku oraz wydanych rozstrzygnięć przez organy podatkowe. Treść i forma skargi kasacyjnej w istocie uniemożliwiają NSA zajęcie merytorycznego stanowiska w sprawie”<sup>36</sup>. W wielu sprawach widoczna jest nadto tendencja polegająca na skupianiu się przez NSA na błędach konstrukcyjnych podstaw, a nie na meritem sprawy. Powołanie się zazwyczaj na uchwałę pełnego składu prowadzi do merytorycznego odniesienia się przez NSA do meritem, jednakże w sposób skrótowy, a z całą pewnością nieproporcjonalny do obszerności i szczegółowości wyводу dotyczącego konstrukcji podstaw<sup>37</sup>.

Nie negując błędów popełnianych przez fachowych pełnomocników przy sporządzeniu skarg kasacyjnych oraz ich wpływu na sytuację prawną reprezentowanych podmiotów, pozostawanie przy rygorystycznej interpretacji podstaw nie łączy się tylko z ewentualnym przyszłym postępowaniem przed TK, w efekcie którego mogłoby dojść do stwierdzenia niezgodności z Konstytucją przepisów o podstawach kasacyjnych. W mojej ocenie, samo poprzestanie na krytyce sposobu, w jaki sformułowane

<sup>33</sup> Wyrok NSA z dnia 25 maja 2018 r., II FSK 1293/16, CBOSA.

<sup>34</sup> Wyrok NSA z dnia 10 lipca 2023 r., II GSK 1702/22, CBOSA.

<sup>35</sup> Wyrok NSA z dnia 26 października 2021 r., I OSK 587/21, CBOSA.

<sup>36</sup> Wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2023 r., III FSK 1552/21, CBOSA. Podobnie zob.: wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2021 r., III FSK 4586/21, CBOSA.

<sup>37</sup> Przykładem tej tendencji jest uzasadnienie wyroku z dnia 7 lipca 2022 r., III FSK 830/21, w którym NSA po szerokim wywodzie na temat konstrukcji podstaw końcowo stwierdził, że brak wskazania postaci zjawiskowej naruszenia przepisów prawa materialnego uniemożliwia ich kontrolę instancyjną. Następnie w jednym zdaniu sąd ten przyznał, że rozpoznawana sprawa należy do serii spraw, podając sygnaturę jednego orzeczenia.

zostały zarzuty kasacyjne, nie stanowi realizacji prawa do dwuinstancyjnego postępowania sądowego. W sytuacji skrajnej, gdyby w skardze kasacyjnej nie było jakichkolwiek zarzutów bądź zostałyby one sporządzone w sposób całkowicie nieczytelny, wniesiony środek odwoławczy powinien zostać odrzucony<sup>38</sup>. Gdy natomiast dochodzi do jego merytorycznego rozpoznania, NSA powinien jednak podjąć trud odczytania zarzutów, nawet gdyby ich całościowa rekonstrukcja wymagała większego wysiłku, aniżeli w standardowej sprawie. Zasada *falsa demonstratio non nocet* cały czas pozostaje w tej materii istotnym wyznacznikiem<sup>39</sup>. Mówiąc inaczej, chociaż rolą NSA nie jest zastępowanie pełnomocnika w formułowaniu zarzutów kasacyjnych, to jednak gdy dają się one wyprowadzić z całości kształtu treści środka odwoławczego, wówczas kierując się treścią uchwały pełnego składu, NSA nie powinien się od tego zadania uchylić.

Uzasadnienie zawierające samą tylko krytykę pod adresem skarżącego kasacyjnie odnośnie do sposobu jego działania, poza przekazaniem informacji o tym, że fachowy pełnomocnik nie sprostął wyzwaniu sporządzenia skargi kasacyjnej, niczego do sprawy nie wnosi. Strona skarżąca nie dowiaduje się, czy istniały jakiegokolwiek szanse na uwzględnienie środka odwoławczego. Tak samo druga strona, nie wspominając o sądzie I instancji oraz o uczestnikach postępowania, nie otrzymuje informacji, czy sposób wykładni przepisów prawa przyjęty w zaskarżonym wyroku był w ocenie NSA zgodny z prawem. Z kolei wskazywanie prawidłowego zdaniem NSA brzmienia podstawy i poprzestawanie na konstatacji, że skoro nie zostało ono w taki sposób sformułowane w skardze kasacyjnej, to sąd ten nie będzie się nim zajmował, może spotkać się z niezrozumieniem stron postępowania. Skoro bowiem NSA potrafił odczytać intencje skarżącego kasacyjnie, to dlaczego zatrzymał się w swoim toku rozumowania na wytykaniu jego błędów, a nie na zbadaniu sprawy co do meritum? Czy poprzestanie na samym tylko wskazaniu, w jaki sposób należało sporządzić zarzuty kasacyjne, buduje zaufanie jednostek do wymiaru sprawiedliwości?

<sup>38</sup> Stanowi o tym art. 177a p.p.s.a., który obliguje sąd do wezwania do uzupełnienia braku formalnego skargi kasacyjnej z wyjątkiem braku wymagań odnośnie do przytoczenia podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienia.

<sup>39</sup> Tak samo zob.: M. Wiącek, *Skarga kasacyjna do NSA (w świetle orzecznictwa)*, „Państwo i Prawo” 2011, Nr 3, s. 52–53.

Uzasadnienie wyroku, w którym jedyną osią argumentacyjną jest krytyka sporządzenia zarzutów kasacyjnych, nie buduje relacji szacunku pomiędzy NSA a autorem skargi kasacyjnej. Fachowy pełnomocnik stawiany jest wówczas przed trudnym obowiązkiem wytłumaczenia stronie, którą reprezentował, powodów popełnionych błędów. Strona naturalnie ma prawo o nich się dowiedzieć. Powstaje jednak pytanie, czy ten sposób poinformowania jej o przyczynach oddalenia skargi kasacyjnej jest właściwy. Gdyby prowadził on do jakiegokolwiek refleksji oraz podjęcia działania przez podmioty odpowiedzialne za należyty poziom usług prawniczych, o rekompensacie finansowej dla strony skarżącej kasacyjnie nie wspominając, to można by bronić takiej praktyki NSA. O ile mi jednak wiadomo, żadne ze wskazanych kroków w praktyce nie są podejmowane. Uzasadnienia zawierające nawet ostrą i słuszną z merytorycznego punktu widzenia krytykę odnośnie do sposobu, w jaki sporządzane są skargi kasacyjne, mają mocno ograniczone oddziaływanie, sprowadzające się do poinformowania stron o przyczynach oddalenia skargi kasacyjnej i opublikowania ich w CBOSA bez wskazania nazwiska pełnomocnika, który dopuścił się tak daleko idących uchybień. Brak dalszych, bardziej skonkretyzowanych działań skłania do przypuszczeń, że pisemne uwagi NSA nie są traktowane z należytą powagą, a być może poddawane w wątpliwość przez tych, do których bezpośrednio się odnoszą. W każdym razie wydaje się, że niekiedy kategoryczne i wręcz ostre sformułowania ze strony NSA pozostają bez reakcji.

#### 4. Podstawy skargi kasacyjnej – w poszukiwaniu złotego środka

Pierwszym wnioskiem, jaki nasuwa się w związku z zakreśloną kwestią, jest rozważenie przez NSA zaniechania praktyki polegającej na ograniczaniu się w uzasadnieniach wyroków oddalających skargi kasacyjne do analizy błędów konstrukcyjnych w sformułowanych zarzutach. Tego rodzaju poważne w swojej treści uchybienia powinny stanowić podstawę do odrzucenia wniesionego środka odwoławczego. Być może taka praktyka, niemająca charakteru powszechnego, znalazłaby większy odzew

w środowisku prawniczym, w tym przede wszystkim fachowych pełnomocników. Jeżeli NSA nie decyduje się na taki krok, to konsekwentnie powinien merytorycznie odnosić się do formułowanych zarzutów, nie poprzestając bądź też nie poświęcając największej uwagi błędom konstrukcyjnym podstaw. Działanie takie, szczególnie w świetle brzmienia art. 193 *in fine* p.p.s.a., stanowiącego o elementach składowych uzasadnienia wyroku oddalającego skargę kasacyjną, nie oznacza obowiązku sporządzania obszernych wywodów. Wprost przeciwnie, kilka zdań w jasny i prosty sposób wyjaśniających powody oddalenia skargi kasacyjnej byłoby zupełnie wystarczające.

Ustanowienie przymusu adwokacko-radcowskiego przy sporządzaniu skarg kasacyjnych miało na celu zapewnienie profesjonalnego stosowania przepisów o podstawach<sup>40</sup>. Po upływie 20 lat od wejścia w życie przepisów działu IV p.p.s.a. uprawnionym jest przyjęcie, że cel ten w przeważającym zakresie jest realizowany. Jednocześnie cały czas aktualne pozostaje zagadnienie postępowania względem tych fachowych pełnomocników, którzy ewidentnie nie radzą sobie ze stopniem skomplikowania w formułowaniu zarzutów kasacyjnych. Na etapie projektowania przepisów o dwuinstancyjnym postępowaniu sądownoadministracyjnym pojawił się pomysł ograniczenia dostępu dla NSA do tych, którzy dawaliby rękojmię profesjonalnego świadczenia usług prawniczych<sup>41</sup>. W ostatnim czasie do tej myśli powrócił W. Chróścielewski<sup>42</sup>. Brak jej realizacji nie powinien wszakże zwalniać z podejmowania dalszej refleksji nad jakością sporządzanych skarg kasacyjnych, szczególnie w przypadku tak krytycznych uwag, które pojawiają się ze strony NSA. Być może powinny one być kierowane bezpośrednio do pełnomocników albo o występujących nieprawidłowościach powinny być informowane samorzędy zawodowe,

<sup>40</sup> W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, J.P. Tarno, *Reforma sądownictwa administracyjnego a standardy praw jednostki*, „Państwo i Prawo” 2002, Nr 12, s. 34. Zob. też: J.P. Tarno, *Odrzucenie skargi kasacyjnej*, „Przegląd Podatkowy” 2005, Nr 6, s. 36–37.

<sup>41</sup> K. Osajda, *Pełnomocnicy uprawnieni do wnoszenia kasacji i występowania przed najwyższymi organami sądowymi*, „Palestra” 2004, Nr 11–12, s. 126 i n.

<sup>42</sup> W. Chróścielewski, *Glosa do wyroku NSA z 25.01.2022 r., II OSK 1124/19*, 2022, Nr 10, poz. 89, s. 145–146.

do których należą pełnomocnicy<sup>43</sup>. Inną możliwością byłoby organizowanie pod merytorycznym nadzorem NSA – czy to przez pracowników tego sądu, czy też doświadczonych w występowaniu przed NSA radców prawnych i adwokatów – warsztatów dla pełnomocników poświęconych prawidłowej konstrukcji podstaw kasacyjnych. Dalszym rozwiązaniem byłoby przygotowanie opracowania zawierającego najczęstsze i najpoważniejsze uchybienia przy konstruowaniu zarzutów kasacyjnych. Co prawda działalność edukacyjno-szkoleniowa nie należy do najistotniejszych form aktywności wymiaru sprawiedliwości, tym niemniej stanowiłaby wyjście naprzeciw istotnej społecznie potrzebie doskonalenia warsztatu procesowego pełnomocników. W każdym razie NSA także powinno zależeć na tym, aby kierowane do niego środki odwoławcze były sporządzane w sposób jak najbardziej profesjonalny. Podsumowując tę myśl, kontakt na linii NSA – samorządy zawodowe, w ramach którego dochodziłoby do wyjaśnienia wszelkiego rodzaju nieporozumień, także artykułowanych przez fachowych pełnomocników względem NSA<sup>44</sup>, byłby wskazany.

Kwestią otwartą pozostaje moim zdaniem specjalizacja pełnomocników procesowych. Skoro mamy w Polsce odrębny pion sądownictwa administracyjnego z właściwą sobie specyfiką rozpoznawania spraw sądoadministracyjnych<sup>45</sup>, to dłaczego w ślad za tym nie można by pomyśleć o wykreowaniu grupy pełnomocników specjalizujących się w reprezentowaniu stron przed tymi sądami? Jak trafnie zauważył W. Chróścielewski, „skoro od ponad 40 lat mamy do czynienia z sądową

---

<sup>43</sup> Warto zwrócić uwagę, że o takim obowiązku stanowi art. 177 § 5 p.p.s.a. Dotyczy on jednak tylko opinii fachowego pełnomocnika o braku podstaw do sporządzenia skargi kasacyjnej.

<sup>44</sup> Kontakt instytucjonalny między wymiarem sprawiedliwości a samorządami zawodowymi byłby zdecydowanie lepszą formą dialogu niż oskarżenia kierowane względem NSA przez pełnomocników w prasie. Zob.: M. Isański, *Co zrobić, gdy sąd słucha, ale nie słyszy?* <https://www.forbes.pl/opinie/naczelnysad-administracyjny-wyrok-nsa-w-sprawie-ii-fsk-254320-sad-nie-slyszyl-w489tb8> [dostęp: 14.08.2023].

<sup>45</sup> Szerzej na temat cech polskiego modelu sądownictwa administracyjnego zob.: J.P. Tarno [w:] J.P. Tarno, E. Frankiewicz, M. Sieniuć, M. Szewczyk, J. Wyporska, *Sądowa kontrola administracji. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2006, s. 20–21.

kontrolą administracji, to należałoby w końcu przełamać stereotypy, że kwintesencją nauk prawnych jest wyłącznie prawo cywilne oraz karne, i poświęcić w toku edukacji prawniczej więcej uwagi zagadnieniom prawa i postępowania administracyjnego<sup>46</sup>. Ta uwaga może zostać z powodzeniem odniesiona zarówno do studiów prawniczych, aplikacji, jak i dalszego procesu kształcenia adwokatów, radców prawnych, rzeczników patentowych i doradców podatkowych.

## 5. Podsumowanie

Oddalanie skarg kasacyjnych przez NSA z poprzestaniem na argumentacji prowadzącej się do nieprawidłowej konstrukcji podstaw, ewentualnie ze wskazaniem, jak powinny one zostać prawidłowo zbudowane, nie sprzyja realizacji prawa do dwuinstancyjnego postępowania sądowego, wzrostu poziomu profesjonalizmu działania administracji publicznej oraz zrozumienia podmiotów indywidualnych względem sprawowanego przez ten sąd wymiaru sprawiedliwości. W mojej ocenie lepiej byłoby nie dopuścić do merytorycznego rozpoznania skargi kasacyjnej, aniżeli poprzestać na samej tylko krytyce w konstrukcji podstaw. Oczekując na rozpoznanie skargi kasacyjnej, strona skarżąca zapewne nie spodziewa się i nie oczekuje samej tylko krytyki pod względem błędów w sformułowanych zarzutach. Dla osiągnięcia tego tylko celu nie jest konieczne angażowanie trzyosobowego składu orzekającego, łącznie z rozpoznaniem sprawy na rozprawie.

Wskazywanie w uzasadnieniach skarg kasacyjnych błędów w sporządzanych środkach odwoławczych nie przynosi rezultatu w postaci poprawy ich poziomu. Skutecznych działań w tej materii warto poszukiwać w porozumieniu z samorządami zawodowych pełnomocników oraz podejmowaniu pozytywnych działań edukacyjno-szkoleniowych. Należy żywić nadzieję, że ich zainicjowanie przyczyniłoby się do powstania grupy pełnomocników zainteresowanych specjalizacją z zakresu prawa i postępowania administracyjnego.

---

<sup>46</sup> W. Chróścielewski, *Glosa do wyroku NSA z 25.01.2022 r., II OSK 1124/19*, 2022, Nr 10, poz. 89, s. 145.

## Bibliografia

- Chróścielewski W., *Glosa do wyroku NSA z 25.1.2022 r., II OSK 1124/19*, OSP 2022, Nr 10, poz. 89.
- Chróścielewski W., *Sądownictwo administracyjne – zamierzenia legislacyjne a realne potrzeby* [w:] L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczycza (red.), *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, Warszawa 2008.
- Chróścielewski W., Z. Kmieciak, J.P. Tarno, *Reforma sądownictwa administracyjnego a standardy praw jednostki*, „Państwo i Prawo” 2002, Nr 12.
- Isański M., *Co zrobić, gdy sąd słucha, ale nie słyszy?*, „Forbes” 6.08.2023, <https://www.forbes.pl/opinie/naczelnny-sad-administracyjny-wyrokn-sa-w-sprawie-ii-fsk-254320-sad-nie-slyszy/w489tb8> [dostęp: 11.01.2024].
- Olszanowski J., W. Piątek, *Podstawy skargi kasacyjnej w orzecznictwie Izby Finansowej NSA – wybrane zagadnienia* [w:] B. Brzeziński, J.P. Tarno (red.), *Sądowa kontrola administracji w sprawach podatkowych*, Warszawa 2011.
- Osajda K., *Pełnomocnicy uprawnieni do wnoszenia kasacji i występowania przed najwyższymi organami sądowymi*, „Palestra” 2004, nr 11/12, s. 126–140.
- Tarno J.P., *Odrzucenie skargi kasacyjnej*, „Przegląd Podatkowy” 2005, Nr 6.
- Tarno J.P., *Ewolucja orzecznictwa NSA w zakresie podstaw skargi kasacyjnej i zażalenia*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, Nr 5–6.
- Tarno J.P., E. Frankiewicz, M. Sieniuc, M. Szewczyk, J. Wyporska, *Sądowa kontrola administracji. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2006.
- Wiącek M., *Skarga kasacyjna do NSA (w świetle orzecznictwa)*, „Państwo i Prawo” 2011, Nr 3.

# Decyzje w sprawach rozstrzygających spór między podmiotami pozostającymi poza strukturą administracji publicznej – wybrane problemy

## 1. Wprowadzenie

Ustawodawca, określwszy zadania administracji publicznej, ustala kompetencje jej organów do ich realizowania przy wykorzystaniu formy decyzji, wtedy gdy tym aktem mają być określone prawa i obowiązki dotyczące podmiotu stojącego poza strukturą administracji (kształtowanie statusu osobistego adresata decyzji) albo gdy akt wydawany jest ze względu na przestrzeń, którą administracja ma zarządzać, w tym rzeczy, z których korzystanie ma organizować (sprawy z zakresu tzw. publicznego prawa rzeczowego<sup>1</sup>).

Pewne kategorie spraw powierzonych organom administracji publicznej do załatwiania przez wydanie decyzji mają jednak specyficzny charakter. Do wymagających szczególnego potraktowania należą m.in. sprawy załatwiane przez wydanie decyzji, których podłożem jest spór między podmiotami pozostającymi poza strukturą administracji publicznej<sup>2</sup>. Wy-

---

<sup>1</sup> Nauka odwołuje się już do tego rozróżnienia, zob. np.: I. Niżnik-Dobosz, *Wstęp* [w:] I. Niżnik-Dobosz (red.), *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego: publiczne prawo rzeczowe*, Warszawa 2012, s. 9–11.

<sup>2</sup> Szczególną kategorią spraw, a w konsekwencji także decyzji, są też te, którymi organ administracji ma stwierdzić nabycie prawa majątkowego po spełnieniu przesłanek ustawowych (np. art. 18 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, Dz.U. Nr 32 poz. 191). Jeżeli ustawodawca, tworząc podstawę do roszczeń z zakresu prawa rzeczowego, nie przewiduje kompetencji do

dawana w takich okolicznościach decyzja nie jest aktem organizującym bezpośrednio relacje państwo – podmiot dla niego zewnętrzny, lecz aktem regulującym stosunki między zewnętrznymi wobec administracji uczestnikami obrotu prawnego. Taki charakter mają np. decyzje w sprawach o rozgraniczenie nieruchomości<sup>3</sup>, decyzje o zezwoleniu pewnym podmiotom na skorzystanie z cudzej nieruchomości na określone cele<sup>4</sup>, a także decyzje o obowiązku zapłaty odszkodowań<sup>5</sup>. Decyzje, o których tu mowa, ze względu na charakterystykę załatwianych nimi spraw i oddziaływanie zawartego w nich rozstrzygnięcia zbliżają się do orzeczeń sądowych<sup>6</sup>.

---

orzekania o nich na drodze administracyjnej, to roszczenia te mogą być zrealizowane dobrowolnie przez podmioty stosunku prawnego, pomiędzy którymi powstały, a sąd jako organ państwa angażowany jest wyłącznie w rozstrzygnięcie ewentualnego sporu o to, kto i jakie prawo nabył. Jeżeli jednak ustawodawca, tworząc podstawę dla tego rodzaju roszczeń, czyni organ administracji kompetentnym do skonkretyzowania aktem administracyjnym praw i obowiązków podmiotów stosunku prawnego, w którym roszczenia powstały, to bez wydania tego aktu – obojętnie czy dostrzega się w nim przewagę elementów konstytutywnych, czy deklaratywnych – nie można powoływać się w obrocie prawnym na prawo wymagające stwierdzenia decyzją.

- <sup>3</sup> Art. 33 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2021 r. poz. 1990), dalej: p.g.k.
- <sup>4</sup> Art. 122 ust. 1, art. 123 ust. 1–3, art. 124b ust. 1–2, art. 124 ust. 2 w zw. z art. 124c ust. 1, art. 125 ust. 1 w zw. z art. 124 ust. 2–4, art. 126 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2023 r. poz. 344), dalej: u.g.n. Na to, że decyzje, o których tu mowa, wydawane są dopiero wtedy, gdy właściciel (użytkownik wieczysty) nieruchomości i podmiot planujący na niej inwestycję realizującą cel publiczny nie dojdą do porozumienia co do zasad jej wykorzystania, zwraca też uwagę E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2023, pkt 1.
- <sup>5</sup> Art. 161 k.p.a., art. 469 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2022 r. poz. 2625), dalej: p.w., art. 125 ust. 2 w zw. z art. 124 ust. 4, art. 126 ust. 3 u.g.n.
- <sup>6</sup> Charakterystyczne jest zresztą, że ustawodawca przenosi kompetencje do rozstrzygania w tego rodzaju sprawach między organami administracji i sądami. Zob. np.: art. 4 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz o uchyleniu ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz.U. Nr 11 poz. 81), na mocy którego sprawy załatwiane przez wydanie decyzji stosownie do ustawy z dnia 26 października 1971 r. o uregu-

Wydanie decyzji o rozgraniczeniu lub odszkodowaniu zmierza do zaspokojenia indywidualnego interesu zaangażowanych w sprawę osób, a przesłanką rozstrzygnięć o zezwoleniu na korzystanie z cudzej nieruchomości jest wprawdzie potrzeba zrealizowania na niej w pewnej perspektywie celu publicznego, lecz wydanie i wykonanie tych decyzji ułatwia działalność gospodarczą przedsiębiorcom mającym ten cel osiągnąć.

Ustawodawca zwykle nie dostrzega ani specyfiki spraw, w których organ administracji rozstrzyga spory między podmiotami pozostającymi poza strukturą administracji publicznej, ani wydawanych w tych sprawach decyzji i nie przewiduje dla postępowania w tych sprawach<sup>7</sup> ani dla wykonania decyzji jakichś szczególnych rozwiązań proceduralnych, nawet jeżeli byłoby to uzasadnione ze względu na przedmiot rozstrzygnięcia i skutki, jakie ma wywołać, albo – gdy takie rozwiązania przewiduje – nie są one dostatecznie doprecyzowane<sup>8</sup>, o czym niżej.

## 2. Wykonalność jako cecha decyzji

W pewnych przypadkach dla wywołania następstw w skonkretyzowanym ostateczną decyzją stosunku prawnym wystarczy już samo jej wydanie, lecz częściej powstaną one dopiero po podjęciu czynności, któ-

---

lowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz.U. Nr 27 poz. 250 ze zm.) zostały przekazane do załatwiania sądom powszechnym w postępowaniu nieprocesowym; podobnie przekazywane są sprawy rozgraniczeniowe – art. 34 i 36 p.g.k., sprawy o odszkodowanie – art. 469 ust. 4 i 5, art. 471 ust. 7 i 8 p.w.

<sup>7</sup> Gdy chodzi o przebieg postępowania, uzasadnione byłoby przede wszystkim rozważenie, w jakim zakresie ciężar dowodu w tych sprawach ma spoczywać na organie administracji i w jakim zakresie ma w postępowaniu obowiązywać zasada oficjalności. Szerzej zob.: M. Romańska, *Problem ciężaru dowodu w administracyjnym postępowaniu jurysdykcyjnym* [w:] S. Fundowicz, P. Możyłowski, T. Stanisławski (red.), *Ochrona praw jednostki w postępowaniu administracyjnym i podatkowym*, Radom 2018, s. 61–68.

<sup>8</sup> Specyfika tych spraw nie zawsze jest dostrzegana przez doktrynę, zob.: T. Kielkowski, *Czy organy administracji publicznej załatwiają sprawy cywilne?*, „Państwo i Prawo” 1997, Nr 7–8, s. 88 i n.

re akt ten legitymuje. Każda decyzja wydawana jest bowiem po to, by określona nią indywidualna norma postępowania w ustalonym stanie faktycznym została wprowadzona w te relacje podmiotowe, do których odnosi się rozstrzygnięcie.

Pojęcie „wykonania” aktu administracyjnego i jego „wykonalności” nie ma wypracowanej w nauce i powszechnie przyjętej definicji<sup>9</sup>. Zwykle wykonalność decyzji rozumiana jest jako pewna jej cecha, atrybut związany z zawartym w niej rozstrzygnięciem, którego oczekiwane oddziaływanie w stosunkach społecznych wymaga dalszych czynności. Przedmiotem wykonania jest wówczas ten stan w rzeczywistości społecznej, którego spowodowanie nakazuje akt. Jest to więc każde zachowanie się podmiotu uprawnionego lub zobowiązanego do wykonania aktu (w pierwszej kolejności adresata), polegające na działaniu, zaniechaniu określonego działania, znoszeniu zachowania innych podmiotów<sup>10</sup>.

Nie podejmując w tym miejscu szerszego relacjonowania stanowisk w sporze o to, jak szeroko należy wyznaczyć zakres pojęcia „decyzja wykonalna”, tak by szła za tym możliwość odróżniania decyzji korzystających z tego atrybutu od decyzji skutecznych, można wymienić pewne – względnie niekontrowersyjne – sposoby rozumienia określenia „wykonywanie decyzji”.

W tradycyjnym, wąskim znaczeniu pojęcie „orzeczenie wykonalne” odnosi się do rozstrzygnięć nakładających na adresata obowiązki, któ-

<sup>9</sup> Zob. m.in.: J. Jendrośka, *Zagadnienia prawne wykonania aktu administracyjnego*, Wrocław 1963, s. 22 i n.; R. Sawuła, *Wstrzymanie wykonania rozstrzygnięć wydanych w postępowaniu administracyjnym*, Przemyśl–Rzeszów 2008, s. 53 i 109–110; Z. Kmiecik, *Ochrona tymczasowa w postępowaniu sądowo-administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2003, Nr 5, s. 26; B. Dauter [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 241–242; L. Klat-Wertelecka, *Wykonalność aktu administracyjnego* [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007, s. 547 i 550; G. Łaszczycza, *Skuteczność i wykonalność postanowienia administracyjnego w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 2010, Nr 9, s. 72–73; A. Krawczyk, *Wykonalność aktu i czynności organu administracji publicznej*, Warszawa 2013, s. 99–125, s. 162–187.

<sup>10</sup> Zob.: J. Jendrośka, op. cit., s. 21–22.

ry – jeżeli nie zostanie zrealizowany dobrowolnie – to, ze względu na jego cechy, może być wykonany przymusowo przy zaangażowaniu organów egzekucyjnych i wykorzystaniu środków przymusu przewidzianych w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym. W tym znaczeniu wykonaniu podlegają decyzje nakładające na stronę obowiązek spełnienia świadczenia pieniężnego lub niepieniężnego (zapłata, wydanie rzeczy, dokonanie czynności zastępowalnej i niezastępowalnej, zaniechanie czynności). Obowiązek podlegający wykonaniu na tej drodze musi być sprecyzowany w akcie administracyjnym bądź bezpośrednio w będącym jego źródłem przepisie prawa, co do treści (działanie, zaniechanie, znoszenie czyjegoś działania) oraz podmiotu, którego dotyczy. Jego konkretzowanie w jakimkolwiek aspekcie już na etapie stosowania środków przymusu byłoby sprzeczne z zasadami państwa prawa.

W szerszym rozumieniu za sposób wykonania decyzji można też uznać te działania, które podejmowane są przez inne organy niż egzekucyjne i w innych postępowaniach niż egzekucyjne, w celu osiągnięcia stanu stosunków określonego w decyzji.

Kolejną kategorią decyzji wykonalnych – w najszerszym rozumieniu tego słowa – są te, które upoważniają adresata do pewnych działań, których podejmowanie – jeżeli mieścić się będzie w zakresie wyznaczonym rozstrzygnięciem – stanowi korzystanie z ustalonych w nim uprawnień. Dotyczy to również decyzji, które odbierają przyznane niegdyś uprawnienia lub znoszą uzyskany status, a w konsekwencji ich wydania adresat powinien powstrzymać się od pewnych zachowań. Sankcją, z którą może liczyć się niekorzystający z uprawnień, jest ich ewentualne wygaśnięcie lub cofnięcie; w przypadku ignorowania zniesienia uprawnienia – w grę wchodzi zastosowanie innej sankcji przewidzianej przez ustawodawcę, często kary pieniężnej.

Rozstrzygnięcie wydawane w sprawach, w których organ administracji publicznej załatwia spory prawne, określając prawa i obowiązki zewnętrznych dla niego podmiotów pomiędzy nimi dotyczy zwykle takich działań i zaniechań, których wykonanie może być wymuszone środkami przymusu przewidzianymi w przepisach egzekucyjnych. Nie znaczy to jednak, że dla wszystkich tych rozstrzygnięć można oznaczyć drogę ich właściwego wykonania.

### 3. Wykonanie decyzji ustalających odszkodowania

W ustawie o gospodarce nieruchomościami ustawodawca przewidział podstawy do orzeczenia o odszkodowaniu za wywłaszczenie (art. 128 ust. 1), za pozbawienie praw do nieruchomości w przeszłości, bez ustalenia odszkodowania, jak również za szkody powstałe na skutek ograniczenia prawa własności nieruchomości przez zezwolenie na zakładanie i przeprowadzenie na niej ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń przesyłowych oraz obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z nich (art. 124 w zw. z art. 128 ust. 3), za szkody powstałe w następstwie zobowiązania właściciela, użytkownika wieczystego lub osoby, której przysługują inne prawa rzeczowe do nieruchomości, do jej udostępnienia w celu wykonania czynności związanych z konserwacją, remontami oraz usuwaniem awarii ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń przesyłowych oraz obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z nich (art. 124b w zw. z art. 128 ust. 3), za szkody spowodowane ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości przez zezwolenie na zakładanie na obiektach budowlanych urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego lub publicznego, a także urządzeń niezbędnych do korzystania z nich oraz urządzenie i utrzymywanie ogólnodostępnego ciągu pieszego, przebiegającego przez prześwity lub podcienia, w obrysie obiektu budowlanego (art. 124c ust. 1 w zw. z art. 128 ust. 3), za szkody spowodowane ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości w celu poszukiwania, rozpoznawania, wydobywania kopalin objętych własnością górnictwem (art. 125 w zw. z art. 128 ust. 3), za szkody spowodowane zezwoleniem na czasowe zajęcie nieruchomości w przypadku siły wyższej lub nagłej potrzeby zapobieżenia powstaniu znacznej szkody (art. 126 w zw. z art. 128 ust. 3).

Jeżeli art. 129 ust. 1 u.g.n. rozumieć dosłownie, to przedmiotem przewidzianego tym przepisem rozstrzygnięcia starosty jest „ustalenie odszkodowania” za szkodę powstałą na skutek wywłaszczenia, a zatem oznaczenie wysokości szkody, którą poniósł poszkodowany. Ustalenie wysokości szkody w decyzji nie jest tożsame z orzeczeniem o obowiązku spełnienia świadczenia odszkodowawczego przez konkretny podmiot.

Ustawodawca wypowiedział się o tym, jaki jest termin zapłaty ustalonego odszkodowania w art. 132 ust. 1–3, a o tym, na kim spoczywa obowiązek jego zapłaty w art. 132 ust. 5 u.g.n. Źródłem obowiązku wypłacenia odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości jest jednak decyzja, a nie bezpośrednio ustawa. Jeżeli zatem w decyzji wydanej na podstawie art. 129 ust. 1 u.g.n. nie zostanie zawarte rozstrzygnięcie o obowiązku konkretnego podmiotu spełnienia świadczenia pieniężnego na rzecz wywłaszczonego, to decyzja ta nie może być podstawą do wydania tytułu wykonawczego w rozumieniu art. 3 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>11</sup>, niezależnie od tego, że użyte w art. 2 § 1 pkt 3 u.p.e.a. sformułowanie „należności pieniężne”, inne niż podatki i opłaty, jest tak szerokie, że – przy braku dookreślenia, komu mają przypadać te „pozostające we właściwości rzeczowej organów administracji publicznej” należności – może powstać wątpliwość, czy nie obejmują one także odszkodowań. Z art. 5 § 1 pkt 1 u.p.e.a. wynika jednak, że w roli wierzyciela obowiązku stwierdzonego decyzją mógłby wystąpić wyłącznie właściwy do orzekania w sprawie organ I instancji, podczas gdy należność, której dotyczy decyzja przypada poszkodowanemu i na jego rzecz świadczenie odszkodowawcze powinno być spełnione<sup>12</sup>.

Z uwagi na to, że ustawodawca nie wypowiedział się o możliwości wykonania decyzji o odszkodowaniu na drodze egzekucji sądowej (zob.: art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c.), nie sposób widzieć w niej tytułu egzekucyjnego podlegającego wykonaniu według przepisów kodeksu postępowania cywilnego<sup>13</sup> po zaopatrzeniu jej klauzulą wykonalności<sup>14</sup>. Oznacza to, że

<sup>11</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 479, dalej: u.p.e.a.

<sup>12</sup> O cechach wierzyciela w egzekucji administracyjnej szerzej: M. Masternak, *Wierzyciel w egzekucji administracyjnej* [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004, s. 153 i n. oraz: R. Hauser, Z. Leoński, *Komentarz do art. 5* [w:] R. Hauser, A. Skoczyła (red.), *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 51–52.

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r., Dz.U. z 2021 r. poz. 1805, dalej: k.p.c.

<sup>14</sup> Zob. też uchwałę SN z dnia 7 lutego 1997 r., III CZP 1/97, OSNC 1997, Nr 8, poz. 98. Po uchyleniu art. 160 k.p.a. problem ten pozostaje aktualny w odniesieniu do decyzji odszkodowawczych wydawanych na podstawie art. 161 k.p.a. E. Lemańska, *Przedawnienie roszczeń związanych z wywłaszczeniem nieruchomości*

po ustaleniu wysokości odszkodowania przez organ administracji i w razie niespełnienia tego świadczenia w terminie określonym w ustawie, uprawnionemu nie pozostaje nic innego, jak tylko wystąpić na drogę sądową o zasądzenie świadczenia<sup>15</sup>. Skoro do organu administracji należy „ustalenie odszkodowania”, to rozstrzygnięcie o odszkodowaniu będzie wiązać na zasadzie art. 16 k.p.a. zarówno strony postępowania, jak i inne organy państwowe, w tym sąd powszechny, który nie może orzec o innej wysokości odszkodowania, jak tylko ta, która została ustalona w decyzji administracyjnej. Stwierdzone opóźnienie w spełnieniu świadczenia uzasadni co najwyżej orzeczenie o odsetkach, o których wysokości rozstrzyga ustawa.

Inaczej zredagowany jest art. 129 ust. 5 u.g.n., z którego wynika kompetencja starosty do wydania „decyzji o odszkodowaniu” w przypadkach wydzielenia nieruchomości pod drogę oraz w razie ograniczenia właściciela lub użytkownika wieczystego w jego prawach do nieruchomości albo narażenia go na negatywne konsekwencje jej użycia w określony sposób (art. 98 ust. 3, art. 106 ust. 1, art. 124–126 u.g.n.), a także gdy doszło do pozbawienia praw do nieruchomości bez ustalenia odszkodowania, a obowiązujące przepisy przewidują jego ustalenie. Użycie innych określeń (decyzja o ustaleniu odszkodowania, decyzja o odszkodowaniu) w sąsiadujących przepisach, dotyczących zbliżonej materii, powinno oznaczać, że ustawodawca odmiennie podchodzi do obu regulowanych sytuacji. Decyzja o odszkodowaniu to nie tylko ustalenie jego wysokości, ale i określenie podmiotu zobowiązanego do zapłaty zgodnie z art. 132 ust. 6 u.g.n., a zatem osoby lub jednostki organizacyjnej, która uzyskała zezwolenie na założenie urządzeń na nieruchomości lub na wykonanie czynności związanych z ich konserwacją albo na czasowe zajęcie nieruchomości (art. 132 ust. 6 u.g.n.). Z wykonaniem decyzji orzekającej nie tylko o wysokości, ale i podmiocie zobowiązanym do zapłaty odszkodowania powstają jednak problemy tożsame z przedstawionymi wyżej.

---

*mości*, Warszawa 2014, s. 218–228 i s. 309 opowiada się za możliwością wykonania decyzji o odszkodowaniu za wywłaszczenie na drodze administracyjnej.

<sup>15</sup> Zob.: T. Kielkowski, *Nabywanie prawa na mocy decyzji administracyjnej*, Warszawa 2012, s. 343–344. Za tą koncepcją opowiedział się też SN w uchwale z dnia 9 lutego 2009 r., OSNC 2010, Nr 2, poz. 27.

Poszkodowany nie może wystawić na jej podstawie administracyjnego tytułu wykonawczego, gdyż nie ma statusu wierzyciela w rozumieniu art. 5 § 1 pkt 1 u.p.e.a., a na przeszkodzie skierowania decyzji do wykonania na drodze sądowej stoi brak uregulowania, które by czyniło ją tytułem egzekucyjnym w rozumieniu art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c.

W świetle art. 496 ust. 3 p.w. organ właściwy w sprawie pozwolenia wodnoprawnego albo zgłoszenia wodnoprawnego, którego następstwem jest szkoda, a w innych przypadkach właściwy wojewoda, ustala wysokość odszkodowania, w formie pieniężnej, w drodze decyzji. Także w tych sytuacjach kompetencja organu administracji jest *verba legis* ograniczona do samego tylko określenia wysokości szkody, nie zaś do wypowiedzi o obowiązku spełnienia tego świadczenia wraz z oznaczeniem podmiotu, na którym taki obowiązek spoczywa. Inaczej niż w odniesieniu do decyzji o odszkodowaniu za wywłaszczenie, ograniczenie prawa własności lub szkodę wynikłą z udostępnienia nieruchomości na określone cele, ustawodawca otworzył poszkodowanemu możliwość wniesienia powództwa o odszkodowanie do sądu powszechnego. Poszkodowany może z takim roszczeniem wystąpić także wtedy, gdy właściwy organ nie wyda decyzji w przedmiocie odszkodowania w terminie trzech miesięcy od złożenia wniosku o wszczęcie postępowania w tej sprawie (art. 469 ust. 3 i 4 p.w.). W prawie wodnym ustawodawca nie wypowiedział się na temat tego, kto odpowiada za naprawienie szkody, do której mają zastosowanie art. 468 ust. 1 i art. 469 p.w. Osobę tę należy określić *ad casu* i powinna ona wystąpić jako strona postępowania o ustalenie wysokości odszkodowania, gdyż jeśli zostanie w tym przedmiocie wydana ostateczna decyzja, to wyznaczy ona granice jej odpowiedzialności. Poszkodowany, który zdecyduje się na wniesienie powództwa do sądu, musi przy tym nie tylko zażądać zasądzenia odszkodowania, lecz także wskazać, przeciwko komu kieruje roszczenie<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> W praktyce poszkodowany wybierze zapewne formę pieniężną, lecz to, że w kompetencji organu administracji leży – stosownie do art. 496 ust. 3 p.w. – ustalenie wysokości odszkodowania w formie pieniężnej, nie musi oznaczać, że poszkodowany może skorzystać tylko z tej postaci naprawienia szkody, gdy wystąpi z powództwem na drogę sądową. Byłoby to bowiem równoznaczne z domniemanym odstępstwem od art. 363 § 1 k.c.

#### 4. Wykonanie decyzji dotyczących obowiązków niepieniężnych

W prawie geodezyjnym i kartograficznym ustawodawca niejasno wypowiedział się o wykonaniu rozstrzygnięć w sprawach rozgraniczeniowych<sup>17</sup>. Ugodzie zawartej w takiej sprawie przyznał w art. 31 ust. 1 p.g.k. moc ugody sądowej, co czyni ją tytułem egzekucyjnym w rozumieniu art. 777 § 1 pkt 1 k.p.c. W art. 37 ust. 1 p.g.k. wprowadził wymagania wykonania orzeczeń sądowych o rozgraniczeniu nieruchomości z udziałem geodety, a w ust. 2 art. 33 p.g.k. postanowił o obowiązkach przekazania do publicznych rejestrów zarówno prawomocnych orzeczeń, jak i ostatecznych decyzji ustalających przebieg granic nieruchomości. O tym, czy, na jakiej drodze i w jaki sposób ma dojść do wykonania decyzji wydawanej na podstawie art. 33 ust. 1 p.g.k. ustawodawca jednak milczy.

Jest charakterystyczne, że ustawodawca nie przewiduje rozstrzygnięcia w decyzji wywłaszczeniowej wydawanej na podstawie art. 119 ust. 1 u.g.n. o jakimkolwiek innym niż odszkodowawczy obowiązku, który mógłby nadawać się do egzekucji administracyjnej, w szczególności o obowiązku wydania wywłaszczonej nieruchomości jej nowemu właścicielowi lub podmiotowi, który będzie na niej realizował cel publiczny. Możliwość wykonania na drodze egzekucji administracyjnej tego rodzaju obowiązku z powołaniem się na decyzję wywłaszczeniową jest zatem problematyczna<sup>18</sup>, chociaż niewątpliwie decyzja wywołuje zarówno skutki rzeczowe (przeniesienie własności, wygaśnięcie użytkowania wieczystego), jak i obligacyjne (wygaśnięcie po pewnym czasie umów najmu, dzierżawy). Podmiot, który będzie realizował cel publiczny na wywłaszczonej nieruchomości, może jednak uzyskać możliwość korzy-

<sup>17</sup> Zob. jednak: postanowienie SN z dnia 7 czerwca 1972 r., III CRN 115/72 (OSN CP 1973, Nr 2, poz. 34) i uchwałę SN z dnia 20 grudnia 1968 r., III CZP 102/68 (OSN CP 1969, Nr 9, poz. 155).

<sup>18</sup> Szerzej: M. Romańska, *Z problematyki wykonania decyzji wywłaszczeniowych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2008, Nr 6, s. 24–42. Inaczej w art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, Dz.U. z 2023 r. poz. 162.

stania z niej nie na skutek przekazania mu nieruchomości w posiadanie przez nowego właściciela (Skarb Państwa, jednostkę samorządu terytorialnego), lecz na podstawie zezwolenia na jej niezwłoczne zajęcie na mocy decyzji wydawanej na podstawie art. 122 ust. 1 u.g.n., a zatem po rozpoznaniu innej sprawy administracyjnej niż wywłaszczeniowa.

W decyzji ograniczającej prawo własności nieruchomości przez zezwolenie na założenie na niej ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń przesyłowych oraz obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń (art. 124 ust. 1 u.g.n.) zawiera się wypowiedź o upoważnieniu do pewnego zachowania, którego odbiciem jest obowiązek znoszenia czynności mieszczących się w granicach upoważnienia. Także i ta decyzja, gdy stanowi tylko o ograniczeniu właściciela w jego prawie na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego<sup>19</sup>, zanim nie stanie się ostateczna, nie może być podstawą upoważnienia przedsiębiorcy do działań na nieruchomości, w prawie do której właściciel został ograniczony. Podmiot, który będzie realizował cel publiczny na takiej nieruchomości, może jednak uzyskać zezwolenie na jej niezwłoczne zajęcie na mocy decyzji wydawanej na podstawie art. 124 ust. 1a u.g.n., a zatem po rozpoznaniu innej sprawy administracyjnej niż dotycząca ograniczenia prawa własności.

W art. 124 ust. 6 u.g.n. ustawodawca przewidział obowiązek właściciela lub użytkownika wieczystego udostępnienia nieruchomości w celu wykonania czynności związanych z konserwacją i usuwaniem awarii urządzeń przesyłowych, lecz podstawę do orzeczenia o tym obowiązku decyzją ustalił w art. 124b ust. 1 u.g.n.

Zarówno w art. 124 ust. 6 u.g.n., jak i w art. 124b ust. 5 u.g.n. ustawodawca stwierdził, że obowiązek udostępnienia nieruchomości podlega egzekucji administracyjnej. W tych zatem przypadkach nie powstaje wątpliwość co do woli ustawodawcy, aby obowiązki stwierdzone decyzjami podlegały wykonaniu i na jakiej drodze. Obowiązki orzeczone na podstawie art. 124 ust. 1a, art. 124b ust. 1 i art. 126 ust. 1 u.g.n. mają

---

<sup>19</sup> Ograniczenie prawa do nieruchomości na podstawie powołanych w tekście przepisów jest instytucją o charakterze wywłaszczeniowym, której bezpośrednimi beneficjentami mogą być tylko podmioty publiczne, zob.: uchwała (7) SN z dnia 8 kwietnia 2014 r., III CZP 87/13, OSNC 2014, Nr 7–8, poz. 68.

charakter niepieniężny i cechy określone w art. 2 § 1 pkt 10 u.p.e.a. Ich źródłem jest decyzja, gdyż powstają nie inaczej, jak tylko po jej wydaniu. Wierzyciela tych obowiązków należy zatem oznaczyć według art. 5 § 1 pkt 1 u.p.e.a. Nie jest nim zatem podmiot zabiegający o zezwolenie mu na niezwłoczne zajęcie nieruchomości na cele określone w decyzji, lecz organ I instancji, który orzekł w sprawie prowadzonej na podstawie powołanych przepisów materialnoprawnych. To zatem na tym organie spoczywają wszystkie powinności dotyczące wierzyciela w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym, chociaż bezpośrednio zainteresowany wykonaniem obowiązków jest podmiot, który na nieruchomości chce niezwłocznie realizować cel publiczny.

## 5. Odpowiedzialność za wykonanie decyzji nieostatecznej

Wydanie i wykonanie dotkniętej wadą decyzji przynajmniej stronie postępowania administracyjnego uprawnienie będące odpowiednikiem obowiązku nałożonego na inną stronę postępowania może stać się źródłem szkody dla obu tych podmiotów, o różnej jednak charakterystyce.

Założenie, że decyzja staje się skuteczna i wykonalna dopiero wtedy, gdy jest ostateczna (art. 16 § 1 k.p.a.), ma racjonalne podstawy. Z ostatecznością decyzji wiąże się jej trwałość. Większe są też gwarancje, że nie jest dotknięta wadami, gdyż albo została wydana przez organ II instancji, który powinien był usunąć wszystkie wady decyzji pierwszoinstancyjnej, albo nie została zaskarżona w toku instancji, a zatem jej adresaci nie dostrzegli w niej wad, które mieliby kwestionować. W aktualnym stanie prawnym odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną w związku wydaniem i wykonaniem decyzji ostatecznej może powstać po wzruszeniu takiej decyzji w administracyjnych postępowaniach nadzwyczajnych lub w postępowaniu sądowoadministracyjnym<sup>20</sup>. Do-

---

<sup>20</sup> Pomijam odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną nieprawidłowym wykonaniem (naruszeniem prawa w postępowaniu wykonawczym), gdyż takie zdarzenie sprawcze ujmować trzeba jednak inaczej.

tyczy to decyzji wydawanych we wszystkich rodzajach spraw, a zatem również tych, którymi organ administracji publicznej rozstrzyga w sporze między podmiotami zewnętrznymi dla administracji. Także w tych sprawach obowiązują przy tym charakterystyczne dla postępowania administracyjnego reguły ciężaru dowodu i to organ administracji odpowiada za ustalenie wszystkich istotnych dla rozstrzygnięcia okoliczności, niezależnie od tego, w jaki sposób strona postępowania angażowała się w ich wyjaśnienie<sup>21</sup>.

Decyzja nieostateczna może być wykonana w sytuacji przypisania jej natychmiastowej wykonalności *ex lege* lub nadania rygoru natychmiastowej wykonalności na zasadach określonych w art. 108 k.p.a.

W ustawie o gospodarce nieruchomościami ustawodawca przewidział obowiązek zaopatrzenia rygiem natychmiastowej wykonalności decyzji wydawanych na podstawie art. 122 ust. 1, art. 124 ust. 1a i art. 124b ust. 1 u.g.n. Rygor natychmiastowej wykonalności jest też nadawany z mocy ustawy decyzji zobowiązującej do udostępnienia nieruchomości w celu wykonania czynności związanych z konserwacją, remontami oraz usuwaniem awarii urządzeń przesyłowych oraz decyzji zobowiązującej do zapewnienia dojazdu w celu wykonania tych czynności (art. 124b ust. 1 u.g.n.), jak również decyzji zezwalającej na czasowe zajęcie nieruchomości ze względu na potrzebę zapobieżenia znacznej szkody wywołanej siłą wyższą (art. 126 ust. 1 u.g.n.)<sup>22</sup>.

Konieczność zaopatrzenia *ex lege* decyzji wydawanych w przypadkach określonych wyżej rygiem natychmiastowej wykonalności powoduje, że oceną ich przyspieszonego wykonania organ II instancji zajmie się dopiero w toku postępowania odwoławczego. W nauce nie ma zgodności poglądów, czy art. 135 k.p.a. znajduje zastosowanie do mającego podstawę w ustawie rygoru natychmiastowej wykonalności. Należy jednak

<sup>21</sup> Zob.: M. Romańska, op. cit., s. 61–68.

<sup>22</sup> W taki rygor może być też zaopatrzona decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości (art. 122 ust. 2 u.g.n.), chociaż nie podlega ona wykonaniu, a co najwyżej jest skuteczna. Wydaje się celowe, żeby ustawodawca zaprzestał tworzenia uregulowań prowadzących do nadawania dowolnej treści pojęciu „wykonanie” aktu, a – na wzór rozwiązania przyjętego w art. 388 § 4 k.p.c. – przewidział też możliwość wstrzymania skuteczności aktu lub szybszego jej wyzwolenia.

opowiedzieć się za większościovym stanowiskiem, że organ II instancji może wstrzymać natychmiastowe wykonanie decyzji także wtedy, gdy jej natychmiastowa wykonalność wynika z ustawy, gdy powstają istotne wątpliwości co do prawidłowości decyzji<sup>23</sup>.

Wprowadzając w art. 108 k.p.a. podstawę do nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, ustawodawca nie stworzył dla rozstrzygnięcia o nim jakichś szczególnych reguł, gdy chodzi o jego moc obowiązującą. Z tej przyczyny należy przyjąć, że rozstrzygnięcie o rygorze natychmiastowej wykonalności wchodzi do obrotu prawnego i staje się wiążące dla organu administracji publicznej, który go zastosował na zasadach wynikających z art. 110 k.p.a. Z chwilą doręczenia stronie decyzji, w której go zastrzeżono, rozstrzygnięcie o rygorze staje się wiążące dla strony i innych uczestników obrotu prawnego<sup>24</sup>.

Art. 77 Konstytucji RP deklaruje prawo do naprawienia szkody wyrządzonej przez prawomocne orzeczenie i ostateczną decyzję. Większe jest jednak zagrożenie wyrządzeniem szkody w związku z wykonaniem decyzji nieostatecznej, a z odpowiedzialnością na pytanie o odpowiedzialność za szkodę powstającą w następstwie wykonania takiej decyzji wiążą się poważniejsze problemy niż z oceną odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną decyzją ostateczną. W uchwale (7) z dnia 26 kwietnia 2006 r., III CZP 125/05<sup>25</sup> Sąd Najwyższy wyjaśnił, że odpowiedzialność odszkodowawcza za szkodę spowodowaną wydaniem decyzji nieostatecznej istnieje i jest nią przepis art. 417 § 1 k.c. w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Jeżeli do wykonania decyzji nieostatecznej dochodzi z przyczyn motywowanych okolicznościami leżącymi w płaszczyźnie interesu pub-

<sup>23</sup> Tak też np.: Z. Kmieciak [w:] Z. Kmieciak, J. Wegner, M. Wojtuń, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 793; A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 2023, LEX/el., który przytacza poglądy przeciwne i ich autorów.

<sup>24</sup> Odmienne stanowisko w tej kwestii zajął A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, op. cit. Przyjmuje bowiem, że decyzja oparta rygorem natychmiastowej wykonalności staje się wykonalna z dniem jej wydania, gdy ma postać pisemną, lub z chwilą jej ogłoszenia ustnie.

<sup>25</sup> OSNC 2006, Nr 12, poz. 194.

licznego, to poniesienie ryzyka wyrządzenia szkody i konieczności jej naprawienia przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego, gdyby decyzja okazała się błędna, nie budzi oporów. Wykonanie decyzji nieostatecznej z uwagi na przesłankę szczególnie ważnego interesu strony powinno jednak sprawić, że ryzyko podjęcia czynności wykonawczych obciążą stronę, która z powołaniem się na swój interes zabiegała o wykonanie decyzji. Instrumentem, który mógłby być do tego wykorzystany jest zażądanie zabezpieczenia, od złożenia którego organ administracji publicznej może uzależnić uwzględnienie wniosku o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, określając jednocześnie wysokość i formę oraz termin, w jakim zabezpieczenie ma być złożone (art. 108 § 1 zdanie drugie k.p.a.). Trudno jednak o zastosowanie art. 108 § 1 zdanie drugie k.p.a. w przypadku, gdy rygor natychmiastowej wykonalności jest nadawany decyzji *ex lege*. Niezależnie od tego uregulowanie pozwalające na zażądanie zabezpieczenia w związku z nadaniem decyzji organu I instancji rygoru natychmiastowej wykonalności w interesie strony postępowania jest jednak dalekie od precyzji i niekompletne. Nie wynika z niego bowiem, jak długo zabezpieczenie ma pozostawać w dyspozycji organu, który je zastosował, i jakie mają być jego losy. Można wprawdzie zakładać, że zastosowane zabezpieczenie pozostaje w dyspozycji organu, który o nim orzekł, dopóki jego decyzja nie stanie się ostateczna w związku z upływem terminu do jej zaskarżenia albo w związku z zakończeniem postępowania odwoławczego orzeczeniem kasacyjnym lub merytorycznym. W chwili zakończenia postępowania odwoławczego nie musi być jednak ustalona i możliwa do stanowczej oceny szkoda wyrządzona w związku z wykonaniem decyzji nieostatecznej, a gdyby nawet była, to za jej naprawienie zgodnie z art. 417 k.c. odpowiada osoba prawna, w strukturach której działa organ administracji, nie zaś strona postępowania, która złożyła zabezpieczenie w związku z wnioskiem o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności. Ustawodawca powinien zatem przewidzieć nie tylko możliwość złożenia zabezpieczenia w związku z zastosowaniem rygoru natychmiastowej wykonalności, lecz także określić, w jaki sposób i na jakich zasadach zabezpieczenie może być użyte na cel naprawienia szkody wyrządzonej wykonaniem decyzji nieostatecznej.

## 6. Wnioski

Sprawy załatwiane przez organy administracji przez wydanie decyzji mają różną charakterystykę. Potrzeba dostrzeżenia odrębności orzecznictwa administracyjnego w sporach między podmiotami zewnętrznymi dla administracji o prawa i obowiązki na tle stosunku prawnego, w którym te podmioty pozostają lub chcą nawiązać, ujawnia się na różnych płaszczyznach. Ustalając kompetencje organów administracji do rozstrzygania także w takich sprawach, ustawodawca powinien uwzględnić ich specyfikę w przepisach procesowych. Dotyczy to nie tylko podejścia do rozkładu ciężaru dowodu w postępowaniu rozpoznawczym, lecz i następnie działań koniecznych do podjęcia w celu osiągnięcia takiego stanu stosunków, o jakim stanowi decyzja.

## Bibliografia

- Bończak-Kucharczyk E., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2023, Lex/el.
- Dauter B., B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Hauser R., A. Skoczylas (red.), *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Jaśkowska M., M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 2023, LEX/el.
- Jendrośka J., *Zagadnienia prawne wykonania aktu administracyjnego*, Wrocław 1963.
- Kiełkowski T., *Czy organy administracji publicznej załatwiają sprawy cywilne?*, „Państwo i Prawo” 1997, Nr 7–8.
- Kiełkowski T., *Nabycie prawa na mocy decyzji administracyjnej*, Warszawa 2012.
- Klat-Wertelecka L., *Wykonalność aktu administracyjnego* [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007.

- Kmieciak Z., J. Wegner, M. Wojtuń, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Kmieciak Z., *Ochrona tymczasowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2003, Nr 5.
- Krawczyk A., *Wykonalność aktu i czynności organu administracji publicznej*, Warszawa 2013.
- Lemańska E., *Przedawnienie roszczeń związanych z wywłaszczeniem nieruchomości*, Warszawa 2014.
- Łaszczycza G., *Skuteczność i wykonalność postanowienia administracyjnego w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 2010, Nr 9.
- Masternak M., *Wierzyciel w egzekucji administracyjnej* [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004.
- Niżnik-Dobosz I. (red.), *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego: publiczne prawo rzeczowe*, Warszawa 2012.
- Romańska M., *Problem ciężaru dowodu w administracyjnym postępowaniu jurysdykcyjnym* [w:] S. Fundowicz, P. Możyłowski, T. Stanisławski (red.), *Ochrona praw jednostki w postępowaniu administracyjnym i podatkowym*, Radom 2018.
- Romańska M., *Z problematyki wykonania decyzji wywłaszczeniowych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2008, Nr 6.
- Sawuła R., *Wstrzymanie wykonania rozstrzygnięć wydanych w postępowaniu administracyjnym*, Przemyśl–Rzeszów 2008.



## Problem modyfikacji modelu postępowania dowodowego przed sądami administracyjnymi

1.

Mija 20 lat od wejścia w życie pakietu ustaw reformujących polskie sądownictwo administracyjne<sup>1</sup>, co skłania do refleksji odnośnie do trafności przepisów normujących funkcjonowanie tej struktury wymiaru sprawiedliwości. Dwie dekady obowiązywania ustawodawstwa określającego ustroj tegoż sądownictwa oraz reguły procesu sądowoadministracyjnego oprócz retrospekcji sprzyjają także ocenie dotychczasowych rozwiązań normatywnych, a zarazem rozważaniom o celowości dokonania ewentualnych zmian przepisów prawa dotyczących obu tych sfer. Patrząc z dzisiejszej perspektywy, warto pamiętać, jakie formułowano oczekiwania wobec wprowadzanego od 2004 r. modelu polskich sądów administracyjnych, jakie już wówczas zgłaszano uwagi w tym zakresie<sup>2</sup>. Wypracowany standard ustrojowy tych sądów nie rodzi zazwyczaj sugestii dokonywania w nim ra-

---

<sup>1</sup> W szczególności chodzi tu o ustawę z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2002 r. poz. 2492 ze zm. – dalej: p.u.s.a.) oraz ustawę z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 1634 – dalej p.p.s.a.).

<sup>2</sup> Zob. w szczególności: W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, J.P. Tarno, *Reforma sądownictwa administracyjnego – oczekiwania i zagrożenia* [w:] *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności. Profesorowi zwyczajnemu dr. hab. J. Borkowskiemu przyjaciele i uczniowie*, Łódź 2004, s. 63–70. Zob. także opracowania zawarte w pracach zbiorowych: J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz (red.), *Polski model sądownictwa administracyjnego*, Lublin 2003; *Przyszłość sądownictwa administracyjnego w Polsce z uwzględnieniem ten-*

dykalnych korekt. Jednakże w przypadku procesu sądownoadministracyjnego pojawiają się postulaty sugerujące potrzebę przekształceń obecnych konstrukcji normatywnych, mimo dokonanych stosunkowo niedawno głębszych nowelizacji Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>3</sup>. Trzeba mieć jednak na względzie potrzebę pewnej powściągliwości przed pochopnymi działaniami legislacyjnymi, które miałyby dotyczyć jakże istotnej dla demokratycznego państwa prawnego instytucji sądownictwa administracyjnego. Skłaniać do takiego zachowania mogą chociażby głosy przedstawicieli doktryny odnoszące się do zbyt pochopnych niekiedy inicjatyw ulepszenia ustaw, mających zasadnicze znaczenie dla administracji publicznej i kontroli jej działalności<sup>4</sup>. Uwagi wyrażane przez doktrynę, zwłaszcza gdy czynią je doświadczeni sędziowie Naczelnego Sądu Administracyjnego, winny stanowić dodatkowy powód do rozważy przy podejmowaniu ewentualnych inicjatyw legislacyjnych.

Początkiem ewentualnych prac koncepcyjnych dotyczących procesu sądownoadministracyjnego winno być choćby wstępne zarysowanie ce-

---

*dencji europejskich, 13–16 maja Wista-Czarne*, Biuletyn RPO. Materiały Nr 75, Warszawa 2012.

<sup>3</sup> Chodzi tu o ustawę z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2015 r. poz. 658); ustawę z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 936); ustawę z dnia 12 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 934).

<sup>4</sup> Zob. chociażby liczne opracowania dotyczące poszczególnych nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego, np.: W. Chróścielewski, *W sprawie projektu nowelizacji przepisów k.p.a. dotyczących postępowania ogólnego opracowanego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji w 2009 r.* [w:] J. Połuszny, Z. Czarnik, R. Sawuła (red.), *Instytucje procesu administracyjnego i sądownoadministracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Ludwikowi Żukowskiemu*, Przemyśl–Rzeszów, 2009, s. 45; J.P. Tarno, *Psucie Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010, s. 854; J. Zimmermann, *Kilka refleksji o nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, „Prawo i Państwo” 2017, Nr 8, s. 23–24; D.R. Kijowski, *Założenia i skutki nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z 2017 r. Zagadnienia wybrane*, Białystok 2020.

łów potencjalnych ulepszeń przepisów prawa. Bez tego sformułowanie – nawet w sposób szkicowy – ogólnych koncepcji owych zmian musi spotykać się ze sporą wstrzeźliwością.

Jednym z obszarów p.p.s.a., w którym upatruje się potrzebę dokonania pewnych zmian, jest postępowanie dowodowe w sprawie sądowno-administracyjnej. W tym aspekcie niekiedy wskazuje się na niezbędność dostosowania procedury sądowno-administracyjnej do wymogów określonych przez trybunały europejskie, gdzie eksponuje się konieczność rozpoznawania sprawy przed sądem pierwszej instancji, niejako *ex nunc*. Tę przyczynę ewentualnych zmian p.p.s.a. stanowią orzeczenia trybunałów europejskich, w szczególności dotyczących spraw związanych z udzielaniem cudzoziemcom ochrony międzynarodowej, gdzie eksponowany jest obowiązek sądu administracyjnego uwzględnienia zarówno tych okoliczności faktycznych i prawnych, które właściwy organ miał obowiązek lub możliwość uwzględnić, jak i tych, które wystąpiły po wydaniu przezeń np. decyzji zobowiązującej cudzoziemca do powrotu<sup>5</sup>. Pojawiają się także sugestie wprowadzenia do p.p.s.a. rozwiązania mającego pozwalać na lepsze zrozumienie przez sędziego ustaleń biegłego poczynionych w toku postępowania administracyjnego, istniejące ograniczenia dowodowe nie pozwalają wszak sądowi administracyjnemu na wysłuchanie biegłego, który sporządził w tym postępowaniu opinię. Dotyczyć one mają spraw tzw. wysokospecjalistycznych, np. patentowych. Trzecia grupa czynników, z powodu których zasadne jest rozważanie postulatów korekty modelu postępowania dowodowego w procesie sądowno-administracyjnym, wiąże się ze sprawami, w ramach których wydanie kontrolowanego następnie przez sąd administracyjny aktu lub czynności, nie jest poprzedzone postępowaniem prowadzonym np. w reżimie Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.)<sup>6</sup>, co

<sup>5</sup> Zob.: wyrok TSUE z dnia 25 lipca 2018 r., C-585/16 *Serin Alheto przeciwko Zaměstník-předsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite*, ECLI:EU:C:2018:584, pkt 114; wyrok ETPC (Wielka Izba) z dnia 28 lutego 2008 r. *Saadi przeciwko Włochom*; wyrok ETPC z dnia 17 lutego 2004 r. *Venkadajalasarma przeciwko Niderlandom*; wyrok TSUE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawach połączonych C-482/01 i C-493/01 *Georgios Orfanopoulos i inni oraz Raffaele Oliveri przeciwko Land Baden-Württemberg*, Zb.Orz. 2004, I-05257.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r.; Dz.U. z 2023 r. poz. 775.

prowadzić może *prima facie* do wniosku, że wówczas sąd ten ma utrudnioną kontrolę podejmowanych przez organ administracyjny aktów lub czynności<sup>7</sup>.

Odpowiedzi wymaga zasadnicze pytanie: Czy obecny model, ukształtowany w wyniku wieloletniej ewolucji, a określający funkcję polskiego sądu administracyjnego jako funkcję kontrolną wobec administracji publicznej – dopuszczający przeprowadzenie w postępowaniu sądowoadministracyjnym postępowania dowodowego ograniczonego wyłącznie do dokumentu<sup>8</sup> – istotnie wymaga generalnej przebudowy? Zgłaszana jest także potrzeba przydania sądowi kompetencji do ustalania stanu faktycznego w ramach procesu sądowoadministracyjnego, jak również rozszerzenia katalogu środków dowodowych, chociażby o możliwość wysłuchania w toku rozprawy biegłego, wydającego w sprawie administracyjnej opinię, gdy wymagane były wiadomości specjalne.

## 2.

Odpowiedź na powyżej postawione pytanie wymaga wprawdzie kilku uwag ogólniejszej natury. Obowiązująca Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej<sup>9</sup> stanowi w art. 184, że „Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej”. Sądy administracyjne rozpoznają tzw. sprawy sądowoadministracyjne (art. 1

---

<sup>7</sup> Jako przykład może posłużyć sprawa, w ramach której dochodzi do włączenia nieruchomości do gminnej ewidencji zabytków, o której mowa w art. 22 ust. 4 ustawy z dnia 23 lipca 2023 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2022 r. poz. 840 ze zm.).

<sup>8</sup> Pomijając w tym miejscu oznaczone dylematy, jak rozumieć na gruncie p.p.s.a. samo pojęcie „dokumentu” – o tych wątpliwościach por. chociażby: A. Tokarz, *Dowód z dokumentu w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2017, Nr 4(73), s. 75–84.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r.; Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm. i sprost.

p.p.s.a.), sprawując kontrolę działalności administracji publicznej (art. 3 § 1 p.p.s.a. *in principio*). Zasadą także jest, że sąd wydaje wyrok po zamknięciu rozprawy na podstawie akt sprawy (art. 133 § 1 p.p.s.a. *in principio*). Jak wskazuje J.P. Tarno, ta ostatnia zasada jest charakterystyczna dla postępowań kontrolnych; określa ona moment czasowy, według którego sąd dokonuje kontroli legalności. Badając zgodność z prawem zaskarżonego aktu lub czynności organu administracji publicznej, sąd bierze pod uwagę stan faktyczny i prawny sprawy istniejący w dacie jego podjęcia<sup>10</sup>. Ta zasadnicza funkcja sądów administracyjnych zdaje się determinować zakres dopuszczalnego obecnie postępowania dowodowego prowadzonego w sprawie sądownoadministracyjnej. Z treści art. 106 § 3 p.p.s.a. wynika bowiem, że „Sąd może z urzędu lub na wniosek stron przeprowadzić dowody uzupełniające z dokumentów, jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie”<sup>11</sup>. Ponadto z treści art. 113 p.p.s.a. wynika, że: „Można zamknąć rozprawę również w przypadku, gdy ma być przeprowadzony jeszcze uzupełniający dowód z dokumentów znanych stronom, a przeprowadzenie rozprawy co do tego dowodu sąd uzna za zbędne”. Oznacza to, że w aktualnym stanie prawnym odmienny jest *modus procedendi* przy dokonywaniu ustaleń faktycznych przez sądy cywilne i sądy administracyjne, te ostatnie nie prowadzą postępowania zmierzającego do ustalenia podstawy faktycznej i zastosowania do nich normy prawa materialnego, lecz odnoszą się do ustaleń dokonanych przez organy ad-

<sup>10</sup> Wyjątek stanowi kontrola bezczynności organu, której dokonuje się według stanu sprawy istniejącego w dacie wyrokowania; zob.: J.P. Tarno [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2021, s. 482. W judykaturze zdaje się nie budzić wątpliwości, że w postępowaniu przed sądem administracyjnym obowiązuje zasada *tempus regit actum*, która oznacza, że dla rozstrzygnięcia sądu istotne są okoliczności prawne i faktyczne istniejące w chwili podjęcia zaskarżonego aktu – wyrok NSA z dnia 4 stycznia 2023 r., II OSK 1554/22, LEX nr 3480658.

<sup>11</sup> Z treści dalszych przepisów art. 106 p.p.s.a. wynika ponadto, że: „Fakty powszechnie znane sąd bierze pod uwagę nawet bez powołania się na nie przez strony” (§ 4) oraz „Do postępowania dowodowego, o którym mowa w § 3, stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu postępowania cywilnego” (§ 5).

ministracji oraz wydanych przez te organy rozstrzygnięć<sup>12</sup>. Uprawnienie dyskrecjonalne sądu do przeprowadzenia dowodu z dokumentów uwarunkowane jest jedną przesłanką pozytywną – niezbędnością wyjaśnienia wątpliwości kwalifikowanych (istotnych) – oraz jedną negatywną – nie może przeprowadzenie tego dowodu powodować kwalifikowanego (nadmiernego) przedłużenia postępowania<sup>13</sup>. Zwrot „dowody uzupełniające” wskazuje, że chodzi w nim o dowody z dokumentów, które nie były przeprowadzone w postępowaniu administracyjnym. Istota uzupełniającego postępowania dowodowego polega więc na jego przeprowadzeniu w sytuacji, gdy brak dowodu z dokumentu uniemożliwia lub znacznie utrudnia ocenę zgodności z prawem stanu faktycznego ustalonego przez organ<sup>14</sup>. Zachowuje ponadto aktualność wyrażony jeszcze w uprzednim stanie prawnym pogląd, że brak jest wystarczających podstaw do dopuszczenia w postępowaniu sądownoadministracyjnym dowodu z dokumentu, który w istocie ma charakter opinii biegłego<sup>15</sup>, oczywiste jest, że nie jest dopuszczalny inny środek dowodowy, np. dowód z zeznań świadków<sup>16</sup>. W szeregu judykatach zwraca się uwagę, że możliwość przeprowadzenia dowodu z dokumentu winna być traktowana wyjątkowo, jest to uprawnienie, nie zaś obowiązek sądu administracyjnego, nadto – co do zasady w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym wyłączone jest stosowanie art. 106 § 3 p.p.s.a.<sup>17</sup>

---

<sup>12</sup> Zob.: H. Dolecki, *Stosowanie przepisów procedury cywilnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, Nr 5–6 (32–33), s. 95 i tam wskazane orzecznictwo.

<sup>13</sup> W istocie chodzi o to, że brak tegoż dokumentu w trakcie rozprawy może skutkować koniecznością jej odroczenia, to zaś osłabia zasadę szybkości postępowania z art. 7 p.p.s.a., gdzie zobowiązano sąd administracyjny do dążenia, aby sprawę rozstrzygnąć na pierwszym posiedzeniu.

<sup>14</sup> Wyrok NSA z dnia 23 lutego 2023 r., II GSK 1427/19, LEX nr 3604757.

<sup>15</sup> Wyrok składu 7 sędziów NSA z dnia 25 września 2000 r., FSA 1/00, ONSA 2001, Nr 1, poz. 1. Zob. także krytyczną głosę do ww. wyroku A. Skoczyłasa, OSP 2001, Nr 9, poz. 19. Zob. także uwagi: A. Hanusz, *Dowód z dokumentu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Państwo i Prawo” 2009, Nr 2, s. 42–54.

<sup>16</sup> Zob. np.: wyrok NSA z dnia 13 kwietnia 2023 r., II OSK 1282/22, LEX nr 3558608.

<sup>17</sup> Zob.: motywy wyroku NSA z dnia 13 grudnia 2021 r., II GSK 318/21, LEX nr 3273083.

## 3.

Zauważyć należy, że taka formuła postępowania dowodowego, która ujęta jest w p.p.s.a., jest efektem ewolucji rozwiązań normatywnych w tym zakresie. W art. 52 ust. 2 ustawy z dnia 7 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym<sup>18</sup> stwierdzono, że: „Sąd może z urzędu lub na wniosek uczestnika postępowania przeprowadzić dowody uzupełniające z dokumentów, jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie”. W okresie przed wejściem cytowanej ustawy z racji posiłkowego odesłania do Kodeksu postępowania cywilnego (dalej: k.p.c.)<sup>19</sup>, uwzględniając treść przepisów art. 368 pkt 5 i art. 385 § 1 k.p.c., ówczesny NSA uchylał zaskarżony akt (decyzję lub postanowienie) w razie stwierdzenia naruszenia przepisów postępowania, które miały istotny wpływ na wynik sprawy<sup>20</sup>. To rozwiązanie nawiązywało do modelu postępowania dowodowego, jaki przyjęto w prawodawstwie II Rzeczypospolitej, gdy chodziło o proces przed Najwyższym Trybunałem Administracyjnym (NTA). Już w początkowym okresie jego funkcjonowania najsurowiej przestrzeganą zasadą judykatury tegoż Trybunału był zakaz uwzględniania okoliczności faktycznych i środków dowodowych nieprzytoczonych przed wydaniem zaskarżonej decyzji. NTA nie uwzględniał dowodów dołączonych dopiero do skargi i nieprzedstawionych przed wydaniem decyzji<sup>21</sup>, wyraźnie wykluczono to w treści art. 24 zd. 2 ustawy z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym<sup>22</sup>: „Okoliczności faktycznych i środków dowodowych, nie przytoczonych przed wydaniem zaskarżonego zarządzenia lub orzeczenia, tudzież aktów, wyłączonych z pod przegładu, o ile treść tychże nie została na

<sup>18</sup> Dz.U. z 1995 r. Nr 74 poz. 368 ze zm.

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. (Dz.U. z 2023 r. poz. 1550). Odesłanie zawarte było w obowiązującym wówczas art. 211 k.p.a.

<sup>20</sup> Zob.: J. Świątkiewicz, *Naczelnny Sąd Administracyjny. Komentarz do ustawy*, Białystok 1999, s. 167.

<sup>21</sup> Zob.: D. Malec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922–1939 w świetle własnego orzecznictwa*, Warszawa–Kraków 1999, s. 196 i tam przywołane orzeczenia.

<sup>22</sup> Dz.U. z 1926 r. Nr 68 poz. 400.

rozprawie podana do wiadomości, Trybunał nie uwzględni”. Trybunał nie mógł wyręczać i zastępować organu w ustalaniu stanu faktycznego, skoro z art. 19 cyt. ustawy wynikało jednoznacznie, że: „Jeżeli Trybunał uzna, że stan faktyczny sprawy wymaga uzupełnienia, albo że pozwana władza przyjęła ten stan sprzecznie z aktami, albo że ze szkodą skarżącego naruszono formy postępowania administracyjnego, natenczas, nie zarządzając rozprawy, uchyli wyrokiem zaskarżone zarządzenie lub orzeczenie z powodu wadliwego postępowania i odeśle sprawę napowrót do władzy administracyjnej, która ma wady usunąć i wydać nowe zarządzenie lub orzeczenie. Zarazem zarządzi Trybunał zwrot wniesionej opłaty”. Takie rozwiązania akceptowano w ówczesnej doktrynie. T. Hilarowicz w 1925 r. wywodził, że „(...) dla jednego w całym państwie Trybunału Administracyjnego, rozpoznawanie spraw połączone z ustaleniem stanu faktycznego, zbieraniem dowodów, byłoby zadaniem nie tylko nie pomiernie uciążliwym, ale niemal niewykonalnym, powodując zarazem nie mniejsze trudności dla samych stron”<sup>23</sup>. Taka konstrukcja postępowania dowodowego przez NTA została w istocie powtórzona w art. 84 pkt 1 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym<sup>24</sup>, który przewidywał uchylenie zaskarżonego aktu z powodu wadliwie przeprowadzonego postępowania, jeżeli Trybunał uznał, że „stan faktyczny sprawy wymaga uzupełnienia”. Z art. 83 ust. 1 i 3 cytowanego rozporządzenia wynikało ponadto, że: „Trybunał orzeka na podstawie stanu faktycznego, jaki okazuje się z akt, którymi rozporządzała władza pozwana przy wydawaniu zaskarżonego orzeczenia lub zarządzenia, a w razie nieprzedstawienia przez nią akt – na podstawie stanu faktycznego przedstawionego w skardze lub na rozprawie” oraz „Trybunał nie uwzględnia zarzutów rozszerzających istotę roszczenia, okoliczności faktycznych oraz środków dowodowych, nie przytoczonych przed wydaniem zaskarżonego orzeczenia lub zarządzenia, wreszcie wyłączonych z pod przegładu akt, których treść nie została ujawniona na rozprawie”. Przywołane przepisy wykluczały zatem dopuszczalność prowadzenia postępowania dowodowego przez NTA.

---

<sup>23</sup> T. Hilarowicz, *Najwyższy Trybunał Administracyjny i jego kompetencja*, Warszawa 1925, s. 35.

<sup>24</sup> Dz.U. z 1932 r. Nr 94 poz. 806.

Model procesu, w którym w sprawie sądownoadministracyjnej postępowanie dowodowe jest z natury tej sprawy oraz funkcji sądu administracyjnego zredukowane do minimum (ograniczone do dowodu z dokumentu) i pozostawione do uznania orzekającego sądu, który w swym wyborze (przeprowadzić taki dowód z urzędu lub uwzględnić wnioski dowodowe stron) winien uwzględniać czynniki nakazujące zawężająco traktować przeprowadzenie takiego dowodu, ma to być „niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości” oraz „nie spowodować nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie”. W literaturze i judykaturze wskazuje się jednak, że to, iż sądy administracyjne nie prowadzą postępowania dowodowego i nie dokonują własnych ustaleń w zakresie stanu faktycznego sprawy, nie oznacza, że nie są związane zasadą dochodzenia prawdy materialnej. Uzupełniający charakter czynności dowodowych jest konsekwencją nałożenia na sąd administracyjny obowiązku skupienia uwagi na ocenie rzetelności, wszechstronności oraz procesowej adekwatności czynności dowodowych i wyjaśniających organu administracyjnego oraz prawidłowości wykorzystania materiału dowodowego do załatwienia sprawy administracyjnej zgodnie z zasadą prawdy materialnej. Obowiązkiem sądu administracyjnego jest zbadanie, czy nie doszło do naruszenia przepisów regulujących postępowanie wyjaśniające przed organem administracyjnym<sup>25</sup>. W piśmiennictwie eksponuje się, że choć sądy administracyjne i sądy powszechne, sprawujące w Europie kontrolę nad administracją publiczną w wąskim zakresie dokonują ustaleń faktów w rozpatrywanych sprawach, to jednak badanie kwestii faktycznych przez sądy stale się rozszerza<sup>26</sup>.

Zgodnie z przywołanym uprzednio art. 133 § 1 p.p.s.a. podstawę orzekania przez sąd administracyjny stanowi zgromadzony w postępowaniu przed organami administracji publicznej materiał dowodowy. Sąd administracyjny orzeka zatem na podstawie akt sprawy zgromadzonych i przesłanych mu przez zaskarżony organ, w następstwie czego przyjęte

<sup>25</sup> Zob.: J.P. Tarno [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Sądowa kontrola administracji*, t. 10, Warszawa 2014, s. 222 i tam wskazana judykatura.

<sup>26</sup> A. Błaś, *Badanie faktów w postępowaniu przed sądem administracyjnym* [w:] J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz (red.), *Polski model...*, op. cit, s. 42.

jest, że sąd orzeka na podstawie stanu faktycznego i prawnego istniejącego w dniu wydania zaskarżonego aktu. Sąd administracyjny nie ustala stanu faktycznego sprawy administracyjnej, a jedynie bada, czy ustalenia faktyczne dokonane przez organy administracji publicznej odpowiadają prawu<sup>27</sup>. Wyjątek od tej reguły stanowi kontrola bezczynności organu, której dokonuje się według stanu sprawy istniejącego w dacie wyrokowania<sup>28</sup>. Jako absolutnie wyjątkowe należy także potraktować orzekanie na podstawie nadesłanego odpisu samej skargi, gdy stan faktyczny i prawny przedstawiony w skardze nie budzi uzasadnionych wątpliwości (art. 55 § 2 p.p.s.a.). W praktyce chodzi o przypadek, w którym orzekanie na podstawie akt jest niemożliwe, albowiem organ ich nie przekazał i to nawet mimo wymierzenia mu grzywny<sup>29</sup>.

W podsumowaniu tej części rozważań wypada stwierdzić, że ukształtowany ewolucyjnie model kontroli działalności administracji publicznej sprawowanej przez polskie sądownictwo administracyjne zawsze zakła-

---

<sup>27</sup> Zob.: wyrok NSA z dnia 23 stycznia 2007 r., ONSAiWSA 2008, Nr 2, poz. 31.

<sup>28</sup> J.P. Tarno [w:] *System prawa...*, op. cit., s. 224.

<sup>29</sup> Literalnie z treści art. 55 § 2 p.p.s.a. wynika, że rozpoznanie sprawy na żądanie skarżącego na podstawie odpisu samej skargi następuje w razie nieprzekazania jej sądowi, mimo wymierzenia organowi grzywny. Gdyby dosłownie interpretować ten przepis byłoby trudno zrozumieć, aby sąd administracyjny rozpoznający sprawę ograniczał się jedynie do uwzględnienia stanu faktycznego i prawnego przedstawionego w skardze, w sytuacji gdy organ nie przekazał jedynie samej skargi, lecz przekazał akta sprawy administracyjnej. Ubocznie wypada zauważyć pewną niezręczność ustawodawcy – oto sprawa wobec braku akt będzie rozpoznawana na żądanie skarżącego na podstawie odpisu skargi, co w przypadku skierowania takiej sprawy na rozprawę zdaje się wykluczać możliwość przeprowadzenia dowodu z dokumentu, skoro za takim działaniem ma przemawiać m.in. niezbędność wyjaśnienia „istotnych wątpliwości” (art. 106 § 3 p.p.s.a.). Jeśliby sąd skierował tego typu sprawę do rozpoznania na rozprawę, w istocie nie powinien dopuszczać dowodu z dokumentu, skoro nie budzić ma „uzasadnionych wątpliwości” stan faktyczny przedstawiony w skardze. Tę niezręczność może wykluczyć skorzystanie z dyspozycji art. 121 p.p.s.a., który pozwala na rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym w przypadku, o którym mowa w art. 55 § 2 p.p.s.a. Surową krytykę takiego rozwiązania prezentuje T. Woś: T. Woś (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 501.

dał ograniczoną możliwość przeprowadzenia postępowania dowodowego, co wynika z funkcji przypisanych sądowi administracyjnemu, gdzie zasadniczą jest funkcja ochrony zasady praworządności, co nie ma podważać funkcji ochrony praw podmiotowych jednostki<sup>30</sup>.

#### 4.

Wydaje się niesporne, że potrzeba dokonania ewentualnych zmian w procedurze sądownoadministracyjnej, gdy idzie o zachowanie tzw. pełnego rozpatrzenia sprawy, wypływać może z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) akcentującego obowiązek sądu wysłuchania wnioskodawcy w aspekcie spraw dotyczących udzielenia cudzoziemcowi ochrony międzynarodowej, jak również uwypuklającego potrzebę umożliwienia wnioskodawcy (skarżącemu) wyrażenia stanowiska w przypadku nowych okoliczności, które wystąpiły po wydaniu decyzji będącej przedmiotem skargi, a które to okoliczności mogą niekorzystnie wpłynąć na jego sytuację. Dodatkowo – w powyższym aspekcie – eksponuje się te orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC), w których w sprawach dotyczących decyzji ekspulsyjnych, w których skarżący wywodzi ochronę z art. 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (dalej: EKPC) – zakaz tortur, niehumanitarnego i poniżającego traktowania albo karania – wskazywano, że ocena legalności zastosowanego środka jedynie *ex tunc* nie spełnia standardu skutecznego środka odwoławczego, gdyż sąd administracyjny powinien mieć możliwość dokonania własnych, aktualnych ustaleń (*ex nunc*). Dodatkowo podnosi się, że dla spełnienia standardu wymaganej ochrony sądowej w niektórych sprawach dotyczących cudzoziemców konieczna jest kompetencja sądu do rozpatrzenia *ex nunc* zarówno okoliczności faktycznych, jak i kwestii prawnych sprawy.

---

<sup>30</sup> Zob.: B. Adamiak, *Model sądownictwa administracyjnego a funkcje sądownictwa administracyjnego* [w:] J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz (red.), *Polski model...*, op. cit., s. 21.

Powyższe zagadnienie, mające swe źródło w orzecznictwie trybunałów europejskich – jak się wydaje – jest zawężone tylko do ograniczonej kategorii spraw związanych z określoną sytuacją prawną cudzoziemców. Okoliczność ta nie wydaje się wystarczająca, aby dokonywać radykalnej zmiany o charakterze ogólnym w przepisach p.p.s.a. odnośnie do każdej sprawy sądowoadministracyjnej. Wprowadzenie zmiany mającej zasadnicze znaczenie dla modelu sprawowania funkcji kontrolnej sądu administracyjnego, gdy przyczyny takiej zmiany uzasadniać miałyby generalną korektę reguły wywiedzionej z art. 133 § 1 p.p.s.a, raczej wskazują na możliwość dokonania punktowej zmiany w przepisach prawa materialnego dotyczących cudzoziemców. Na takie działanie pozwala uwzględnienie formuły z art. 3 § 3 p.p.s.a. („Sądy administracyjne orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę, i stosują środki określone w tych przepisach”). Nie można także pomijać, że z art. 91 § 3 p.p.s.a. wynika, że „Sąd może w celu dokładniejszego wyjaśnienia sprawy zarządzić stawienie się stron lub jednej z nich osobiście albo przez pełnomocnika”. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby w tego typu sprawach, w których trybunały europejskie wskazują na potrzebę uwzględnienia okoliczności, a które wystąpiły już po wydaniu zaskarżonego aktu, skarżący (lub jego pełnomocnik) mógł być wezwany przez sąd administracyjny do osobistego udziału w rozprawie „w celu dokładniejszego wyjaśnienia sprawy”. Może to prowadzić do uwzględnienia jej stanu *ex nunc*, tak podnoszonego w orzecznictwie trybunałów europejskich. W doktrynie polskiego procesu administracyjnego i sądowoadministracyjnego, np. na gruncie spraw o nadanie statusu uchodźcy, od dawna zwraca się uwagę na to, że ważne racje mają przemawiać za odejściem od standardu procesowej pozycji jednostki<sup>31</sup>, co wskazuje także na potrzebę pewnej specyfiki kontroli sądu administracyjnego aktów podejmowanych w niektórych sprawach dotyczących cudzoziemców. W takim przypadku bardziej racjonalne jest dokonanie stosownych ko-

---

<sup>31</sup> Zob. np.: J. Chlebny, *Ustalania okoliczności faktycznych w sprawach o udzielenie cudzoziemcowi ochrony*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, Nr 6, s. 53–64; idem, *Dowód z przesłuchania strony w postępowaniu o nadanie statusu uchodźcy*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, Nr 5–6, s. 42–56.

rekt w ustawach materialnych i dodania tam oznaczonych, szczególnych regulacji proceduralnych odnośnie do postępowania dowodowego przed sądem administracyjnym.

## 5.

W aspekcie zasadności rozważenia wprowadzenia do art. 106 p.p.s.a. możliwości uzupełnienia przez sąd administracyjny postępowania dowodowego o ustne wyjaśnienia biegłego (biegłych) z postępowania administracyjnego, wskazywany jest przykład opinii w sprawach dotyczących udzielenia lub unieważnienia patentu na wynalazek. Z takiego przedmiotu sprawy sądowoadministracyjnej niekiedy wywodzi się, że brak wiedzy specjalistycznej sędziego w znacznym stopniu utrudniać ma ocenę zasadności zarzutów wobec ustaleń organu poczynionych na podstawie opinii biegłego. Poszukiwanie na gruncie spraw rozstrzyganych w myśl ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. Prawo własności przemysłowej<sup>32</sup> (dalej: p.w.p.) argumentacji dla wprowadzenia nowego środka dowodowego w procesie sądowoadministracyjnym – wyjaśnień biegłego podczas rozprawy przed sądem administracyjnym – nie jest przekonujące. Niezależnie od tego, że liczba spraw wywołanych skargą na orzeczenie Urzędu Patentowego RP w skali roku nie jest znacząca<sup>33</sup>, to wypadnie, iż z samych przepisów p.w.p. wynika, że w oznaczonej kategorii spraw załatwianych przez ten organ dowód z opinii biegłego jest traktowany wyjątkowo<sup>34</sup>. Tytułem innego przykładu specjalistycznych opinii

<sup>32</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 1170 ze zm.

<sup>33</sup> Z informacji NSA o działalności sądów administracyjnych za 2022 r. wynika, że wpłynęło łącznie 209 skarg na taki organ, co stanowiło 0,322% ogólnego wpływu skarg sądowoadministracyjnych za okres sprawozdawczy.

<sup>34</sup> W myśl art. 253<sup>1</sup> p.w.p. „Przy ocenie spełniania warunków wymaganych do uzyskania patentu, prawa ochronnego, dodatkowego prawa ochronnego i prawa z rejestracji nie stosuje się dowodu z opinii *biegłego*, chyba że Urząd Patentowy uzna taki dowód za niezbędny”. Znajduje to także potwierdzenie w judykaturze – zob. np.: wyrok NSA z dnia 14 maja 2019 r., II GSK 1838/17, LEX nr 2688469: „W postępowaniu spornym przed Urzędem Patentowym

i oceny w procesie sądoadministracyjnym warto zwrócić uwagę np. na sprawy związane z chorobami zawodowymi. W tym zakresie decyzje organów inspekcji sanitarnej wymagają uzyskania uprzedniego orzeczenia lekarskiego (gdzie dopuszczalne jest kwestionowanie przez stronę orzeczenia lekarskiego i domaganie się wydania opinii przez specjalistyczną jednostkę orzeczniczą II stopnia – opinię stosownego instytutu), które w judykaturze traktowane są jako opinie biegłego<sup>35</sup>. Przez wiele lat rozpoznawania tego typu spraw sądy administracyjne „dawały radę” (i mniemać wypada, że dalej „dają radę”) ocenić zgodność z prawem decyzji organów inspekcji sanitarnej, gdzie w toku organy te uzyskiwały różnego rodzaju orzeczenia lekarskie (opinie biegłych) i – jak sądzimy – potrafiły oceniać kompletność materiału dowodowego dla potrzeb wydania kontrolowanej decyzji, w tym i oceniając przydatność złożonych orzeczeń lekarskich, mających walor opinii biegłych.

Możliwość skorzystania na rozprawie przed sądem administracyjnym z ustnych wyjaśnień biegłego (biegłych) dotyczących sporządzonej przez siebie pisemnej opinii złożonej w postępowaniu administracyjnym, *prima facie* wydaje się „atrakcyjna” z punktu widzenia uzyskania przez sąd informacji odnośnie do treści tej opinii. Biegły nie przekazuje jednak swoich spostrzeżeń na temat faktów sprawy, ale wyraża co do tych faktów opinię na podstawie posiadanych przez siebie wiadomości specjalnych. Opinia biegłego jest materiałem dowodowym sprawy administracyjnej, ma służyć wyjaśnieniu oznaczonych kwestii, celem podjęcia rozstrzygnięcia. Jeśli zatem sąd administracyjny stwierdziłby, że sporządzona opinia jest niejasna, nieprecyzyjna, to nie podziela oceny organu, że zebrany przez ten organ materiał dowodowy, obejmujący rzeczoną opinię, jest wyczerpujący, a co za tym idzie – uwzględnia skargę, uchylając zaskar-

---

RP dopuszczenie dowodu z opinii biegłego jest możliwe. Nie oznacza to jednak, że w każdej sprawie jest zasadne. Dowód taki w tego rodzaju postępowaniu ma miejsce wyjątkowo, wtedy gdy materia, której dotyczy rozwiązanie stanowiące wynalazek, należy do bardzo specjalistycznej i skomplikowanej dziedziny wiedzy technicznej, co do której istnieją uzasadnione wątpliwości, czy w kolegium orzekającym Urzędu Patentowego RP jest zatrudniony ekspert posiadający tak szczegółowe i specjalistyczne wiadomości lub w zakresie sprzecznych opinii ekspertów”.

<sup>35</sup> Zob. np.: wyrok NSA z dnia 23 maja 2012 r., II OSK 617/12, LEX nr 1219165.

zoną decyzję na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. Nie należy zapominać, że strona w postępowaniu administracyjnym prowadzonym w reżimie k.p.a. miała prawo zadawania pytań biegłym i składania wyjaśnień także na etapie przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego (biegłych).

Dopuszczenie w p.p.s.a. rozszerzenia katalogu uzupełniającego postępowania dowodowego o możliwość złożenia ustnych wyjaśnień przez biegłego rodziłoby oznaczone konsekwencje procesowe, mogłoby powodować słuszne obawy o odchodzenie od ukształtowanego modelu kontroli sądu administracyjnego. Wpierw trzeba by rozstrzygnąć, na ile istnieje ma oznaczona gwarancja procesowa skuteczności wezwania takiego biegłego, przyznawania mu kosztów stawiennictwa, skutków niestawiennictwa biegłego (np. potrzeba odroczenia rozprawy), rozstrzygnąć, czy taką możliwość przewidywać także na etapie postępowania przed NSA (ewentualność zmodyfikowania art. 193 p.p.s.a.), uwzględnić takie zdarzenie w procesie (wezwanie biegłego przez sąd do złożenia ustnych wyjaśnień) w przepisach o kosztach postępowania (wydaje się oczywiste, że byłby to wydatek, który winien być pokryty ze środków budżetowych sądu, zatem skorygować należałoby chociażby art. 213 p.p.s.a.). Wprowadzenie roztrząsanych możliwości korekty przepisów p.p.s.a. ponadto może u stron wywoływać przekonanie, że jest ono działaniem sądu administracyjnego, który „ratuje sprawę”, w której zapadł akt objęty skargą.

W literaturze trafnie wskazuje się, że ograniczenie sądu w podejmowaniu merytorycznej oceny opinii biegłego, tj. w zakresie wiadomości specjalnych – w odróżnieniu od organu – ma nie tylko faktyczny, lecz także prawny charakter. Wprawdzie sąd ocenia opinię biegłego sporządzoną w postępowaniu administracyjnym, ale w sensie ścisłym jurydycznym dokonuje tego pośrednio, tzn. w ramach kontroli procesu ustalania stanu faktycznego przez organ, wykonywanej na podstawie kryterium zgodności z prawem<sup>36</sup>.

<sup>36</sup> A. Nędzarek, *Zasady i zakres oceny dowodu z opinii biegłego (rzeczoznawcy) przez sąd administracyjny i organ administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2022, Nr 1(100), s. 70. Autor wyraża swój sceptycyzm wobec wysuwanych propozycji umożliwienia sądom administracyjnym prowadzenia postępowania dowodowego, nadto wyraża opinię, że w dotychczasowym modelu sądownictwa administracyjnego sądy raczej

Podnoszonym w dyskusji nad ewentualnymi modyfikacjami p.p.s.a. motywem wprowadzenia korekt w postępowaniu dowodowym unormowanym w cytowanej ustawie ma być i to, że ograniczenia dowodowe mogą powodować przedłużenie postępowania, gdyż ze względu na brak możliwości uzupełnienia postępowania dowodowego sąd uchyla zaskarżoną decyzję w celu przeprowadzenia przez organ określonego dowodu, nawet gdy okaże się w wyniku jego przeprowadzenia, że dowód ten nie będzie skutkować zmianą stanu faktycznego sprawy. Rzecz w tym, że chęć rozszerzenia zakresu przedmiotowego uzupełniającego postępowania dowodowego przed sądem administracyjnym samo w sobie może powodować przedłużenie procesu sądownoadministracyjnego. Jeżeli sąd uznawałby, że dla potrzeb wydania swego orzeczenia musi wysłuchać uprzednio biegłego, musiałby zarazem dysponować środkami przymusu, by wyegzekwować stawiennictwo takiego biegłego. Nie sposób wykluczyć, że biegły sporządził opinię na podstawie umowy cywilnoprawnej z organem i nie będzie w czasie trwającego postępowania sądownoadministracyjnego zainteresowany, aby podejmować trud i ponosić osobiste koszty stawiennictwa w sądzie, chyba że ustawodawca przewidywałby hojną rekompensatę (w co trudno uwierzyć). Brak stawiennictwa biegłego na rozprawie niweczyć może ponadto zasadę szybkości procesu (art. 7 p.p.s.a.).

## 6.

Nie wydaje się przekonujące, aby wprowadzenie nowych rozwiązań i rozszerzenie pod względem przedmiotowym możliwości postępowania dowodowego sądu administracyjnego miałyby uzasadniać regulacja w tych sprawach, gdzie wydanie aktu nie zostało poprzedzone postępowaniem wyjaśniającym w trybie k.p.a. Raz jeszcze wypada podkreślić, że sąd administracyjny nie może wyřęczać organu administracji publicznej w ustaleniu stanu faktycznego w sprawie administracyjnej. Skoro regulą jest, że sąd administracyjny wydaje wyrok na podstawie akt sprawy

---

dobrze radziły sobie z oceną dowodów, w tym z opiniami rzeczoznawców: A. Nędzarek, *Zasady i zakres oceny dowodu z opinii...*, op. cit., s. 71–72.

(art. 133 § 1 p.p.s.a. *in principe*), to na podstawie ich treści będzie oceniał legalność zaskarżonego aktu. Uwzględnić trzeba, że niekiedy podejmowanie takich aktów poprzedzone jest sekwencją oznaczonych czynności, ich udokumentowanie zaś warunkować może kierunek rozstrzygnięcia sądu (np. w sprawach dotyczących legalności uchwał – miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego).

W konkluzji dojść należy do wniosku, że odczuwane subiektywnie niedostatki rozwiązań proceduralnych, gdy idzie o zakres postępowania dowodowego, dotyczą albo spraw o jednostkowym znaczeniu, albo nie mają takiego natężenia, które uzasadniać miałyby wprowadzenie generalnej korekty przepisów art. 106 p.p.s.a. Potrzeba uwzględnienia orzecznictwa trybunałów europejskich w odniesieniu do niektórych spraw dotyczących cudzoziemców może uzasadniać rozważenie wprowadzenia nowych konstrukcji procesowych, ale stosowniejszym miejscem na to wydaje się prawo materialne (np. w ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP<sup>37</sup>).

Z wyłożonych powodów rekomendować można niepodjęcie inicjatywy w celu takiej zmiany treści przepisów art. 106 p.p.s.a., która polegałaby na rozszerzeniu katalogu środków dowodowych. Odrębną kwestią jest ewentualna rezygnacja z odesłania do k.p.c. zawartego w art. 106 § 5 p.p.s.a. i wprowadzenia do cytowanej ustawy własnej regulacji odnoszącej się do reguł postępowania dowodowego prowadzonego przez sądy administracyjne.

## Bibliografia

- Adamiak B., *Model sądownictwa administracyjnego a funkcje sądownictwa administracyjnego* [w:] J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz (red.), *Polski model sądownictwa administracyjnego*, Lublin 2003.
- Błaś A., *Badanie faktów w postępowaniu przed sądem administracyjnym* [w:] J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz (red.), *Polski model sądownictwa administracyjnego*, Lublin 2003.

<sup>37</sup> Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. (Dz.U. z 2023 r. poz. 1504).

- Chlebny J., *Dowód z przesłuchania strony w postępowaniu o nadanie statusu uchodźcy*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, Nr 5–6.
- Chlebny J., *Ustalenia okoliczności faktycznych w sprawach o udzielenie cudzoziemcowi ochrony*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, Nr 6.
- Chróścielewski W., *W sprawie projektu nowelizacji przepisów k.p.a. dotyczących postępowania ogólnego opracowanego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji w 2009 r.* [w:] J. Połuszny, Z. Czarnik, R. Sawuła (red.), *Instytucje procesu administracyjnego i sądownictwa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Ludwikowi Żukowskiemu*, Przemysł–Rzeszów, 2009.
- Chróścielewski W., Z. Kmiecik, J.P. Tarno, *Reforma sądownictwa administracyjnego – oczekiwania i zagrożenia* [w:] *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności. Profesorowi zwyczajnemu dr. hab. Januszowi Borkowskiemu przyjaciele i uczniowie*, Łódź 2004.
- Hanusz A., *Dowód z dokumentu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Państwo i Prawo” 2009, Nr 2.
- Hilarowicz T., *Najwyższy Trybunał Administracyjny i jego kompetencja*, Warszawa 1925.
- Kijowski D.R., *Założenia i skutki nowelizacji Kodeksu Postępowania Administracyjnego z 2017 r. Zagadnienia wybrane*, Białystok 2020.
- Malec D., *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922–1939 w świetle własnego orzecznictwa*, Warszawa–Kraków 1999.
- Nędzarek A., *Zasady i zakres oceny dowodu z opinii biegłego (rzeczoznawcy) przez sąd administracyjny i organ administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2022, Nr 1.
- Przyszłość sądownictwa administracyjnego w Polsce z uwzględnieniem tendencji europejskich, 13–16 maja Wiśła-Czarne*, Biuletyn RPO. Materiały 2012, Nr 75.
- Skoczylas A., *Glosa do wyroku składu 7 sędziów NSA z 25 września 2000 r.*, FSA 1/00, OSP 2001, Nr 9.
- Stelmasiak J., J. Nicyporuk, S. Fundowicz (red.), *Polski model sądownictwa administracyjnego*, Lublin 2003.
- Świątkiewicz J., *Naczelny Sąd Administracyjny. Komentarz do Ustawy*, Białystok 1999.

- Tarno J.P. [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2021.
- Tarno J.P., *Psucie Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010.
- Tarno J.P., *Sądowa kontrola administracji* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 10, Warszawa 2014.
- Tokarz A., *Dowód z dokumentu w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2017, Nr 4.
- Woś T. (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Zimmermann J., *Kilka refleksji o nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2017, Nr 8.



## Węzłowe problemy wstępnej fazy autokontroli decyzji organu pierwszej instancji

### 1. Charakter i przyczyny wprowadzenia autokontroli

Przedmiotem niniejszego opracowania są wybrane zagadnienia dotyczące instytucji autokontroli (samokontroli) uregulowanej w art. 132 § 1 i 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.)<sup>1</sup>. Mimo że problematyce tej poświęcona została obszerna książka autorstwa A. Krawiec<sup>2</sup>, a także późniejsza dysertacja E. Szewczyk<sup>3</sup>, nie ma wątpliwości, że tematyka ta nadal zasługuje na refleksję, zwłaszcza w kontekście toczącej się dyskusji o możliwej reformie modelu weryfikacji rozstrzygnięć administracyjnych w celu zapewnienia możliwie najszybszego rozstrzygnięcia „o istnieniu interesu prawnego lub obowiązku strony”<sup>4</sup>. Niniejsze studium poświęcone jest (w zasadniczej części) jedynie wstępnej fazie procedury uruchamianej w ramach autokontroli organu pierwszej instancji. Kwestie dotyczące wydania nowej decyzji w sprawie poruszane są jedynie zdawkowo i w minimalnym, niezbędnym zakresie dla omówienia głównego tematu artykułu.

Prof. W. Chróścielewski w wydanej przed ponad dwudziestu laty doskonałej monografii *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym* podkreślił, że celem omawianej instytucji postępowania

<sup>1</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.

<sup>2</sup> A. Krawiec, *Autokontrola decyzji administracyjnej*, Kraków 2012.

<sup>3</sup> E. Szewczyk, *Remonstracja w prawie administracyjnym procesowym*, Warszawa 2018.

<sup>4</sup> R. Stankiewicz, *O konieczności reformy modelu weryfikacji rozstrzygnięć administracyjnych (na etapie administracyjnym i sądownoadministracyjnym)* [w:] M. Cherka, P. Gołaszewski, J. Piecha, M. Wierzbowski (red.), *Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa Profesora Jacka Jagielskiego*, Warszawa 2021, s. 872–873.

administracyjnego jest „stworzenie organowi, który decyzję wydał, możliwości naprawienia we własnym zakresie wad decyzji, tak w dotyczących podstawy prawnej rozstrzygnięciach czy ustaleniach stanu faktycznego, jak i subsumpcji, bez konieczności ingerencji organu odwoławczego”<sup>5</sup>.

Jak trafnie w tym kontekście wskazuje B. Adamiak, instytucja autokontroli – pozwalająca na zmianę lub uchYLENIE decyzji w ramach postępowania odwoławczego przed organem pierwszej instancji – należy do rozwiązań wyjątkowych i szczególnych. „Takie określenie miejsca tej instytucji wypływa z przyjętej w k.p.a. zasady związania organu administracji państwowej własną decyzją”<sup>6</sup>. Instytucja autokontroli jest uznawana za swego rodzaju odstępstwo od tej zasady „czynione jednak na korzyść stron postępowania administracyjnego” i świadczy o względnej dewolutywności odwołania<sup>7</sup>. Omawiany tryb ma też zastosowanie do postanowień, od których służy zażalenie (art. 132 §1 i 2 w zw. z art. 144 k.p.a.)<sup>8</sup>.

Należy zaznaczyć, że unormowania dotyczące instytucji samokontroli należy uznać za odrębne od zwykłego postępowania odwoławczego i zapadających w nim rozstrzygnięć<sup>9</sup>. Wskazuje się, że omawianą konstrukcję można rozważać w kategoriach odmiany remonstracji<sup>10</sup>, któ-

<sup>5</sup> W. Chróścielewski, *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002, s. 152–153.

<sup>6</sup> B. Adamiak, *Glosa do wyroku NSA z 27 marca 1985 r., III SA 119/85*, „Państwo i Prawo” 1990, Nr 3, s. 113; inaczej: M. Szypliński, *Kontrola rozstrzygnięć w Kodeksie postępowania administracyjnego*, Toruń 1988, s. 20.

<sup>7</sup> M. Grzywacz [w:] M. Wierzbowski, R. Stankiewicz (red.), *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2022, s. 260.

<sup>8</sup> Zob.: G. Łaszczyca, *Zażalenie w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2000, s. 189–198.

<sup>9</sup> W niniejszym opracowaniu wykorzystano niektóre wyniki badań opublikowane [w:] A. Skoczylas, *Zmiana lub uchYLENIE decyzji w ramach postępowania odwoławczego przed organem pierwszej instancji (zagadnienia wybrane)* [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji*, Warszawa 2003, s. 540–546.

<sup>10</sup> E. Szewczyk uważa, że można domniemywać, iż remonstracja w obszarze systemu procedur administracyjnych stała się „reliktem prawa łaski”. E. Szewczyk, *Remonstracja...*, op. cit., s. 3. Według tej autorki instytucję autokontroli unormowaną w art. 132 k.p.a. można kwalifikować jako remonstrację niesamoistną. Ibidem, s. 89 i n.

rej koncepcja najlepiej oddaje sens tej instytucji<sup>11</sup>. Organ odwoławczy podejmuje bowiem czynności w sprawie, gdy nie zastosowano art. 132 k.p.a. Z tego względu wyodrębnia się postępowanie odwoławcze przed organem pierwszej i drugiej instancji<sup>12</sup>. Należy dodać, że o ile w samym postępowaniu odwoławczym żądania i wnioski strony nie mają tak istotnego znaczenia, o tyle – jak zasadnie zauważa W. Federczyk – brak sformalizowania autokontroli oznacza, „że w tej części postępowania najważniejsze jest uzgodnienie stanowisk, tzn. próba rozwiązania sporu w momencie jego zaistnienia. Samokontrola to jedno z rozwiązań ustawowych, przewidziane jako reakcja na wniesienie odwołania”<sup>13</sup>. Powyższe wynika z faktu, że odwołanie zawiera ukryty (dorozumiany) wniosek adresowany do organu pierwszej instancji, który wydał kwestionowaną decyzję, o dokonanie zmiany decyzji lub uchylenie zgodnie z treścią odwołania<sup>14</sup>.

Mimo że w art. 132 k.p.a. ustawodawca, normując powinności organu, który wydał zaskarżoną decyzję, użył zwrotu „może wydać nową decyzję, w której uchyli lub zmieni zaskarżoną decyzję”, należy przyjąć, że organ – gdy tylko uzna odwołanie za zasługujące na uwzględnienie w całości – ma obowiązek zastosować tryb autokontroli. Względna dewolutywność środka zaskarżenia jest więc obligatoryjnym elementem toku instancji<sup>15</sup>. Jak podkreśla Z. Kmiecik, nie zmienia tego zapatry-

---

<sup>11</sup> Z. Kmiecik, *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 80–81; szerzej na ten temat [w:] Z. Kmiecik, J. Wegner, M. Wojtuń, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 784 oraz: *Konstytucyjne podstawy prawa do odwołania w postępowaniu administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, Nr 2, s. 7–20.

<sup>12</sup> Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*, Warszawa 1997, s. 202.

<sup>13</sup> W. Federczyk, *Mediacja w postępowaniu administracyjnym i sądowniczym*, Warszawa 2013, s. 241.

<sup>14</sup> Z. Kmiecik, *Odwołania...*, op. cit., s. 81 oraz: W. Federczyk, *Mediacja...*, op. cit., s. 241.

<sup>15</sup> B. Adamiak [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2020, s. 329 oraz powoływana tam literatura. Podobnie: H. Knysiak-Molczyk, *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2004, s. 257.

wania także fakt, że regulujący analogiczną instytucję w postępowaniu podatkowym art. 226 § 1 o.p.<sup>16</sup> jednoznacznie wskazuje, że jeżeli organ podatkowy, który wydał decyzję, uzna, że odwołanie wniesione przez stronę zasługuje na uwzględnienie w całości, to „wyda nową decyzję, którą uchylili lub zmieni zaskarżoną decyzję”<sup>17</sup>.

Należy pamiętać, że tzw. pośredni tryb wnoszenia środka prawnego, oznaczający wniesienie środka prawnego za pośrednictwem organu, który wydał zaskarżoną decyzję, przyjęto w postępowaniu administracyjnym przede wszystkim ze względów praktycznych<sup>18</sup>. Tryb taki jest bowiem uzasadniony kilkoma względami:

- a) po pierwsze, o wniesieniu odwołania należy powiadomić wszystkie strony (art. 131),
- b) po drugie, umożliwia omawianą autokontrolę rozstrzygnięcia przez organ pierwszej instancji,
- c) po trzecie, autokontrola przewidziana w trybie art. 132 k.p.a. koresponduje z zasadą szybkości postępowania, ponieważ pozwala uniknąć prowadzenia długotrwałego postępowania odwoławczego<sup>19</sup>,
- d) po czwarte, organ pierwszej instancji ma obowiązek przekazać wraz z odwołaniem przechowywane przez siebie akta sprawy<sup>20</sup> (jak zaznacza Z. Janowicz, może również zająć stanowisko wobec odwołania – jednakże k.p.a. nie wypowiada się w tej sprawie<sup>21</sup>).

---

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2651 ze zm.).

<sup>17</sup> Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 328–329.

<sup>18</sup> Zgodnie z art. 129 § 1 i 2 k.p.a. odwołanie wnosi się do właściwego organu odwoławczego za pośrednictwem organu, który wydał decyzję.

<sup>19</sup> M. Szypliński, *Kontrola...*, op. cit., s. 20, por. też: O. Bujakowa, *Ochrona obywatela w kodeksie postępowania administracyjnego*, Warszawa 1984, s. 101.

<sup>20</sup> W. Chróścielewski, *Organ...*, op. cit., s. 152; zob. też: W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne*, Zielona Góra 1999, s. 129 oraz: Z. Janowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa–Poznań 1976, s. 163.

<sup>21</sup> Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa–Poznań 1995, s. 316.

## 2. Wniesienie odwołania przez stronę a autokontrola

Regulacja kodeksowa pozwala na dokonanie przez organ pierwszej instancji autokontroli, opierając się na kryterium dotyczącym aspektu o charakterze formalnym<sup>22</sup>. Po pierwsze, zawsze konieczne jest wniesienie odwołania – ponieważ postępowanie odwoławcze nigdy nie jest wszczynane z urzędu<sup>23</sup>. Po drugie, do uruchomienia trybu samokontroli konieczne jest wniesienie odwołania przez wszystkie strony w danym postępowaniu albo tylko przez jedną ze stron, ale pozostałe strony muszą wyrazić zgodę na uchylenie lub zmianę decyzji w sposób zgodny z żądaniem odwołania – należy tu brać pod uwagę zarówno treść, jak i zakres żadanego uchylenia lub zmiany decyzji nieostatecznej (art. 132 § 2 k.p.a.)<sup>24</sup>. Taka zgoda może być wyrażona pisemnie albo ustnie do protokołu<sup>25</sup>.

W doktrynie wyrażono pogląd, że wymagania dotyczące wniesienia odwołania przez wszystkie strony albo wyrażenia zgody na uchylenie lub zmianę decyzji zgodnie z żądaniem odwołania dotyczą stron, „którym organ doręczył (ogłosił) decyzję oraz które zawiadomił o wniesieniu odwołania przez jedną z nich”<sup>26</sup>.

Należy jednak pamiętać, że może się zdarzyć, iż odwołanie wnoszą podmioty występujące w postępowaniu na prawach strony albo

<sup>22</sup> B. Adamiak, *Glosa...*, op. cit., s. 114.

<sup>23</sup> W. Chróścielewski i J.P. Tarno trafnie zauważają, że decyzja wydana w postępowaniu odwoławczym wszczętym z urzędu jest obciążona wadą skutkującą koniecznością stwierdzenia jej nieważności jako decyzji wydanej bez podstawy prawnej [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2021, s. 220–221.

<sup>24</sup> Wyrok NSA z dnia 4 września 1981 r., II SA 52/81, ONSA 1981, Nr 2, poz. 83 oraz Z. Kmieciak [w:] Z. Kmieciak, J. Wegner, M. Wojtuń, *Kodeks...*, op. cit., s. 782.

<sup>25</sup> K. Glibowski [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 1114.

<sup>26</sup> Ibidem oraz powoływana tam literatura.

strona, która dotychczas nie brała udziału w postępowaniu<sup>27</sup>. To, czy przesłanka wniesienia odwołania przez wszystkie strony w postępowaniu (wyrażenia zgody) dotyczy także podmiotów na prawach strony, jest w nauce prawa sporna. W świetle jednego ze stanowisk wskazuje się, że skoro zgodnie z art. 127 § 1 k.p.a. odwołanie służy stronie, to należy przez to rozumieć także podmioty na prawach strony<sup>28</sup>. Natomiast wedle innego poglądu art. 132 k.p.a. dotyczy jedynie uprawnień materialnoprawnych, a nie procesowych. Skoro zatem podmiotom na prawach strony nie przysługują uprawnienia materialnoprawne, to przesłanki formalnej skorzystania z trybu autokontroli nie spełnia wniesienie odwołania przez takie podmioty. Powyższe wynika z brzmienia art. 132 § 1 i 2 k.p.a., ograniczającego względną dewolutywność do przypadków, w których odwołanie wniosły wszystkie strony<sup>29</sup>. W sytuacji zatem wniesienia odwołania przez podmioty działające na prawach strony (w tym prokuratora czy organizację społeczną) uruchomienie mechanizmu samokontroli będzie ograniczone jedynie do przypadków, gdy odwołanie wniosły wszystkie inne strony, a dodatkowo między ich stanowiskami wyrażonymi w odwołaniu nie ma żadnych sprzeczności<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> A. Wiktorowska [w:] M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe i egzekucyjne*, Warszawa 1998, s. 169–174.

<sup>28</sup> Np.: J. Zimmermann, *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986, s. 101; G. Łaszczycza, *Zażalenie...*, op. cit., s. 193 oraz powoływana tam literatura.

<sup>29</sup> B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 587.

<sup>30</sup> B. Adamiak, *Glosa...*, op. cit., s. 114. Jak podkreśla w tym kontekście P. Przybysz, zgoda podmiotów działających na prawach strony na zmianę lub uchylenie decyzji w trybie autokontroli nie jest wymagana, „jednakże jeżeli między stanowiskiem prokuratora lub organizacji społecznej wyrażonym w odwołaniu a stanowiskiem strony istnieje sprzeczność, to organ I instancji jest obowiązany przekazać odwołanie organowi odwoławczemu” – P.M. Przybysz [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2022, art. 132, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587751231/692778/przybysz-piotr-marek-kodeks-postepowania-administracyjnego-komentarz-aktualizowany?cm=URELATIONS> [dostęp: 30.03.2023].

### 3. Kwestia analizy wydanej decyzji i odwołania – wstępna faza postępowania w trybie autokontroli

W orzecznictwie NSA podkreślano<sup>31</sup>, że „w początkowej fazie postępowania w trybie tzw. samokontroli (art. 132 k.p.a.) organ, który wydał decyzję, bada własne postępowanie”. Pogląd ten nawiązuje do stanowiska B. Adamiak, która zauważyła, że działanie podjęte przez organ w ramach samokontroli powinno w pierwszej kolejności opierać się na przeprowadzeniu kontroli swojego postępowania polegającym „na ponownym rozpoznaniu i rozpatrzeniu sprawy i ustaleniu, czy stanowisko w danej sprawie może być zmienione”. Dopiero na kolejnym etapie następuje „konfrontacja tego stanowiska z żądaniem strony”<sup>32</sup>.

Natomiast Z. Janowicz postulował, aby organ zbadał sprawę oraz zastanawiał się nad prawidłowością decyzji od razu w świetle żądań i wyjaśnień strony zawartych w odwołaniu. Takie podejście – twierdzi autor – wynika z tego, że organ nie jest uprawniony do „odejścia od żądań odwołania, chociażby w najmniejszym zakresie”, a jeżeli „nie przychyła się do żądań odwołania w całości”, powinien przekazać sprawę organowi drugiej instancji<sup>33</sup>.

Nie ma bowiem wątpliwości, że do zastosowania trybu autokontroli kluczowe znaczenie ma kryterium merytoryczne, bowiem „stanowisko organu musi pokrywać się ze stanowiskiem strony”<sup>34</sup>. Dodatkowo w przypadku wniesienia więcej niż jednego odwołania wymagany jest brak sprzeczności między nimi „co do treści i zakresu uchylecia lub zmiany decyzji nieostatecznej”<sup>35</sup>. Wydanie – z powołaniem się na art. 132 k.p.a. – rozstrzygnięcia, które w jakikolwiek sposób pogarsza sytuację którejkolwiek strony odwołującej się, jest rozstrzygnięciem wydanym z rażącym naruszeniem prawa<sup>36</sup>.

<sup>31</sup> Wyrok NSA z dnia 27 maja 1998 r., I SA/Lu 418/97, LEX nr 34174.

<sup>32</sup> B. Adamiak, *Glosa...*, op. cit., s. 114.

<sup>33</sup> Z. Janowicz, *Kodeks...*, op. cit., s. 316.

<sup>34</sup> B. Adamiak, *Glosa...*, op. cit., s. 114.

<sup>35</sup> B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, op. cit., s. 587.

<sup>36</sup> W rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. – zob.: wyrok NSA z dnia 8 listopada 2011 r., I OSK 1064/11, CBOSA oraz wyrok NSA z dnia 1 kwietnia 1988 r.,

Organ pierwszej instancji nie jest także uprawniony do badania dopuszczalności odwołania i oceny ewentualnego zachowania ustawowego terminu do jego wniesienia<sup>37</sup>. Jednak należy pamiętać także o tym (jak trafnie zauważa W. Chróścielewski), że „skoro odwołanie wniesione po terminie nie wywołuje skutku prawnego i nie uruchamia postępowania odwoławczego”, to organ pierwszej instancji może skorzystać z uprawnień autoweryfikacyjnych tylko jeżeli uzna, że odwołanie zostało wniesione w sposób prawnie skuteczny, tzn. przez uprawnioną osobę oraz w terminie<sup>38</sup>.

W doktrynie podnosi się w tym kontekście, że niedostatki w zakresie precyzji odwołania polegające na braku jednoznacznego sformułowania żądania pod adresem zaskarżonej decyzji w zasadzie uniemożliwiają organowi pierwszej instancji skorzystanie z uprawnień autokontrolnych<sup>39</sup>. Pogląd ten wydaje się zbyt daleko idący. Niewątpliwie żądanie strony powinno być na tyle skonkretyzowane, aby było możliwe ustosunkowanie się przez organ do żądań i zarzutów odwołania<sup>40</sup>. Jednak – jak trafnie wskazano w orzecznictwie NSA – jeżeli strona reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika, który sporządził odwołanie (albo zażalenie) i w tym środku odwoławczym nie sformułował żądania w zakresie orzeczenia co do istoty sprawy albo umorzenia postępowania (tzn. nie sprecyzował w tym zakresie środka odwoławczego), to należy przyjąć, że w istocie strona pozostawia wybór rozstrzygnięcia organowi admini-

---

IV SA1000/87 powoływany przez B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, op. cit., s. 588.

<sup>37</sup> Nie ma przy tym w orzecznictwie wątpliwości, że zobowiązany „jest nadać odwołaniu bieg przez przekazanie odwołania organowi odwoławczemu wraz z aktami sprawy, nawet jeżeli odwołanie jest niedopuszczalne. Zgodnie z art. 134 k.p.a. do rozstrzygnięcia o dopuszczalności odwołania właściwy jest wyłącznie organ odwoławczy” – postanowienie NSA z dnia 22 października 2019 r., I OSK 1382/18, LEX nr 2866243. Podobnie wyrok NSA z dnia 25 stycznia 2019 r., I OSK 1901/18, LEX nr 2677959.

<sup>38</sup> W. Chróścielewski, *Organ...*, op. cit., s. 153. Analogiczne stanowisko prezentuje P.M. Przybysz [w:] *Kodeks...*, op. cit., LEX/el. 2022, art. 132, <https://sip.lex.pl/#commentary/587751231/692778/przybysz-piotr-marek-kodeks-postepowania-administracyjnego-komentarz-aktualizowany?cm=URELATIONS> [dostęp: 30.03.2023].

<sup>39</sup> K. Świdorski, *Odwołanie od decyzji administracyjnej*, „Casus” 2011, Nr 4, s. 6–16.

<sup>40</sup> K. Glibowski [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks...*, op. cit., s. 1114.

stracji<sup>41</sup> (oczywiście art. 132 § 1 k.p.a. nie przewiduje możliwości swobodnego kształtowania rozstrzygnięcia przez organ pierwszej instancji i np. jedynie uchylecia zaskarżonej decyzji bądź postanowienia)<sup>42</sup>. Dodatkowo krótki termin przewidziany przez ustawodawcę na dokonanie samokontroli, w większości przypadków z przyczyn technicznych, w zasadzie uniemożliwia uzyskanie przez organ informacji od strony w zakresie doprecyzowania jej stanowiska zawartego w odwołaniu. Organ musi bowiem zająć jednoznaczne stanowisko co do treści odwołania, w tym również co do wnioskowanych dowodów. Zaznacza się jednak, że sama ocena zasadności odwołania powinna odbywać się na podstawie analizy posiadanego już przez organ materiału dowodowego, ponieważ długość terminu na dokonanie autokontroli wyklucza przeprowadzanie „dalszego postępowania dowodowego, odpowiadającego rygorom wyznaczonym przez stosowne regulacje prawa procesowego”<sup>43</sup>. Według Z. Kmiecika rola organu pierwszej instancji jako organu badającego stan faktyczny sprawy kończy się „wraz z wydaniem zaskarżonej decyzji”<sup>44</sup>.

Pogląd powyższy nie stoi jednak w zasadniczej sprzeczności z trafną moim zdaniem uwagą M. Szubiakowskiego<sup>45</sup>, że dopuszczalne byłoby przeprowadzenie dodatkowego postępowania dowodowego, gdy odwołanie zostało wniesione przez jedną stronę. Jak zasadnie zauważa w tym kontekście H. Knysiak-Molczyk, wyjątkowo można dopuścić w trybie autorewizji dowody przedstawione przez stronę w odwołaniu (zażaleniu) na poparcie jej zarzutów i żądań<sup>46</sup>.

Należy zaznaczyć, że jeszcze szerzej możliwość prowadzenia postępowania dowodowego w ramach procedury autoweryfikacji widzi A. Wróbel, który zauważa jednak, że siedmiodniowy termin na prze-

<sup>41</sup> Wyrok NSA z dnia 10 listopada 2016 r., II GSK 190/15, CBOSA.

<sup>42</sup> Por.: wyrok NSA z dnia 8 listopada 2011 r., I OSK 1064/11, CBOSA.

<sup>43</sup> Z. Kmiecik, *Zarys...*, op. cit., s. 329. Zob. też: A. Krawiec, *Autokontrola...*, op. cit., s. 52–53.

<sup>44</sup> Z. Kmiecik [w:] Z. Kmiecik, J. Wegner, M. Wojtuń, *Kodeks...*, op. cit., s. 783.

<sup>45</sup> M. Szubiakowski, *Zmiana decyzji nieostatecznej przez organ I instancji* [w:] *Organizacja i funkcjonowanie administracji państwowej. Księga poświęcona Jerzemu Służewskiemu*, „Studia Iuridica” 1990, t. 18., s. 184–185.

<sup>46</sup> H. Knysiak-Molczyk, *Uprawnienia...*, op. cit., s. 258.

prowadzenie autokontroli praktycznie ogranicza „zakres postępowania dowodowego do niezbędnego minimum, a w konsekwencji redukuje zakres ponownego zbadania sprawy do korygowania w tym trybie oczywistej nieprawidłowości decyzji”. Zasadnie jednak ten autor podkreśla, że oczywiście organ pierwszej instancji, który wydał nową decyzję w ramach samokontroli ma tak jak w każdym innym przypadku obowiązek „przekonującego uzasadnienia prawnego i faktycznego” takiej decyzji<sup>47</sup>.

W takiej sytuacji dopuszczenie dowodu np. z dołączonego przez stronę do odwołania dokumentu może pozytywnie wpłynąć na ekonomikę postępowania administracyjnego<sup>48</sup>.

Dopiero na tej podstawie organ może ustalić, że:

- 1) żądanie strony jest uzasadnione w całości,
- 2) żądanie strony może być uwzględnione tylko częściowo,
- 3) odwołanie jest niezasadne.

Oczywiście jedynie w pierwszym przypadku organ pierwszej instancji jest kompetentny do wydania nowej decyzji, w której uchyli lub zmieni zaskarżoną decyzję. W pozostałych przypadkach obowiązany jest przesłać odwołanie organowi odwoławczemu<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2023, art. 132, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587260234/715529/jaskowska-malgorzata-wilbrandt-gotowicz-martyna-wrobel-andrzej-komentarz-aktualizowany-do-kodeksu...?cm=URELATIONS> [dostęp: 3.03.2023].

<sup>48</sup> Należy zauważyć, że Z.R. Kmiecik dopuszcza przeprowadzenie postępowania dowodowego w ramach autokontroli w znacznie szerszym zakresie – zob.: Z.R. Kmiecik, *Oświadczenia procesowe stron w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Lublin 2008, s. 424. Przegląd tych stanowisk wyczerpująco przedstawia Z. Kmiecik, *Odwołania...*, op. cit., s. 78–81.

<sup>49</sup> Jak już zaznaczono, orzecznictwo NSA jest zgodne, że orzekanie w pozostałych sytuacjach byłoby naruszeniem właściwości organu odwoławczego i także skutkowałoby nieważnością nowej decyzji z przyczyny określonej w art. 156 § 1 pkt. 1 k.p.a. – por.: wyrok NSA z dnia 8 września 1999 r., V SA 228/98, CBOSA; wyrok NSA z dnia 19 listopada 1982 r., II SA 1428/82, GAP 1987, Nr 2, s. 46; wyrok NSA z dnia 27 maja 1998 r., I SA/Lu 418/97, LEX nr 34174 oraz wyrok NSA z dnia 27 marca 1985 r., III SA 119/85, ONSA 1985, Nr 1, poz. 16; podobnie: B. Adamiak, *Glosa...*, op. cit., s. 115.

## 4. Problem terminu dokonania autokontroli

Warto podkreślić, że autoweryfikacja powinna nastąpić w terminie siedmiu dni od dnia wplynięcia odwołania<sup>50</sup>. Zaznacza się, że „termin na wydanie decyzji autokontrolnej nie został wyraźnie i wprost określony w przepisie art. 132 k.p.a., lecz wynika z treści art. 133 k.p.a., w którym bezpośredni nacisk kładzie się na termin przekazania akt sprawy” do organu drugiej instancji<sup>51</sup>.

Co do charakteru prawnego tego terminu pojawiają się jednak pewne wątpliwości. Zdaniem W. Chróścielewskiego jest to jedynie termin instrukcyjny, a uchylenie lub zmiana decyzji z jego uchybieniem nie ma wpływu na skuteczność wydanej decyzji. Autor ten podkreśla, że omawiany termin jest „w pełni wystarczającym na wysłanie odwołania do organu drugiej instancji”, jednocześnie jednak jest „terminem zbyt krótkim na rozważanie możliwości i ewentualne dokonanie autoweryfikacji decyzji”. Autor dodaje, że w praktyce ze względu na duży napływ spraw (w tym odwołań), zdarza się, że „jest to termin niemożliwy do dochowania”<sup>52</sup>. Podobnie według A. Krawiec „uchybienie terminowi określone w art. 133 k.p.a. nie wywiera żadnego wpływu na zgodność z prawem – wydanej w trybie art. 132 k.p.a. – decyzji w płaszczyźnie materialnoprawnej”.

Odmienne poglądy od wielu lat dość konsekwentnie wyrażano natomiast w orzecznictwie NSA. Przykładowo już w wyroku z dnia 28 stycznia 1986 r. NSA uznał, że wydana przez organ pierwszej instancji (na podstawie art. 132 k.p.a.) decyzja uchylająca własną decyzję po upływie siedmiodniowego terminu przewidzianego w art. 133 k.p.a. jest dotknięta wadą nieważności<sup>53</sup>. Podobnie w wyroku NSA z dnia 28 maja

<sup>50</sup> W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983 r., s. 213; W. Chróścielewski, *Organ...*, op. cit., s. 153 oraz wyrok NSA z dnia 4 września 1981 r., II SA 52/81, ONSA 1981, Nr 2, poz. 83; wyrok NSA z dnia 27 marca 1985 r., III SA 119/85, ONSA 1985, Nr 1, poz. 16; wyrok NSA z dnia 19 listopada 1982 r., II SA 1429/82, CBOSA.

<sup>51</sup> A. Krawiec, *Glosa do wyroku NSA z 28 maja 2008 r., II OSK 560/07*, OSP 2012, Nr 5, poz. 56, s. 375.

<sup>52</sup> W. Chróścielewski, *Organ...*, op. cit., s. 154.

<sup>53</sup> Wyrok NSA z dnia 28 stycznia 1986 r., II SA 2228/85, CBOSA; por. też: wyrok NSA z dnia 23 lutego 1988 r., SA/Po 1342/87.

2008 r. zaznaczono, że „art. 132 k.p.a. daje organowi pierwszej instancji uprawnienie do »samokontroli« decyzji, ale tylko w przypadku spełnienia przesłanek określonych w § 1 i § 2 tego przepisu i pod warunkiem dochowania terminu określonego w art. 133 k.p.a.”<sup>54</sup> Analogiczne w istocie zapatrywania prezentowane są w nowszym orzecznictwie – np. w postanowieniu NSA z dnia 22 października 2019 r. wskazuje się, że: „W przypadku, gdy organ pierwszej instancji nie skorzystał z uprawnienia do wzruszenia własnej decyzji w trybie autokontroli (art. 132 k.p.a.), jest obowiązany przekazać odwołanie wraz z aktami sprawy organowi odwoławczemu (art. 133 k.p.a.). Siedmiodniowy termin określony w art. 133 k.p.a. jest terminem ustawowym, po upływie którego wygasa uprawnienie organu pierwszej instancji do dokonania autoweryfikacji decyzji”<sup>55</sup>. W podobnym duchu wypowiada się również część doktryny – w tym jeden z jej najbardziej prominentnych przedstawicieli prof. A. Wróbel – podkreślając, że jeżeli przyjmuje się, iż termin określony dla dokonania autokontroli „jest terminem ustawowym i zawitym, nie zaś terminem instrukcyjnym, należy konsekwentnie przyjmować, że także w tym przypadku zachodzi rażące naruszenie prawa”<sup>56</sup>.

W tym kontekście w orzecznictwie NSA dodaje się także, iż powyższe powoduje, że „od dnia upływu terminu ustanowionego w art. 133 k.p.a. w kompetencje do rozstrzygnięcia sprawy wyposażony jest tylko i wyłącznie organ odwoławczy”. W omawianym orzeczeniu wskazano także,

<sup>54</sup> Wyrok NSA z dnia 28 maja 2008 r. (II OSK 560/07 LEX nr 489629, OSP 2012, Nr 5, poz. 56) w uzasadnieniu tego orzeczenia obszernie omówiono ten problem, podkreślając, że: „Oznacza to, iż od dnia upływu terminu ustanowionego w art. 133 k.p.a. tylko i wyłącznie organ odwoławczy jest wyposażony w kompetencje do rozstrzygnięcia sprawy. Wzruszenie decyzji w trybie art. 132 k.p.a. zarówno przy niedopełnieniu któregośkolwiek z warunków ustanowionych w § 1 i § 2 tego przepisu, jak i przy niezachowaniu terminu ustawowego z art. 133 k.p.a. stanowi rażące naruszenie prawa”.

<sup>55</sup> Postanowienie NSA z dnia 22 października 2019 r., I OSK 1382/18, LEX nr 2866243.

<sup>56</sup> A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany...* op. cit., art. 132, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587260234/715529/jaskowska-malgorzata-wilbrandt-gotowicz-martyna-wrobel-andrzej-komentarz-aktualizowany-do-kodeksu...?cm=URELATIONS> [dostęp: 30.03.2023].

że „Przekazanie odwołania jest czynnością materialno-techniczną, dla której ustawodawca ustanowił ściśle określony termin”. Przyjęcie przez ustawodawcę tego rodzaju regulacji „ma na celu zagwarantowanie realizacji zasady sprawności postępowania administracyjnego oraz zapobieganie bezczynności organu i przewlekłemu prowadzeniu postępowania administracyjnego”<sup>57</sup>.

Kwestionując takie podejście, A. Krawiec – moim zdaniem trafnie – zaznacza, że w przypadku, gdy „decyzja została wydana zgodnie z określonymi w art. 132 k.p.a. przesłankami, to biorąc pod uwagę cel autokontroli, jakim jest uproszczenie i przyspieszenie postępowania administracyjnego, zbyt formalistyczne podejście w tym zakresie jedynie wydłuży czas wydania decyzji korzystnej dla strony”<sup>58</sup>. Słusznie jednak B. Adamiak widzi także niebezpieczeństwo wykorzystania przez organ pierwszej instancji trybu autokontroli do odłożenia w czasie ostatecznego rozpoznania sprawy przez organ wyższej instancji<sup>59</sup>.

## 5. Podsumowanie

Wydaje się więc, że art. 132 k.p.a. jest regulacją zupełną zagadnienia autokontroli organu pierwszej instancji w ramach postępowania odwoławczego<sup>60</sup>. Można zasadnie zaryzykować stwierdzenie, że art. 132 k.p.a. stanowi samoistną podstawę postępowania prowadzonego w ramach autokontroli, a także samoistną podstawę do stosowania zróżnicowanych form rozstrzygnięć uwzględniających odwołanie<sup>61</sup>.

<sup>57</sup> Postanowienie NSA z dnia 22 października 2019 r., I OSK 1382/18, LEX nr 2866243. Podobnie postanowienie NSA z dnia 27 września 2019 r., I OSK 611/18, LEX nr 2865217.

<sup>58</sup> Podobnie: A. Krawiec, *Glosa...*, op. cit., s. 375.

<sup>59</sup> B. Adamiak [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System...*, op. cit., s. 328.

<sup>60</sup> A. Skoczyła, *Zmiana...*, op. cit., s. 540–546.

<sup>61</sup> Porównaj podobną dyskusję prowadzoną na gruncie art. 38 ust. 2 ustawy o NSA – szczegółowo zagadnienie to przedstawia: A. Kabat, *Instytucja autokontroli w ujęciu ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym* [w:] I. Skrzydło-

Rodzaj rozstrzygnięcia podjętego w ramach tej procedury zależy będzie w konkretnej sprawie od stanu faktycznego i prawnego sprawy oraz od przedmiotu zaskarżenia i sformułowanego w odwołaniu żądania strony.

Jednak, jak trafnie zauważa się w doktrynie, autokontrola sprzyja zasadzie zaufania, bowiem „przyznanie racji stronie już przez organ pierwszej instancji m.in. służy budowaniu autorytetu administracji, która potrafi naprawiać własne niedociągnięcia i uchybienia”<sup>62</sup>.

Wprowadzenie w procedurze systemu autoweryfikacji rozstrzygnięć (decyzji i postanowień, na które przysługuje zażalenie) należy uznać za przejaw pragmatyzmu prawodawcy w zakresie budowania norm prawa procesowego, które sprzyjają sprawnemu, niepowodującemu nadmiernych kosztów i zwłoki załatwieniu spraw administracyjnych. W tym kontekście należy podkreślić, że nie ma wątpliwości, że art. 132 k.p.a. umożliwia dwa podstawowe rodzaje rozstrzygnięć – uchylenie lub zmianę zaskarżonej decyzji. Decyzja podjęta w ramach postępowania odwoławczego przed organem pierwszej instancji (art. 132), będąc aktem samokontroli organu pierwszej instancji, powinna przesądzać o losie swojej poprzedniczki – należy więc przyjąć, że organ mógłby w oparciu o 132 k.p.a.:

- a) wydać nową decyzję, w której zmienia decyzję zaskarżoną,
- b) uchylić decyzję dotychczasową i wydać nową decyzję (uchylić w części zaskarżoną decyzję, a pozostałej części zmienić zaskarżoną decyzję),
- c) uchylić decyzję w całości albo w części,
- d) uchylić decyzję i umorzyć postępowanie.

Skoro uprawnienie organu do autokontroli powstaje w związku z wniesionym odwołaniem, to musimy stwierdzić, że zakres tego uprawnienia należy postrzegać jako odpowiadający zakresowi uprawnienia organu odwoławczego (określonego w art. 138 k.p.a.)<sup>63</sup>. Należy zatem przyjąć za Z. Kmiecikiem, że „skorzystanie przez organ administracji z uprawnienia określonego w art. 132 musi odpowiadać formule rozstrzygnięcia,

---

-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. J. Filipka*, Kraków 2001, s. 314.

<sup>62</sup> W. Federczyk, *Mediacja...*, op. cit., s. 243 oraz powoływana tam literatura.

<sup>63</sup> Pogląd ten wskazywany jest jednak jako dyskusyjny. A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2000, s. 721.

którą wyznacza art. 138 § 1 pkt 2, co oznacza, że nie może ograniczyć się do samego uchylecia decyzji<sup>64</sup>. W wyniku zastosowania trybu autokontroli postępowanie pierwszoinstancyjne zostaje zatem zakończone.

Należy przy tym ponownie zaznaczyć, że w orzecznictwie sądów administracyjnych ewentualne niespełnienie wszystkich przesłanek przewidzianych w art. 132 k.p.a. powoduje, iż decyzja uchylająca własną decyzję, wydana przez organ pierwszej instancji, dotknięta jest wadą nieważności<sup>65</sup>. Jednak interpretując omawiane przepisy, warto patrzeć na nie jako na jeden ze sposobów zmniejszenia nadmiernego formalizmu procesowego, służący przyspieszeniu postępowania administracyjnego. Nie ma wtedy konieczności angażowania organów wyższego stopnia. Jak już wskazywano – przyjęcie koncepcji względnej dewolutywności odwołania powoduje, że kompetencja do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej rozstrzygniętej decyzją nieostateczną przechodzi na organ odwoławczy, jedynie gdy organ pierwszej instancji nie uwzględnił odwołania w całości<sup>66</sup>. Powoduje to znaczne skrócenie czasu postępowania<sup>67</sup>. Jednocześnie względna dewolutywność odwołania nie godzi w zasadę dwuinstancyjności postępowania<sup>68</sup>, ponieważ decyzja wydana w trybie autokontroli jest nową decyzją w sprawie, a zatem służy od niej (tak jak od innej decyzji pierwszoinstancyjnej) odwołanie na zasadach ogólnych (czyli też jest wnoszone za pośrednictwem organu pierwszej instancji)<sup>69</sup>. Wydaje się jednak, że z samego charakteru omawianej instytucji procesowej wyni-

<sup>64</sup> Z. Kmiecik [w:] Z. Kmiecik, J. Wegner, M. Wojtuń, *Kodeks...*, op. cit., s. 785.

<sup>65</sup> Wyrok NSA z dnia 28 stycznia 1986 r., II SA 2228/85, CBOSA; wyrok NSA z dnia 23 listopada 1983 r., SA/Gd 695/83, niepublikowane; wyrok NSA z dnia 19 listopada 1982 r., II SA 1429/82, CBOSA; wyrok NSA z dnia 23 lutego 1988 r., SA/Po 1342/87, CBOSA. Podobnie: A. Krawiec, *Glosa...*, op. cit., s. 374 i n.

<sup>66</sup> B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996, s. 570 oraz H. Knysiak-Molczyk, *Uprawnienia...*, op. cit., s. 257–258.

<sup>67</sup> Na temat korzyści płynących dla strony z instytucji autoweryfikacji decyzji organu pierwszej instancji zob.: E. Szewczyk, *Remonstracja...*, op. cit., s. 109 i n.

<sup>68</sup> B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2005, s. 588.

<sup>69</sup> Zbigniew Janowicz, *Kodeks...*, op. cit., s. 317.

ka, że w takim przypadku organ pierwszej instancji powinien ograniczyć się do przekazania odwołania organowi odwoławczemu – bez korzystania z trybu autokontroli. Odmienne podejście do kwestii ponownej autoweryfikacji dokonywanej przez organ pierwszej instancji mogłoby bowiem być wykorzystywane „do wielokrotnego przerywania właściwości organu wyższego stopnia, zamykając drogę do ostatecznego jej załatwienia”<sup>70</sup>.

Nie ma jednak wątpliwości, że w odwołaniu od tej nowej decyzji strony mogą zakwestionować „fakt uwzględniania w całości żądania zawartego” w odwołaniu<sup>71</sup>.

Warto także zauważyć, że jeżeli organ pierwszej decyzji (w sposób dorozumiany) odmówi zastosowania trybu autoweryfikacji i zgodnie z art. 133 k.p.a. przesłał (w terminie siedmiu dni od dnia, w którym otrzymał odwołanie) omawiany środek zaskarżenia wraz z aktami sprawy organowi odwoławczemu, to – jak trafnie podnosi A. Wróbel – na taką „faktyczną” „odmowę zmiany lub uchylecia zaskarżonej decyzji przez organ, który tę decyzję wydał, stronom odwołującym się nie służy żaden środek prawny”<sup>72</sup>.

## Bibliografia

- Adamiak B., J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2005.
- Adamiak B., *Weryfikacja rozstrzygnięć w postępowaniu administracyjnym ogólnym* [w:] B. Adamiak (red.), *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. II, cz. 5. Warszawa 2019, s. 155.

---

<sup>70</sup> B. Adamiak, *Weryfikacja rozstrzygnięć w postępowaniu administracyjnym ogólnym* [w:] B. Adamiak (red.), *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. II, cz. 5, Warszawa 2019, s. 155.

<sup>71</sup> R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 873.

<sup>72</sup> A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany...*, op. cit., art. 132, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587260234/715529/jaskowska-malgorzata-wilbrandt-gotowicz-martyna-wrobel-andrzej-komentarz-aktualizowany-do-kodeksu...?cm=URELATIONS> [dostęp: 30.03.2023].

- Adamiak B., *Glosa do wyroku NSA z 27 marca 1985 r., III SA 119/85*, „Państwo i Prawo” 1990, Nr 3.
- Adamiak B., J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2005.
- Adamiak B., J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996.
- Adamiak B., *Względna dewolutywność zaskarżalności w toku instancji* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2014.
- Bujakowa O., *Ochrona obywatela w kodeksie postępowania administracyjnego*, Warszawa 1984.
- Chróścielewski W., J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2021.
- Chróścielewski W., J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne*, Zielona Góra 1999.
- Chróścielewski W., *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002.
- Dawidowicz W., *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983.
- Federczyk W., *Mediacja w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2013.
- Hauser R., M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa–Poznań 1995.
- Janowicz Z., *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa–Poznań 1976.
- Jaśkowska M., M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2023.
- Jaśkowska M., A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2000.
- Kabat A., *Instytucja autokontroli w ujęciu ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym* [w:] I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. J. Filipka*, Kraków 2001.
- Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014.

- Kmieciak Z., J. Wegner, M. Wojtuń, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Kmieciak Z., *Konstytucyjne podstawy prawa do odwołania w postępowaniu administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, Nr 2.
- Kmieciak Z., *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011.
- Kmieciak Z., *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*, Warszawa 1997.
- Kmieciak Z., *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014.
- Kmieciak Z.R., *Oświadczenia procesowe stron w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Lublin 2008.
- Knysiak-Molczyk H., *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2004.
- Krawiec A., *Autokontrola decyzji administracyjnej*, Kraków 2012.
- Krawiec A., *Glosa do wyroku NSA z 28 maja 2008 r., II OSK 560/07*, OSP 2012, Nr 5, poz. 56.
- Łaszczycza G., *Zażalenie w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2000.
- Przybysz P.M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2022.
- Skoczylas A., *Zmiana lub uchylenie decyzji w ramach postępowania odwoławczego przed organem pierwszej instancji (zagadnienia wybrane)* [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji*, Warszawa 2003.
- Stankiewicz R., *O konieczności reformy modelu weryfikacji rozstrzygnięć administracyjnych (na etapie administracyjnym i sądownoadministracyjnym)* [w:] M. Cherka, P. Gołaszewski, J. Piecha, M. Wierzbowski (red.), *Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa Profesora Jacka Jagielskiego*, Warszawa 2021.
- Szewczyk E., *Remonstracja w prawie administracyjnym procesowym*, Warszawa 2018.
- Szubiakowski M., M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe i egzekucyjne*, Warszawa 1998.

- Szubiakowski M., *Zmiana decyzji nieostatecznej przez organ pierwszej instancji* [w:] *Organizacja i funkcjonowanie administracji państwowej. Księga poświęcona Jerzemu Służewskiemu*, „Studia Iuridica” 1990, t. 18.
- Szypliński M., *Kontrola rozstrzygnięć w Kodeksie postępowania administracyjnego*, Toruń 1988.
- Świdorski K., *Odwołanie od decyzji administracyjnej*, „Causus” 2011, Nr 4.
- Wierzbowski M., R. Stankiewicz (red.), *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2022.
- Zimmermann J., *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986.



## O sądach pokoju i sędziach pokoju słów kilka

Polska od wielu lat ma bardzo poważne i stale pogłębiające się problemy z władzą sądowniczą i Krajową Radą Sądownictwa. Z jednej strony – jest to spowodowane przewlekłością postępowań, z drugiej – przyczyniają się do tego zmiany wprowadzane w sądownictwie po 2015 r., które chociaż nazywane są reformami, to w istocie prowadzą do jego dewastacji i wątpliwości odnośnie do niezawisłości części sędziów.

W związku z tym już kilka lat temu pojawiła się idea przywrócenia w polskim systemie sądownictwa sądów pokoju, w których miałyby być rozpoznawane wykroczenia, drobne sprawy cywilne, a nawet karne, i w których wyroki mieliby wydawać sędziowie pokoju. Jest to jeden z głównych postulatów ustrojowych kolejnych ruchów politycznych, którym lideruje Paweł Kukiz. Intensywne prace nad wprowadzeniem do porządku prawnego takich sądów toczyły się również w Ministerstwie Sprawiedliwości, które podczas konferencji prasowej 18 marca 2021 r. przedstawiło nawet projekt stosownej ustawy<sup>1</sup>.

Prace w Sejmie mające doprowadzić do utworzenia sądów pokoju rozpoczęły się jednak dopiero w 2021 r. Jako pierwszy 2 lipca 2021 r. został zgłoszony poselski projekt ustawy o sądach pokoju oraz o zmianie niektórych innych ustaw<sup>2</sup>, pod którym podpisali się posłowie z Klubu Parlamentarnego Koalicja Polska – PSL, UED, Konserwatyści. Kolejne (i to trzy) projekty zostały zgłoszone 4 listopada 2021 r. Prezydent Andrzej Duda przedłożył wówczas dwa projekty ustaw: o sądach pokoju<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Ziobro: *Przygotowaliśmy projekt wprowadzający sędziów pokoju*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 18.03.2021, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/sedziowie-pokoju-sprawiedliwosc-blisko-ludzi> [dostęp: 11.01.2024]. Zob. również: M. Grudecki, *Sądy pokoju a prawo do ochrony prawnej – głos w dyskusji*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2022, Nr 1, s. 137–150.

<sup>2</sup> Druk sejmowy nr 1762.

<sup>3</sup> Druk sejmowy nr 1760.

i przepisy wprowadzające ustawę o sądach pokoju<sup>4</sup>. Tego dnia został również zgłoszony poselski projekt ustawy o sądach pokoju<sup>5</sup>, który podpisali posłowie Koalicyjnego Klubu Parlamentarnego Lewicy (Nowa Lewica, PPS, Razem), do którego już 17 listopada 2021 r. zgłosili autopoprawkę<sup>6</sup>. Pierwsze czytanie wszystkich tych projektów, podobnie jak i zgłoszonego 19 marca 2021 r. poselskiego projektu ustawy o obywatelskich sędziach handlowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw<sup>7</sup>, który podpisali posłowie Koalicji Obywatelskiej, nastąpiło podczas posiedzenia Sejmu 2 grudnia 2021 r., w następstwie czego zostały one skierowane do dalszych prac w Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka. W dniu 27 stycznia 2022 r. Komisja powołała Podkomisję Nadzwyczajną do rozpatrzenia tych wszystkich projektów ustaw. Pomimo licznych zapowiedzi bardzo szybkich prac Podkomisja przedstawiła Komisji sprawozdanie ze swojej działalności dopiero 29 marca 2023 r. i to tylko odnośnie do obu projektów prezydenckich. Wypowiadane wówczas liczne wątpliwości odnośnie do konstytucyjności i spójności tych projektów oraz zgłaszanych do nich poprawek sprawiały, że prace Komisji były przerywane, a kolejne posiedzenia odbywały się 26 kwietnia 2023 r. i 9 maja 2023 r. Ostatnie z posiedzeń Komisji również zakończyło się przegłosowaniem wniosku o przerwę i do końca kadencji nie powrócono do prac nad sprawozdaniem Podkomisji Nadzwyczajnej, jak i prac nad pozostałymi projektami ustaw. W dyskusjach w Komisji więcej było zresztą sporów formalnych dotyczących trybu procedowania niż merytorycznej debaty o projektach. Świadczy to o braku woli politycznej utworzenia sądów pokoju i to nie tylko ze strony posłów rządzącej większości.

Dyskusja polityków o sądach pokoju i sędziach pokoju spowodowała wzrost zainteresowania tą tematyką prawniczego środowiska naukowego, co znalazło wyraz w powstaniu wielu publikacji, i to nie tylko o charakterze przyczynkarskim<sup>8</sup>. Pragnę odnieść się do kilku problemów podno-

<sup>4</sup> Druk sejmowy nr 1761.

<sup>5</sup> Druk sejmowy nr 1763.

<sup>6</sup> Druk sejmowy nr 1763A.

<sup>7</sup> Druk sejmowy nr 1378.

<sup>8</sup> Np.: P. Kruszyński, J. Kil, *Sądownictwo sędziów pokoju w drobnych sprawach karnych – perspektywa legislacyjna*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2019, Nr 1; K. Liszewski, *Instytucja sędziów pokoju na przykładzie USA* [w:] M. Ja-

zonych w tych wypowiedziach, koncentrując uwagę przede wszystkim na projektach prezydenckich, gdyż prace nad nimi były w Sejmie najbardziej zaawansowane. Uznałem, że *Księga dedykowana Profesorowi Wojciechowi Chróścielewskiemu i Profesorowi Janowi P. Tarno* jest właściwym ku temu miejscem, gdyż są oni nie tylko wybitnymi przedstawicielami doktryny prawa, ale przez wiele lat byli również znakomitymi sędziami Naczelnego Sądu Administracyjnego i szeroko rozumiana problematyka wymiaru sprawiedliwości jest im szczególnie bliska.

Rozważania należy rozpocząć od przypomnienia, że problem udziału czynnika społecznego w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości jest w świecie znany od dawna i znajduje różne rozwiązania. Ze względu na kryterium samodzielności orzekania przez obywateli wyróżnia się dwa podstawowe modele. Pierwszy polega na wspólnym orzekaniu sędziów zawodowych i obywateli, sądy mają zatem skład mieszany, a czynnikiem obywatelskim, tak jak jest w Polsce, są ławnicy. W drugim modelu obywatele orzekają samodzielnie bez udziału czynnika profesjonalnego, a przykładem są brytyjskie sądy przysięgłych<sup>9</sup>, w których przedstawiciele społeczeństwa orzekają o winie, zaś sędziowie zawodowi o kwalifikacji prawnej czynu i o karze.

Do tego drugiego modelu zaliczamy również sądy pokoju. Przyjmuje się, że w ujęciu modelowym sąd ten tworzą niezawodowi sędziowie, chociaż mogący posiadać wykształcenie prawnicze, którzy orzekają bez przeprowadzenia postępowania dowodowego w drobnych sprawach z za-

---

bloński, M. Abu Gholeh (red.), *Specyfika organizacji i funkcjonowania organów władzy publicznej. Analiza porządków prawnych państw współczesnych*, Wrocław 2019; A. Pogłódek (red.), *Instytucja sędziego pokoju w wybranych państwach europejskich*, Warszawa 2021; R. Piotrowski (red.), *Udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 2021; J. Kielin-Maziarz, *Problem niezawisłości sędziów pokoju*, „Przegląd Konstytucyjny” 2021, Nr 4; P. Mostowik, A. Pogłódek (red.), *Sądownictwo pokoju. Rozwiązania zagraniczne z perspektywy krajowej*, Warszawa 2022; A. Rakowska, *Tryb dojścia do urzędu sędziego pokoju w prezydenckim projekcie ustawy o sądach pokoju a zasada niezawisłości sędziowskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, Nr 5.

<sup>9</sup> Ł. Krzyżewski, *Udział czynnika społecznego w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych*, „Zeszyty Prawnicze” 2023, Nr 1, s. 128–129 i przywołana tam literatura.

kresu prawa cywilnego, o czym z reguły decyduje wartość sporu, a czasami również z zakresu prawa karnego, o czym przesądza waga czynu i zagrożenie karą<sup>10</sup>. Nazwa tych sądów nawiązuje do nazwy angielskiego funkcjonariusza sądowego *justice of the peace*<sup>11</sup>. Instytucja sądów pokoju jest znana w świecie i funkcjonuje w wielu państwach, jak chociażby w Belgii, Hiszpanii, Portugalii, Szwajcarii czy Włoszech<sup>12</sup>. Ma również długą historię w Polsce, sięgającą aż XIV stulecia. Później sądy pokoju działały na terenie Królestwa Polskiego i ziemiach bezpośrednio włączonych do Rosji. Jak wiadomo, w odrodzonym państwie polskim zachowano system sądownictwa państw zaborczych. W okresie międzywojennym ich istnienie przewidywała konstytucja z dnia 17 marca 1921 r., która w art. 76 w zdaniu pierwszym stanowiła: „Sędziów mianuje Prezydent Rzeczypospolitej, o ile ustawa nie zawiera innego postanowienia, jednakże sędziowie pokoju z reguły wybierani są przez ludność”<sup>13</sup>. Szczegółowe postanowienia zawierało natomiast rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 lutego 1928 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych<sup>14</sup>; zgodnie z art. 189 § 1 sędziego pokoju i jego zastępcę wybierali mieszkańcy danego okręgu na 5 lat, zaś w myśl art. 191 sędzią pokoju mógł zostać obywatel polski korzystający w pełni z praw cywilnych i obywatelskich, który mieszkał przynajmniej od roku w danym okręgu, był nieskazitelnego charakteru, ukończył 30 lat, władał językiem polskim w słowie i piśmie oraz miał ukończone przynajmniej sześć klas państwowej szkoły średniej. Sędziowie pokoju mieli pełnić funkcje bezpłatnie i orzekać wyłącznie w sprawach cywilnych i to w sytuacji, gdy wartość przedmiotu sporu między mieszkańcami tego okręgu wynosiła

<sup>10</sup> J. Kielin-Maziarz, *Formy účasti občanov na výkone spravodlivosti podľa poľského právneho poriadku, súdov a zmierovacích sudcov*, [w:] L. Orosz, S. Grabowska, T. Majerčák (red.), *Úvahy o zmenách v ústavnej úprave súdnej moci a ich dopady na rozhodováciu činnosť Ústavného súdu Slovenskej republiky – IX. ústavné dni*, Košice 2021, s. 179.

<sup>11</sup> R. Kmiecik, Z.R. Kmiecik, *Sądy pokoju – anachronizm czy krok ku demokracji wymiaru sprawiedliwości*, „Prokuratura i Prawo” 2021, Nr 7–8, s. 105–130.

<sup>12</sup> A. Pogłódek (red.), *Instytucja sędziego pokoju w wybranych państwach europejskich*, Warszawa 2021.

<sup>13</sup> Dz.U.R.P. z 1921 r. Nr 44 poz. 267.

<sup>14</sup> Dz.U.R.P. z 1928 r. Nr 12 poz. 93.

do 20 zł. W praktyce do realizacji tych postanowień jednak nie doszło. Istnienia sądów pokoju nie przewidywała konstytucja z dnia 23 kwietnia 1935 r. i w 1938 r. zostały one zniesione<sup>15</sup>.

Propozycja wprowadzenia sądów pokoju do polskiego porządku prawnego to przede wszystkim problem o charakterze ustrojowym. Niewątpliwie pierwszą kwestią, która się z tym wiąże, jest pytanie, czy będzie to wymagać nowelizacji konstytucji.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>16</sup> w art. 175 klasyfikuje wszystkie kategorie sądów funkcjonujących w Polsce. Są nimi: Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe (ust. 1), zaś na czas wojny mogą być ustanowione sądy wyjątkowe (ust. 2). Wyliczenie to ma charakter enumeratywny, co oznacza, że ustawa nie może tworzyć innych sądów ani sądów, które mogłyby być zakwalifikowane jednocześnie do kilku z tych kategorii<sup>17</sup>. Wskazany przepis nie przesądza jednak o strukturze każdego z tych rodzajów sądów. Konstytucja w art. 176 ust. 1 ustanawia jednocześnie wymóg, aby postępowanie sądowe było co najmniej dwuinstancyjne, a więc muszą istnieć co najmniej dwa szczeble sądów danego rodzaju. Należy też pamiętać, że wszystkie szczeble muszą „pozostawać w ramach wyznaczonych przez Konstytucję, zwłaszcza przez zasadę niezależności sądów i niezawisłości sędziów”<sup>18</sup>.

Wyraźną zmianę Konstytucji w związku z wprowadzeniem sądów pokoju przewidywał projekt przedstawiony przez Ministra Sprawiedliwości. Proponowano wówczas dodanie w art. 175 nowego ustępu 3 w brzmieniu: „Wymiar sprawiedliwości w zakresie określonym w ustawie mogą sprawować także sędziowie pokoju”<sup>19</sup>, co miało pozwolić na uznanie ich za sądy pierwszej instancji, dzięki czemu sąd rejonowy rozpoznawałby

<sup>15</sup> Szerzej: J. Maziarz, *Zagadnienie sądów pokoju w pracach Sejmu II Rzeczypospolitej w świetle wniosków i interpelacji poselskich*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa” 2021, Nr 4, s. 455–456.

<sup>16</sup> Dz.U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.

<sup>17</sup> *Art. 175* [w:] M. Safian. L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016, s. 979.

<sup>18</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2022, s. 381.

<sup>19</sup> Krytyczną ocenę treści tej propozycji zawierają opracowania D. Dudka, op. cit., s. 120–121 oraz M. Grudeckiego, *Sądy pokoju a prawo do ochrony prawnej – głos w dyskusji*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, Nr 1.

jedynie apelację. W literaturze przedmiotu wyrażano również przeciwny pogląd, że nowelizacja taka nie jest potrzebna, gdyż sądy pokoju można włączyć w strukturę sądownictwa powszechnego jako jego czwarty element<sup>20</sup>. Z propozycją takiego włączenia mamy wyraźnie do czynienia w projekcie prezydenckim. W moim przekonaniu drugie rozwiązanie, tzn. niedokonywanie nowelizacji Konstytucji w przypadku ustanawiania sądów pokoju, jest w pełni dopuszczalne, jeżeli rozważamy jedynie kwestie czysto strukturalne sądownictwa powszechnego. Sądy pokoju nie mogą bowiem funkcjonować jako odrębny rodzaj sądów, mogą natomiast stać się nowym elementem sądów powszechnych<sup>21</sup>.

W przypadku sądów pokoju istota problemu sprowadza się jednak nie do kwestii strukturalnych, lecz do odpowiedzi na pytanie, czy sędziowie pokoju będą spełniać konstytucyjne wymogi stawiane sędziom. Jest to pytanie o niezawisłość sędziów pokoju, a więc sędziów, którzy nie będą sędziami zawodowymi.

Należy przypomnieć, że Konstytucja w art. 182 przewiduje udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, nie przesądza jednak o formach tego udziału i pozostawia w tym zakresie ustawodawcy pełną swobodę. Instytucją taką są ławnicy, można jednak ustanowić jeszcze inne formy. Ustawodawca może także przesądzić, że obywatele będą uczestniczyć tylko w rozpoznawaniu niektórych spraw. Ze wskazanego przepisu Konstytucji wynika, na co wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku P 16/04, że obywatelom nie może być powierzona wyłączność w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, gdyż jedynie biorą w nim „udział”<sup>22</sup>. Sędziowie pokoju mają jednak sprawować wymiar sprawiedliwości, dlatego art. 182 Konstytucji nie może być podstawą ich funkcjonowania.

W świetle obowiązującej Konstytucji to zresztą niejedyna wątpliwość odnośnie do ustanowienia tej instytucji.

---

<sup>20</sup> P. Kruszyński, J. Kil, *Sądownictwo sędziów pokoju w drobnych sprawach karnych – perspektywa legislacyjna*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2019, Nr 1.

<sup>21</sup> Podobnie: D. Dudek, op. cit., s. 126.

<sup>22</sup> R. Piotrowski, *Sędziowie pokoju raczej sądom nie pomogą*, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/sedziowie-pokoju-wg-prof-piotrowskiego-raczej-sadom-nie-pomoga,507493.html> [dostęp: 11.01.2024], za: J. Kielin-Maziarz, *Problem niezawisłości sędziów pokoju*, „Przegląd Konstytucyjny” 2021, Nr 4, s. 42.

Konstytucja w art. 45 ust. 1 stanowi, że „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez zbędnej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Rzecz idzie oczywiście nie o nazwę organu. Jeżeli bowiem ustawa nazwie jakiś organ państwa sądem, a nie będzie on łącznie spełniać tych cech, nie będzie to sąd w rozumieniu tego przepisu Konstytucji<sup>23</sup>. Ale również odwrotnie, nawet jeżeli organ będzie nosić inną nazwę, np. komisja ds. rozstrzygania sporów, ale będzie ona właściwa, niezależna, bezstronna i niezawisła, będzie to sąd w rozumieniu Konstytucji.

Konstytucja powierza wymiar sprawiedliwości sędziom, którzy sprawując urząd (a więc przede wszystkim podczas rozprawy i orzekania, ale również wykonując zadania związane z przebiegiem procesu, jak np. wyznaczanie terminów rozpraw), stają się sądem. Zgodnie z art. 178 Konstytucji sędziowie, sprawując urząd, są niezawisli i podlegają tylko konstytucji i ustawom. Z treści art. 45 Konstytucji wynika, że traktuje on wszystkie sądy i wszystkich sędziów jednakowo, a więc nie różnicuje ich statusu, a przede wszystkim wymogu niezawisłości, w zależności od znaczenia rozpatrywanej sprawy. Jest to standard absolutnie jednakowy dla wszystkich sędziów niezależnie od sądu, w którym orzekają, oraz różnych instancji<sup>24</sup>.

Sędziowie pokoju przewidywani we wszystkich przedstawianych projektach utworzenia sądów pokoju nie mają jednak statusu sędziego ustanowionego w Konstytucji. Świadomość tego mają zresztą twórcy przedłożonych projektów ustaw. Dariusz Dudek, etatowy doradca Prezydenta, podczas zorganizowanej przez Krajową Radę Sądownictwa 24 listopada 2022 r. konferencji „Ławnik, sędzia pokoju, ława przysięgłych – społeczeństwo w wymiarze sprawiedliwości”, odnosząc się do prezydenckiego projektu, wyraźnie podkreślił, że jego celem było „maksymalne zbliżenie statusu prawnego nowo tworzonego »sędziego pokoju« do już istniejącej, konstytucyjnej kategorii sędziów »zawodowych«, czyli sędziów

<sup>23</sup> Art. 45 [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 163.

<sup>24</sup> M. Sztorc, *Zasada niezawisłości sędziowskiej a niezależność referendarza sądowego* [w:] R. Grabowski (red.), *XXV lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Halinie Ziębie-Zatuckiej z okazji 70. rocznicy urodzin*, Toruń 2022, s. 599.

w strukturach sądów *sensu stricto*<sup>25</sup>. Z kolei w Uzasadnieniu projektu zawartego w druku nr 1763 już w pierwszym zdaniu czytamy: „Celem projektowanej ustawy jest powierzenie rozstrzygania części prostszych spraw cywilnych i karnych sędziom pokoju, czyli osobom, które nie będąc sędziami w konstytucyjnym rozumieniu, są uprawnione do sprawowania wymiaru sprawiedliwości w postępowaniu sądowym”.

W dalszych rozważaniach chciałbym skoncentrować uwagę na kilku kwestiach szczegółowych.

Jak wiadomo, pojęcie „niezawisłość” nie ma definicji legalnej i zaliczane jest do kategorii pojęć tzw. zastanych<sup>26</sup>. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonym w sprawach o sygnaturach K 3/98 i K 8/99, niezawisłość oznacza bezstronność w stosunku do uczestników postępowania, niezależność wobec organów pozasądowych (w tym przede wszystkim organów władzy wykonawczej), samodzielność sędziego wobec władz i innych organów sądowych, niezależność od wpływu czynników politycznych (zwłaszcza partii politycznych), wewnętrzną niezawisłość sędziego. Jest to też powszechnie akceptowane przez doktrynę.

Niezawisłości nie można jednak tylko ustanowić, gdyż bez stosownych gwarancji będzie to wyłącznie pusta deklaracja. Konstytucyjnymi gwarancjami niezawisłości są: obowiązek państwa zapewnienia sędziom warunków pracy i wynagrodzenia odpowiadającego godności tego urzędu i zakresowi obowiązków (art. 178 ust. 2), powoływanie sędziów na czas nieoznaczony (art. 179), nieusuwalność z urzędu (art. 180 ust. 1), ograniczenia w złożeniu z urzędu, zawieszeniu w urzędowaniu, jak i przeniesieniu do innej siedziby lub na inne stanowisko wbrew woli sędziego (art. 180 ust. 2), stan spoczynku (art. 180 ust. 3), immunitet sędziowski i niezależność sędziowska (art. 181), niepołączalność urzędu sędziowskiego z pełnieniem innych stanowisk i funkcji państwowych (art. 103 ust. 2), zakaz przynależności do partii politycznej, związku zawodowego oraz prowadzenia działalności publicznej niedającej się pogodzić z zasadą niezawisłości sędziów i niezależności sądów. W doktrynie do wyżej wymienionych gwarancji niezawisłości sędziowskiej zalicza się również odpowiedni poziom moralno-etyczny sędziego, jego kwalifika-

---

<sup>25</sup> D. Dudek, op. cit., s. 120.

<sup>26</sup> J. Kielin-Maziarz, op. cit., s. 184.

cje i doświadczenie zawodowe, cechy osobowości, wysoki poziom moralny i etyczny<sup>27</sup>. Jest to zrozumiałe, zachowanie niezawisłości wymaga bowiem często „nieustępliwości i uporu, zdecydowania i odwagi już na etapie oceny prawa, które przyszło sędziemu stosować”<sup>28</sup>. Sędzia zawisły staje się funkcjonariuszem panującego reżimu politycznego<sup>29</sup>.

Pierwsze pytanie dotyczy tego, czy sędzia pochodzący z wyborów może być niezawisły. W rozważaniach ograniczę się do projektu prezydenckiego, ale czynione uwagi można też odnieść do innych projektów.

Prezydent RP w projekcie ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o sądach pokoju przewiduje m.in. dokonanie zmian w Kodeksie wyborczym i dodanie w nim art. 493a, zgodnie z którym wybory sędziów pokoju mają być powszechne, bezpośrednie i odbywać się w głosowaniu tajnym. Wybory takie z istoty swojej są konkurencyjne, stąd pojawi się walka przypominająca rywalizację polityczną bądź wręcz nią będąca. O istnieniu świadomości takiej rywalizacji świadczy projektowanie ustanowienia w Kodeksie wyborczym w rozdziale 5 „Kampania wyborcza” Działu VIIIA „Wybory sędziów pokoju”. Rywalizację ma wyeliminować przebieg zebrań organizowanych przez organ wykonawczy gminy, podczas których ma mieć miejsce tylko prezentacja sylwetki kandydata, w tym przedstawienie informacji o jego wykształceniu, doświadczeniu zawodowym oraz działalności społecznej (art. 493t § 1). Każdy z kandydatów ma mieć jednak również prawo do zorganizowania we własnym zakresie do czterech otwartych wirtualnych spotkań z wyborcami, podczas których oprócz prezentacji kandydata wyborcy będą mogli zadawać mu pytania i wysłuchiwać odpowiedzi (art. 493t § 6), a to oznacza, że element rywalizacji bez wątpienia się pojawi. Łatwo przecież wyobrazić sobie pytanie: „Proszę przekonać nas, że jest Pan/Pani lepszym kandydatem od konkurentów”. Można też się spodziewać, że odpowiedź nie ograniczy się do mówienia o kwalifikacjach i doświadczeniu zawodowym.

Wątpliwość odnośnie do apolityczności wyborów sędziów pokoju dotyczy również proponowanego w art. 493j i 493k § 1 Kodeksu wy-

<sup>27</sup> B. Stępień-Zalucka, *Niezawisłość sądownictwa a niezależność sądów i niezawisłość sędziów*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2011, t. LXXXV, Wrocław, s. 137.

<sup>28</sup> R. Tokarczyk, *Etyka prawnicza*, Warszawa 2007, s. 120.

<sup>29</sup> Ibidem.

borczego sposobu zgłaszania kandydatów. Ma to czynić co najmniej 15-osobowy komitet wyborczy wyborców, a pisemnego poparcia będzie musiało udzielić co najmniej 100 obywateli mających prawo wybierania sędziów pokoju. Formalnie zgłoszenia ma zatem dokonywać grupa obywateli, ale jest oczywiste, że w praktyce za znaczną częścią kandydatów będzie stać określona organizacja, najczęściej partia polityczna. Taki komitet założą bez problemu członkowie bądź sympatycy każdej partii politycznej. Jego stworzenie będzie wymagać chociażby pomocy technicznej, a takiego wsparcia z łatwością będzie mogła udzielić terenowa struktura partyjna. Dlatego istnieje realne niebezpieczeństwo, że konkurować ze sobą będą kandydaci popierani przez partie polityczne. Partie będą również organizować lub przynajmniej wspierać kampanię wyborczą „swoich” kandydatów.

O realności takiego niebezpieczeństwa decyduje również to, że w proponowanym Dziale VIIIA Kodeksu wyborczego ma się znaleźć rozdział 6 „Finansowanie kampanii wyborczej”, w którym w art. 493u przewiduje się, że komitety wyborcze wyborców mogą wydatkować na kampanię wyborczą promującą kandydata na sędziego pokoju sumę nieprzekraczającą 10-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalanego na podstawie odrębnych przepisów, obowiązującego w dniu poprzedzającym dzień ogłoszenia aktu o zarządzeniu wyborów sędziów pokoju. Wprawdzie jednocześnie w art. 493t § 2 zakazuje się w tych wyborach agitacji wyborczej, ale nie sądzę, aby wyeliminowało to jakieś jej elementy, skoro istotą kampanii wyborczej jest promowanie kandydata, zaś wykorzystywane do tego są różne instrumenty marketingu politycznego i różne metody komunikowania się z wyborcami; tylko w ten sposób wyborcy mają zresztą szansę uzyskania informacji o kandydatach<sup>30</sup>. Przedstawienie informacji formalnych: wiek, wykształcenie, doświadczenie zawodowe nie pozwala na odpowiedź na pytanie o inne cechy kandydata ważne do sprawowania tego urzędu. Jest też jeszcze inne bardzo realne niebezpieczeństwo, a mianowicie niska frekwencja podczas takich wyborów. O wyborze może zatem decydować mała liczba wybierających osób i zwycięży ten, kto będzie mieć liczniejszą rodzi-

---

<sup>30</sup> A. Rakowska-Trela, *Kampania wyborcza w regulacji prawnej i w praktyce*, Łódź 2015, s. 27–28.

nę oraz szerszy krąg przyjaciół i znajomych. Zrodzi to również pytanie o legitymację do sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sędziego wybranego znikomą liczbą głosów.

Jak już podkreślałem, Konstytucja w art. 45 ustanawia standard niezależności, bezstronności i niezawisłości sądu. Nie ustanawia natomiast wymogów, które mają spełniać kandydaci na sędziów. Te określają ustawy dotyczące poszczególnych rodzajów sądów. W przypadku sądów powszechnych jest to ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych<sup>31</sup>. Ważną częścią polskiej tradycji funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości pozwalającą na formowanie przyszłych sędziów i wykształcenie w nich etycznych zasad wykonywania tego zawodu jest aplikacja sądowa<sup>32</sup>. Odbycie aplikacji poprzedza konkursowy egzamin, a po jej zakończeniu konieczne jest złożenie egzaminu obwarowanego wysokimi wymogami. Oczywiście nie gwarantuje to, że sędziami zostaną osoby kompetentne, bezstronne i niezawisłe przy rozstrzygnięciu sporów<sup>33</sup>, ale nie ulega wątpliwości, że są to osoby o większej wiedzy i umiejętnościach praktycznych niż absolwent kierunku prawo. Trzeba wreszcie pamiętać, że aby zostać sędzią, konieczne jest aplikowanie do konkursu na wolne stanowisko sędziowskie, kandydatury zaś podlegają ocenie Krajowej Rady Sądownictwa.

Prezydencki projekt ustawy zdecydowanie obniża wymogi stawiane kandydatom na sędziów pokoju. Pomijając inne wymogi, jak np. posiadanie wyłącznie polskiego obywatelstwa, wystarczy mieć ukończone studia prawnicze i wykonywać co najmniej przez trzy lata czynności wymagające wiedzy prawniczej bezpośrednio związanej ze świadczeniem pomocy prawnej, stosowaniem lub tworzeniem prawa (art. 26 pkt 4 i 5

<sup>31</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 217 z późn. zm.

<sup>32</sup> K. Gonera, *Niezależność i niezawisłość sędziowska jako podstawa państwa prawa. Wewnętrzna (intelektualna) niezależność sędziego* [w:] T. Wardyński, M. Niziołek (red.), *Niezależność sądownictwa i zawodów prawniczych*, Warszawa 2009, s. 96.

<sup>33</sup> K. Jachimowicz, M. Serwaniec, *Model kształcenia kadr sędziowskich w Polsce i we Włoszech* [w:] Ł. Bojarski, K. Grajewski, J. Kremer, G. Ott, W. Żurek (red.), *Konstytucja. Praworządność. Władza sądownicza. Aktualne problemy trzeciej władzy w Polsce*, Warszawa 2019, s. 400.

projektu), co jest kryterium wyjątkowo nieprecyzyjnym<sup>34</sup>. Nie ma zatem wymogu odrębnego specjalistycznego egzaminu, można też mieć niewielkie doświadczenie zawodowe, które przy tym nie jest precyzyjnie określone i pozwala na nazbyt dużą uznaniowość (a przecież – zgodnie z proponowanym art. 493h Kodeksu wyborczego – kandydatem na sędziego pokoju może zostać wyłącznie osoba wpisana na Listę Kandydatów na Sędziów Pokoju prowadzoną przez Krajową Radę Sądownictwa, zaś ta, zgodnie z proponowanym art. 45j ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, może odmówić wpisu po stwierdzeniu niespełnienia przez osobę zgłaszającą wymagań dla objęcia stanowiska sędziego pokoju).

Tym samym projekt ustawy o sądach pokoju przewiduje funkcjonowanie w sądach powszechnych obok sędziów zawodowych również sędziów o znacznie mniejszych kwalifikacjach zawodowych, jak i mniejszym doświadczeniu zawodowym. W czasie, kiedy mamy do czynienia z inflacją prawa i jego coraz gorszą jakością poprzez niejasność i nieprecyzyjność (np. używanie nieostrych pojęć), która przysparza coraz więcej trudności interpretacyjnych, jest to rozwiązanie niezwykle ryzykowne, i to nawet jeżeli sądy pokoju będą rozpoznawać tylko drobne sprawy cywilne, wykroczenia, występki i drobniejsze przestępstwa. Sędziami pokoju będą mogły zostać osoby, które nie przeszły naboru na aplikację sędziowską czy inną prawniczą, będą też mieć zdecydowanie niższe kwalifikacje niż pełnomocnicy procesowi – adwokaci bądź radcowie prawni.

Najistotniejsze jest jednak pytanie, czy w świetle regulacji konstytucyjnej, zwłaszcza art. 45, sędzia pokoju jest sędzią w rozumieniu konstytucyjnym. Moim zdaniem nie i utwierdza mnie w tym przekonaniu fakt, że sędziowie pokoju mają być powoływani na pięcioletnią kadencję (np. art. 2 § 1 prezydenckiego projektu), gdy art. 179 Konstytucji stanowi, że sędziowie są powoływani na czas nieoznaczony. W doktrynie zgodnie podkreśla się, że ustrojodawca wyklucza możliwość wprowadzenia kadencyjności stanowiska sędziego, nie podlega też ono okresowemu odnowieniu, gdyż godziłoby to w niezawisłość sędziego<sup>35</sup>. Ustanowienie sędziów pokoju spo-

<sup>34</sup> A. Rakowska, op. cit., s. 130–131.

<sup>35</sup> L. Garlicki, *Uwaga 8 do art. 179* [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005, s. 6; G. Kuca, *III Rzecz-*

woduje tym samym istnienie dwóch grup sędziów: zawodowych i niezawodowych, czego Konstytucja nie przewiduje. Nazwanie pewnej grupy osób „sędziami pokoju”, nawet w sytuacji ich powołania przez prezydenta, nie sprawi, że staną się oni sędziami w rozumieniu konstytucyjnym.

Wątpliwości odnośnie do niezawisłości sędziów pokoju w związku z ich kadencyjnością sprawowania urzędu jest jednak więcej.

Nieusuwalność sędziego i późniejsze przejście w stan spoczynku gwarantują mu, że kierując się Konstytucją i ustawami może w pełni swobodnie orzekać zgodnie ze swoim sumieniem i doświadczeniem, nie musi bowiem myśleć o tym, co będzie w przyszłości. Sędzia pokoju w takiej sytuacji jednak nie będzie. Po skończonej kadencji będzie musiał dalej funkcjonować, wykonując inną pracę jako prawnik lub wręcz zmienić zawód. Projekt prezydencki w art. 44 § 1 przewiduje z mocy prawa urlop bezpłatny dla sędziego pokoju pozostającego w dniu rozpoczęcia kadencji w stosunku pracy, co oznacza, że po jej zakończeniu będzie mógł powrócić do wcześniej wykonywanej pracy. Zasadne jest dlatego pytanie, czy taki sędzia będzie orzekać zgodnie z Konstytucją, ustawami i swoim sumieniem, czy też będzie brać pod uwagę to, czy nie zawodzi tych, którzy go zgłosili i poparli, bądź jaki będzie do niego stosunek osób w jego miejscu pracy. Przyszłość nie będzie bowiem dla niego oczywista, stąd lojalność wobec wyborców bądź kolegów może stać się ważniejsza od niezbędnego obiektywizmu, a przede wszystkim bezstronności. W sytuacji, w której w trakcie orzekania zaistnieje konieczność odniesienia się np. do takiego kryterium jak zasady współżycia społecznego, może mieć to wręcz kluczowe znaczenie<sup>36</sup>.

Poważne wątpliwości budzi także udział w powoływaniu sędziów pokoju Krajowej Rady Sądownictwa w obecnym składzie. W przyszłości może stać się to podstawą do kwestionowania wydawanych przez nich wyroków. Trudno również uznać zasadność odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego pokoju za przewinienie służbowe przewidywane w art. 58 § 1 pkt 4 prezydenckiego projektu ustawy za „działania kwestionujące istnienie stosunku służbowego sędziego lub sędziego pokoju,

---

*pospolita Polska* [w:] P. Mikuli (red.), *Status prawny sędziego we współczesnych systemach politycznych*, Koszalin–Gdańsk 2013, s. 247.

<sup>36</sup> J. Kielin-Maziarz, op. cit., s. 45–47.

skuteczność powołania sędziego lub sędziego pokoju, lub umocowanie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej”.

Wszystkie powyższe uwagi prowadzą do wniosku, że o ile dyskusja o sądach pokoju jest inspirująca, o tyle wprowadzenie tej instytucji w proponowanych, w tym również przez prezydenta, kształtach odnośnie do statusu sędziów pokoju nie odpowiada wizji sądu i sędziów wynikającej z art. 45, art. 175 i art. 178–182 Konstytucji. W związku z tym trzeba albo znowelizować Konstytucję, albo ustanowić rozwiązania odpowiadające wskazanym konstytucyjnym wymogom, a więc zagwarantować ustawowo sędziom pokoju taką samą niezawisłość, jaka przysługuje sędziom zawodowym.

## Bibliografia

- Dudek D., *Sędziowie pokoju w prezydenckim projekcie ustawy*, „Consilium Iuridicum”, wydanie specjalne, 2023.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2022.
- Garlicki L. [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa.
- Gonera K., *Niezależność i niezawisłość sędziowska jako podstawa państwa prawa. Wewnętrzna (intelektualna) niezależność sędziego* [w:] T. Wardyński, M. Niziołek (red.), *Niezależność sądownictwa i zawodów prawniczych*, Warszawa 2009.
- Grudecki M., *Sądy pokoju a prawo do ochrony prawnej – głos w dyskusji*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, Nr 1.
- Jachimowicz K., M. Serowaniec, *Model kształcenia kadr sędziowskich w Polsce i we Włoszech* [w:] Ł. Bojarski, K. Grajewski, J. Kremer, G. Ott, W. Żurek (red.), *Konstytucja. Praworządność. Władza sądownicza. Aktualne problemy trzeciej władzy w Polsce*, Warszawa 2019.
- Kielin-Maziarz J., *Formy účasti občánov na výkone spravodlivosti podľa poľského právneho poriadku, súdov a zmierovacích sudcov*, [w:] L. Orosz, S. Grabowska, T. Majerčák (red.), *Úvahy o zmenách v ústavnej úprave súdnej moci a ich dopady na rozhodovací činnosť Ústavného súdu Slovenskej republiky – IX. ústavné dni*, Košice 2021.

- Kielin-Maziarz J., *Problem niezawisłości sędziów pokoju*, „Przegląd Konstytucyjny” 2021, Nr 4.
- Kmieciak R., Z.R. Kmieciak, *Sądy pokoju – anachronizm czy krok ku demokratyzacji wymiaru sprawiedliwości*, „Prokuratura i Prawo” 2021, Nr 7–8.
- Kruszyński P., J. Kil, *Sądownictwo sędziów pokoju w drobnych sprawach karnych – perspektywa legislacyjna*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2019, Nr 1.
- Krzyżewski Ł., *Udział czynnika społecznego w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych*, „Zeszyty Prawnicze” 2023, Nr 1.
- Kuca G., *III Rzeczpospolita Polska* [w:] P. Mikuli (red.), *Status prawny sędziego we współczesnych systemach politycznych*, Koszalin–Gdańsk 2013.
- Liszewski K., *Instytucja sędziów pokoju na przykładzie USA* [w:] M. Jabłoński, M. Abu Gholeh (red.), *Specyfika organizacji i funkcjonowania organów władzy publicznej. Analiza porządków prawnych państw współczesnych*, Wrocław 2019.
- Maziarz J., *Zagadnienie sądów pokoju w pracach Sejmu II Rzeczypospolitej w świetle wniosków i interpelacji poselskich*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa” 2021, Nr 4.
- Mostowik P., A. Pogłódek (red.), *Sądownictwo pokoju. Rozwiązania zagraniczne z perspektywy krajowej*, Warszawa 2022.
- P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Piotrowski R. (red.), *Udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 2021.
- Pogłódek A. (red.), *Instytucja sędziego pokoju w wybranych państwach europejskich*, Warszawa 2021.
- Rakowska A., *Tryb dojścia do urzędu sędziego pokoju w prezydenckim projekcie ustawy o sądach pokoju a zasada niezawisłości sędziowskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, Nr 5.
- Rakowska-Trela A., *Kampania wyborcza w regulacji prawnej i w praktyce*, Łódź 2015.
- Safian M., L. Bosek (red.) *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016.
- Stępień-Załucka B., *Niezawisłość sądownictwa a niezależność sądów i niezawisłość sędziów*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2011, t. LXXXV, Wrocław.

Sztorc M., *Zasada niezawisłości sędziowskiej a niezależność referendarza sądowego* [w:] R. Grabowski (red.), *XXV lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Halinie Ziębie-Załuckiej z okazji 70. rocznicy urodzin*, Toruń 2022.

Tokarczyk R., *Etyka prawnicza*, Warszawa 2007.

# Decyzja administracyjna o przyłączeniu systemu identyfikacji elektronicznej do krajowego węzła identyfikacji elektronicznej

## 1. Wprowadzenie

Jednym z założeń nowoczesnego modelu państwa jest świadczenie usług online przez organy władzy publicznej (w tym także organy administracji publicznej) oraz podmioty prywatne – zarówno w skali krajowej, jak i europejskiej. Działania takie stanowią priorytet Unii Europejskiej, która odnosiła się do nich już m.in. w *Strategii na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu – Europa 2020*<sup>1</sup>. Do standardów nowoczesnej administracji należy, by organy administracji publicznej zapewniały efektywne wykorzystanie środków identyfikacji elektronicznej podczas świadczonych przez nie usług online, stale podnosiły ich jakość, dbały o rozwój teleinformatyczny urzędu oraz poszukiwały sprawdzonych, bezpiecznych oraz nowoczesnych rozwiązań technologicznych w tym zakresie<sup>2</sup>. Internet staje się bowiem

---

<sup>1</sup> Zob.: *Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu – Europa 2020*, <https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/summary/europe-2020-the-european-union-strategy-for-growth-and-employment.html> [dostęp: 30.08.2023].

<sup>2</sup> Por. uwagi na ten temat: szerzej m.in. M. Sługocka, *Rozwój teleinformatyczny państw Europy Wschodniej w kontekście cyberbezpieczeństwa. Zagrożenia a ochrona cyberprzestrzeni – wybrane zagadnienia*, „Prawo i Więź” 2022, Nr 3(41), s. 329. Por. też: E.A. Ontanu, „*The Digitalisation of European Union Procedures: A New Impetus following a Time of Prolonged Crisis*”, „Law, Technology and Humans” 2023, t. 1(5).

dominującą platformą służącą komunikacji oraz świadczeniu usług publicznych i prywatnych<sup>3</sup>. Także dla współczesnych jednostek, tworzących w coraz szerszym stopniu społeczeństwo informacyjne, usługi online z wykorzystaniem środków identyfikacji elektronicznej są atrakcyjną alternatywą dla analogowych, „tradycyjnych” usług świadczonych przez organy administracji publicznej.

I tak, tytułem przykładu, w Polsce w 2021 r. usługi elektroniczne (z których część to usługi online) udostępniało użytkownikom 99,8% jednostek administracji publicznej. Usługi te oferowały wszystkie jednostki administracji samorządowej. W administracji rządowej odsetek ten wyniósł 95,5%. W procesie realizacji usług elektronicznych 99,8% jednostek administracji publicznej wykorzystywało elektroniczną skrzynkę podawczą (dalej „ESP”) dostępną na platformie ePUAP, a ponad 21,4% jednostek miało wdrożone własne projekty ESP. Ponad jedna trzecia jednostek deklarowała monitorowanie liczby spraw załatwianych elektronicznie (35,7%). Znacznie częściej robiły to jednostki administracji rządowej niż samorządowej (odpowiednio 66,4% i 34,4%)<sup>4</sup>. Warto dodać, że 28,1% jednostek administracji publicznej udostępniało aplikacje mobilne oferujące e-usługi, takie jak mObywatel<sup>5</sup>, mWeryfikator<sup>6</sup>, Granica<sup>7</sup> czy Geoportal Mobile, możliwe do pobrania w App Store, Microsoft lub Google Play<sup>8</sup>.

<sup>3</sup> Zob.: motyw 26 zd. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1316/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. ustanawiające instrument „Łącząc Europę”, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 913/2010 oraz uchylające rozporządzenia (WE) nr 680/2007 i (WE) nr 67/2010, Dz. U. UE L 348, s. 129i.

<sup>4</sup> *Spółeczeństwo informacyjne w Polsce w 2022 roku*, opracowanie GUS, tekst dostępny na stronie: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/nauka-i-technika-spoleczenstwo-informacyjne/spoleczenstwo-informacyjne/spoleczenstwo-informacyjne-w-polsce-w-2022-roku,1,16.html>, s. 23 [dostęp: 30.08.2023].

<sup>5</sup> Aplikacja ta działa od 14 lipca 2023 r., zob. szerzej: <https://www.gov.pl/web/mobywatel> [dostęp: 30.08.2023].

<sup>6</sup> Na temat aplikacji mobilnej mWeryfikator zob.: <https://www.gov.pl/web/mobywatel-w-aplikacji/mweryfikator> [dostęp: 30.08.2023].

<sup>7</sup> Na temat aplikacji mobilnej Granica zob.: <https://granica.gov.pl/aplikacja-mobilna-granica.php?v=pl> [dostęp: 30.08.2023].

<sup>8</sup> *Spółeczeństwo informacyjne w Polsce...*, op. cit., s. 57.

Realizacji bezpiecznego świadczenia usług online miało służyć m.in. utworzenie w Polsce krajowego schematu identyfikacji elektronicznej (dalej jako „KSIE”) oraz krajowego węzła identyfikacji elektronicznej (dalej jako „krajowy węzeł”). Zapewniają one przede wszystkim wdrożenie sprawnie funkcjonującej identyfikacji elektronicznej, opartej na powszechnie dostępnych, przejrzystych i bezpiecznych rozwiązaniach organizacyjno-technicznych<sup>9</sup>. Od strony *stricto* praktycznej krajowy węzeł umożliwia bowiem jednostce m.in. użycie wybranego przez nią (i spełniającego unijne standardy) środka identyfikacji elektronicznej w celu potwierdzenia tożsamości w publicznej usłudze online. Z kolei dla dostawcy publicznej usługi online oznacza możliwość uwierzytelnienia użytkownika na poziomie bezpieczeństwa<sup>10</sup> wymaganym przez rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE (cyt. dalej jako „rozporządzenie eIDAS”)<sup>11</sup>, przepisy ustawy z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej<sup>12</sup> oraz akty wykonawcze do obu tych aktów normatywnych. Do krajowego węzła podłączane są wyłącznie systemy identyfikacji elektronicznej spełniające określone we wskazanych przepisach prawa wymagania.

Z kolei celem wprowadzenia węzła wykorzystywanego w procesie transgranicznego uwierzytelniania osób (tzw. węzła transgranicznego) jest umożliwienie obywatelom krajów UE korzystanie z ich identyfikacji elektronicznej w celu uwierzytelniania się w systemach teleinformatycznych innych państw członkowskich<sup>13</sup>. Krajowe systemy identy-

<sup>9</sup> *Opis założeń projektu informatycznego. Budowa Krajowego Węzła Identyfikacji Elektronicznej*, s. 4, zob.: <https://www.gov.pl/web/cyfrizacja/budowa-krajowego-wezla-identyfikacji-elektronicznej> [dostęp: 30.08.2023].

<sup>10</sup> Por.: *Ruszył węzeł krajowy identyfikacji elektronicznej*, e-prawnik.pl z 25.09.2018 r., <https://e-prawnik.pl/temat/-wezel-krajowy-identyfikacji-elektronicznej.html> [dostęp: 30.08.2023].

<sup>11</sup> Dz.U. UE L 257, s. 73–114.

<sup>12</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 1797 ze zm.

<sup>13</sup> E.A. Ontanu, op. cit., s. 105.

fikacji elektronicznej mogą być bowiem – po spełnieniu standardów określonych w rozporządzeniu eIDAS – uznawane w pozostałych krajach UE. Węzeł ten umożliwia korzystanie z tzw. notyfikowanych systemów identyfikacji elektronicznej. Uznawanie środków identyfikacji elektronicznej jest przy tym oparte na zasadzie wzajemności<sup>14</sup>. I tak, w grudniu 2022 r. Polska zakończyła proces notyfikacji tzw. Publicznego Systemu Identyfikacji Elektronicznej (PSIE). PSIE obejmuje trzy środki identyfikacji elektronicznej: profil zaufany, profil osobisty i profil mObywatel. W dniu 19 kwietnia 2023 r. notyfikacja Publicznego Schematu Identyfikacji elektronicznej została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej OJ 2023/C 136/0<sup>15</sup> – Polska wskazała jednak tylko na profil zaufany i profil osobisty jako notyfikowane systemy identyfikacji elektronicznej. W dniu 20 listopada 2023 r. na stronach Ministerstwa Cyfryzacji opublikowano informację, że proces reintegracji po notyfikacji PSIE w pierwszych jedenastu krajach Unii Europejskiej (Belgia, Czechy, Chorwacja, Dania, Estonia, Hiszpania, Holandia, Luksemburg, Łotwa, Portugalia, Słowenia) zakończył się sukcesem<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> W grudniu 2022 roku Polska zakończyła proces notyfikacji tzw. Publicznego Systemu Identyfikacji Elektronicznej (PSIE). Polski Publiczny System Identyfikacji Elektronicznej obejmuje dwa środki identyfikacji elektronicznej: profil zaufany i profil osobisty. W dniu 19 kwietnia 2023 r. notyfikacja Publicznego Schematu Identyfikacji elektronicznej została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej OJ 2023/C 136/0. Por.: *Polska z sukcesem zakończyła proces notyfikacji Publicznego Systemu Identyfikacji Elektronicznej*, <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/polska-z-sukcesem-zakonczyla-proces-notyfikacji-publicznego-systemu-identyfikacji-elektronicznej> [dostęp: 30.08.2023].

<sup>15</sup> *Polska z sukcesem zakończyła proces notyfikacji Publicznego Systemu Identyfikacji Elektronicznej*, <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/polska-z-sukcesem-zakonczyla-proces-notyfikacji-publicznego-systemu-identyfikacji-elektronicznej> [dostęp: 30.08.2023].

<sup>16</sup> Por.: <https://unistyle.pl/artukul/integracja-publicznego-systemu-identyfikacji-elektronicznej-w-krajach-unii-europejskiej/> [dostęp: 6.01.2024].

## 2. Krajowy schemat identyfikacji elektronicznej oraz krajowy węzeł identyfikacji elektronicznej. Ogólna charakterystyka pojęć

W świetle art. 21a ust. 1 ustawy z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej (dalej: u.u.z.i.e.)<sup>17</sup> krajowy schemat identyfikacji elektronicznej obejmuje krajowy węzeł identyfikacji elektronicznej oraz przyłączone do krajowego węzła: a) systemy identyfikacji elektronicznej, w których wydawane są środki identyfikacji elektronicznej, b) systemy teleinformatyczne, udostępniające usługi online; a także węzeł wykorzystywany w procesie transgranicznego uwierzytelniania osób, o jakim mowa w przepisach rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2015/1501 z dnia 8 września 2015 r. w sprawie ram interoperacyjności na podstawie art. 12 ust. 8 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym<sup>18</sup>.

Pojęcie „węzła” wyjaśnia art. 2 pkt 1 wspomnianego rozporządzenia wykonawczego 2015/1501, w świetle którego oznacza on „punkt przyłączenia będący częścią architektury systemu interoperacyjności identyfikacji elektronicznej (...), wykorzystywany w procesie transgranicznego uwierzytelniania osób” i mający „zdolność do rozpoznawania i przetwarzania lub przesyłania danych do innych węzłów poprzez umożliwienie sprzężenia krajowej infrastruktury identyfikacji elektronicznej jednego państwa członkowskiego z krajowymi infrastrukturami służącymi do identyfikacji elektronicznej innych państw członkowskich”. Zgodnie z motywem 2 tego rozporządzenia krajowe węzły w poszczególnych państwach UE odgrywają kluczową rolę w łączeniu systemów identyfikacji elektronicznej państw członkowskich. Ich rola, w tym funkcje i komponenty, została wyjaśniona w dokumentacji dotyczącej instrumentu „Łącząc Europę” (*Connecting Europe Facility* – CEF) przewidzianego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1316/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. ustanawiające instrument „Łącząc Europę”,

<sup>17</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 1797 z późn. zm.

<sup>18</sup> Dz.U. UE. L. z 2015/235, s. 1.

zmieniające rozporządzenie (UE) nr 913/2010 oraz uchylające rozporządzenia (WE) nr 680/2007 i (WE) nr 67/2010<sup>19</sup> (cyt. dalej jako „rozporządzenie 1316/2013”). Instrument „Łącząc Europę” miał się przyczynić do realizacji szczegółowych celów sektorowych (wymienionych w art. 2–4 rozporządzenia 1316/2013), w tym – w sektorze telekomunikacji – wesprzeć działania służące realizacji celów określonych w rozporządzeniu w sprawie wytycznych dla transeuropejskich sieci w dziedzinie infrastruktury telekomunikacyjnej (art. 4 ust. 4 rozporządzenia 1316/2013).

W Polsce definicję ustawową pojęcia „węzeł krajowy” podaje art. 21a ust. 2 u.u.z.i.e., w świetle którego jest on „rozwiązaniem organizacyjno-technicznym umożliwiającym uwierzytelnianie użytkownika systemu teleinformatycznego korzystającego z usługi online, z wykorzystaniem środka identyfikacji elektronicznej wydanego w systemie identyfikacji elektronicznej przyłączonym do tego węzła bezpośrednio albo za pośrednictwem węzła transgranicznego”. Węzeł krajowy stanowi zatem – m.in. w świetle *Opisu założeń projektu informatycznego. Budowa Krajowego Węzła Identyfikacji Elektronicznej*<sup>20</sup> – rozwiązanie pośredniczące w uwierzytelnianiu krajowych usług online za pomocą środków identyfikacji elektronicznej wydanych przez różne podmioty w ramach systemów identyfikacji elektronicznej. Węzeł ten można zatem najogólniej określić jako „pośrednika” między dostawcami tożsamości (tj. podmiotami udostępniającymi środki identyfikacji elektronicznej), a dostawcami usług (tj. m.in. organami administracji publicznej)<sup>21</sup>. Jest on centralnym elementem schematu identyfikacji elektronicznej, pozwalając na integrację w jednym punkcie systemów teleinformatycznych (w których są udostępniane publiczne usługi online) z systemami identyfikacji elektronicznej wykorzystywanymi w celu potwierdzania tożsamości użytkowników usług online. Istotą krajowego węzła było bowiem stworzenie jednego, integralnego systemu łączącego w sobie wiele usług, działających do

<sup>19</sup> Dz.U. UE L 348/129. Por.: motyw (2) rozporządzenia wykonawczego 2015/1510.

<sup>20</sup> *Opis założeń projektu informatycznego. Budowa Krajowego Węzła Identyfikacji Elektronicznej*, zob.: <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/budowa-krajowego-wezla-identyfikacji-elektronicznej>, s. 4 [dostęp: 9.01.2024].

<sup>21</sup> Por.: uwagi W. Wodo, D. Rybak, P. Błaśkiewicz, *Analiza ekosystemu tożsamości cyfrowej w Polsce, stopnia jego wdrożenia i zastosowania dowodów osobistych z warstwą elektroniczną*, Wrocław 2023, s. 26.

chwili integracji osobno. Węzeł dostępny jest pod nazwą login.gov.pl. i został uruchomiony w 2018 r. Pierwsze próby startowe systemu zostały jednak przeprowadzone już w 2017 r.<sup>22</sup> Od 1 stycznia 2022 roku każdy podmiot publiczny, który świadczy e-usługi, zobowiązany jest do zintegrowania swojego systemu z węzłem krajowym. Aktualny wykaz systemów teleinformatycznych połączonych z login.gov.pl obejmuje ponad 1700 dostawców usług i jest dostępny na stronie Ministerstwa Cyfryzacji<sup>23</sup>. Integracja z węzłem nie jest przy tym zakończona; nadal podłączane są kolejne systemy teleinformatyczne, spełniające wymagania rozporządzenia eIDAS i ustawy o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej (oraz aktów wykonawczych do nich).

Warto zauważyć, że ustawa o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej przyjęła tzw. federacyjny schemat identyfikacji elektronicznej. W jego ramach środki identyfikacji elektronicznej mogą być udostępniane zarówno przez podmioty publiczne, jak i prywatne – po spełnieniu wymagań przewidzianych w rozporządzeniu eIDAS, ustawie o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej oraz aktów wykonawczych do nich. Efektywność systemu federacyjnego potwierdziły m.in. doświadczenia szwedzkie, fińskie, estońskie<sup>24</sup>. Model ten ma tę niewątpliwą zaletę, że „dołączanie do węzła krajowego kolejnych dostawców akredytowanych systemów identyfikacji elektronicznej, w ramach których wydawane są środki identyfikacji elektronicznej (...) nie wpłynęło na konieczność każdorazowego dostosowywania się do tych zmian dostawców usług online”<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> Rozwój systemu login.gov.pl realizowany jest w ramach projektu Rozwój Cyfrowej Tożsamości. Zob.: 01. Pełna lista Dostawców Usług zintegrowanych z węzłem krajowym \_PEŁNA ....pdf., <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/budowa-krajowego-wezla-identyfikacji-elektronicznej> [dostęp: 9.01.2024].

<sup>23</sup> Ibidem.

<sup>24</sup> W. Wodo, D. Rybak, P. Błażkiewicz, op. cit., s. 7. Zob. też: T. Mets, A. Parsovs, *Time of Signing in the Estonian Digital Signature Scheme*, „Digital Evidence and Electronic Signature Law Review” 2019, Nr 16, s. 40 i n.; P.P. Polański, *Towards the single digital market for e-identification and trust services*, „Computer Law & Security Review” 2015, Nr 21, s. 775.

<sup>25</sup> *Opis założeń projektu informatycznego. Budowa Krajowego Węzła Identyfikacji Elektronicznej*, s. 8, <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/budowa-krajowego-wezla-identyfikacji-elektronicznej> [dostęp: 9.01.2024].

W świetle prawa polskiego funkcjonowanie węzła krajowego zapewnia minister właściwy do spraw informatyzacji (art. 21a ust. 5 u.u.z.i.e.).

### 3. Przestanki wydania decyzji o przyłączeniu systemu identyfikacji elektronicznej do węzła krajowego

Decyzję o przyłączeniu systemu identyfikacji elektronicznej do węzła krajowego wydaje minister właściwy do spraw informatyzacji (art. 21b ust. 1 u.u.z.i.e.)<sup>26</sup>. Stroną powyższej decyzji jest podmiot odpowiedzialny za system posiadający siedzibę na terenie jednego z państw członkowskich Unii Europejskiej. Pojęcie podmiotu odpowiedzialnego za system wprowadziła ustawa o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej; jednak nie podaje jego definicji. Najogólniej można go określić jako podmiot, który ponosi odpowiedzialność za zapewnienie prawidłowego i niezawodnego funkcjonowania systemu identyfikacji elektronicznej, zarządza nim oraz ponosi koszty jego utrzymania i rozwoju. W tym zakresie ciąży na nim szereg obowiązków wymienionych w sposób enumeratywny w art. 21p u.u.z.i.e. Podmiot ten może czynności w ramach nałożonych obowiązków dokonywać samodzielnie lub powierzyć realizację niektórych z nich tzw. subpodmiotom, o ile mają siedzibę na terenie jednego z państw członkowskich Unii Europejskiej i spełniają pozostałe wymagania ustawowe (art. 21p ust. 2 i 3 u.u.z.i.e.). Jednakże odpowiedzialność za czynności wykonywane przez subpodmioty ponosi podmiot odpowiedzialny za system identyfikacji elektronicznej (art. 21p ust. 2 u.u.z.i.e.).

Przyłączenie systemu identyfikacji elektronicznej do węzła krajowego następuje na wniosek podmiotu odpowiedzialnego za system, o czym

---

<sup>26</sup> Szerzej na temat pojęcia „minister” na gruncie k.p.a. zob. m.in.: W. Chróścielewski, *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym (proponując zmiany przepisów k.p.a.)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, Nr 4.

*expressis verbis* stanowi przepis art. 21g ust. 1 u.u.z.i.e., natomiast subpodmiotowi nie przysługuje takie uprawnienie. Ustawa o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej nie wskazuje wprost, że do postępowań toczących się w regulowanych przez nią sprawach stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>27</sup> (dalej k.p.a.). Odesłanie do przepisów k.p.a. można jednak wyprowadzić ze sformułowania użytego w art. 21b u.u.z.i.e. „minister właściwy do spraw informatyzacji wydaje decyzję o przyłączeniu”. Podobny zabieg legislacyjny zastosowano m.in. w przepisach art. 4 ust. 6, art. 8 ust. 1, art. 21j, art. 21y, art. 29 ust. 1 u.u.z.i.e. Nie ulega bowiem wątpliwości, że przepisy k.p.a. mają zastosowanie wówczas, gdy spełnione są przesłanki określone w przepisie art. 1 tego aktu normatywnego, wskazujące na typ organu stosującego prawo (organ administracji publicznej), rodzaj sprawy będącej przedmiotem postępowania (sprawy z zakresu administracji publicznej) oraz rozstrzygnięcia tej sprawy w drodze decyzji administracyjnej<sup>28</sup> (wyjątkowo ugody lub milcząco). W przypadkach uregulowanych w art. 4 ust. 6, art. 8 ust. 1, art. 21b, art. 21j, art. 21y, art. 29 ust. 1 u.u.z.i.e. mamy bez wątpienia do czynienia ze sprawami administracyjnymi, „wyrażającymi się” w konieczności rozstrzygnięcia o uprawnieniach (np. art. 4 ust. 6, 21b u.u.z.i.e.) lub pozbawieniu uprawnień (np. art. 29 ust. 1, art. 8 ust. 2 i 3 w zw. z art. 9 ust. 1 u.u.z.i.e.) przez organ administracji publicznej (ministra właściwego do spraw informatyzacji) w stosunku do podmiotu organizacyjnie mu niepodporządkowanego (np. dostawcę usług zaufania, podmiot odpowiedzialny za system). Rozstrzygnięcia tych spraw administracyjnych w sposób władczy i wiążący ustalają konsekwencje obowiązującej normy prawnej wobec określonych podmiotów.

Wniosek o przyłączenie systemu identyfikacji elektronicznej do węzła krajowego powinien zatem spełniać wymagania minimalne stawiane podaniom, wskazane w art. 63 k.p.a., oraz przez przepisy ustawy o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej, określone w art. 21g ust. 2 i 3. Z uwagi na bardzo rygorystyczne warunki stawiane systemom identyfikacji elektronicznej oraz poważne skutki prawne, jakie powoduje

<sup>27</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 775.

<sup>28</sup> Por.: W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 51.

przyłączenie systemu do krajowego węzła, ustawodawca zdecydował, że o przyłączeniu decyduje organ centralny w formie decyzji administracyjnej. Organ ten jednocześnie sprawuje nadzór nad działalnością tych podmiotów. Ponieważ część z tych przesłanek wymaga weryfikacji przez organ rozpatrujący sprawę, decyzja ta może być wydana wyłącznie po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego i z zachowaniem zasad ogólnych postępowania administracyjnego określonych w k.p.a.

Przesłanki wydania podmiotowi odpowiedzialnemu za system identyfikacji elektronicznej decyzji o przyłączeniu do węzła krajowego określa enumeratywnie art. 21b ust. 1 u.u.z.i.e.

I tak, pierwszą przesłanką warunkującą wydanie podmiotowi odpowiedzialnemu za system identyfikacji elektronicznej pozytywnej decyzji o przyłączeniu do węzła krajowego jest potwierdzenie spełnienia przez system wymagań dla zadeklarowanych poziomów bezpieczeństwa środków identyfikacji elektronicznej (ang. *Levels of Assurance*, LoA) wydawanych w tym systemie, a uregulowanych w przepisach wydanych na podstawie art. 8 ust. 3 rozporządzenia eIDAS. Na marginesie warto zauważyć, że LoA stanowi koncepcję używaną w dziedzinie bezpieczeństwa informacji i identyfikacji, szczególnie w kontekście uwierzytelniania i autoryzacji. Określa ona stopień pewności, z jakim system lub usługa może potwierdzić tożsamość użytkownika i zapewnić dostęp do określonych zasobów lub funkcji<sup>29</sup>. Przy uwzględnieniu odpowiednich standardów międzynarodowych Komisja Europejska wskazała – w drodze aktów wykonawczych – minimalne techniczne specyfikacje, standardy i procedury, w odniesieniu do których wskazano niski, średni i wysoki poziom bezpieczeństwa dla środka identyfikacji elektronicznej. Te minimalne techniczne specyfikacje, standardy i procedury zostały określone przez odniesienie do wiarygodności i jakości następujących elementów: a) procedury wykazującej i weryfikującej tożsamość osób fizycznych lub prawnych wnioskujących o wydanie środka identyfikacji elektronicznej;

<sup>29</sup> A. Nenadic, N. Zhang, L. Yao, T. Morrow, *Levels of Authentication Assurance: an Investigation*, Third International Symposium on Information Assurance and Security, Manchester, UK, 2007, s. 155 i n.; A. Abraham, C. Schinnerl, S. More, *SSI Strong Authentication using a Mobile-phone based Identity Wallet Reaching a High Level of Assurance* [w:] *Proceedings of the 18th International Conference on Security and Cryptography (SECRYPT 2021)*, s. 137–138.

b) procedury wydawania wnioskowanego środka identyfikacji elektronicznej; c) mechanizmu uwierzytelniania, w którym osoba fizyczna lub prawna używa środka identyfikacji elektronicznej do potwierdzenia swojej tożsamości wobec strony ufającej; d) jednostki wydającej środek identyfikacji elektronicznej; e) każdego innego organu zaangażowanego w ramach wniosku o wydanie środka identyfikacji elektronicznej; oraz specyfikacji technicznych i specyfikacji bezpieczeństwa wydanego środka identyfikacji elektronicznej. Rozporządzenie eIDAS w art. 8 przewiduje trzy poziomy bezpieczeństwa, przy czym każdy poziom oznacza inny stopień zaufania względem zbioru danych pozwalających na identyfikację tożsamości, wykorzystywanych środków technicznych, standardów i procedur<sup>30</sup>. Niski poziom bezpieczeństwa nie wymaga przeprowadzenia weryfikacji tożsamości potencjalnego użytkownika, jednak podczas procesu uwierzytelnienia niezbędne jest podanie przynajmniej jednego czynnika uwierzytelnienia<sup>31</sup> (np. hasła podczas rejestracji konta w portalu społecznościowym). Średni poziom bezpieczeństwa znajduje zastosowanie do tych środków identyfikacji elektronicznej, których zgodność została potwierdzona na podstawie danych przedstawionych przez wnioskodawcę. W tym przypadku do uwierzytelnienia użytkownika są wykorzystywane co najmniej dwa czynniki uwierzytelniania (np. hasło i kod SMS). Stosowanie tego poziomu ma znacznie obniżyć ryzyko podszycia się lub modyfikacji tożsamości<sup>32</sup>. Na gruncie prawa polskiego średni poziom bezpieczeństwa zapewnia profil zaufany i system moje-ID<sup>33</sup>. Wysoki poziom bezpieczeństwa zapewnia przede wszystkim to, że rejestracja wymaga osobistego stawiennictwa posiadacza dokumentu lub skorzystania z metod zdalnej weryfikacji na podstawie danych biometrycznych<sup>34</sup>. W przypadku identyfikacji elektronicznej konieczne jest natomiast uwierzytelnienie z wykorzystaniem co najmniej dwóch różnych elementów tego procesu (np. skorzystania z karty kryptograficznej

<sup>30</sup> W. Wodo, D. Rybak, P. Błażkiewicz, op. cit., s. 14; P.P. Polański, op. cit., s. 775.

<sup>31</sup> A. Sharif, M. Ranzi, R. Carbone, G. Sciarretta, F.A. Marino, S. Ranise, *The eIDAS Regulation: A Survey of Technological Trends for European Electronic Identity Schemes*, „Applied Sciences” 2022, Nr 12, s. 12679.

<sup>32</sup> W. Wodo, D. Rybak, P. Błażkiewicz, op. cit., s. 14.

<sup>33</sup> Ibidem.

<sup>34</sup> Ibidem.

i hasła)<sup>35</sup>. W świetle art. 8 eIDAS wysoki poziom bezpieczeństwa „ma zapobiec próbie podszycia się lub modyfikacji tożsamości, zaś podmiot zapewniający taki poziom spełnia określone standardy i bierze odpowiedzialność za prawidłowo przeprowadzoną weryfikację, a także jest jej gwarantem”<sup>36</sup>. Na gruncie prawa polskiego wysoki poziom bezpieczeństwa zapewnia profil osobisty, w którym identyfikacja odbywa się na podstawie e-dowodu<sup>37</sup>.

Drugą przesłanką, od spełnienia której zależy wydanie pozytywnej decyzji o przyłączeniu do krajowego węzła, jest uprzednie obligatoryjne przeprowadzenie testów integracyjnych przez podmiot odpowiedzialny za system identyfikacji elektronicznej. Testy te potwierdzają interoperacyjność systemów identyfikacji elektronicznej z uwzględnieniem przepisów rozporządzenia wykonawczego 2015/1501. Są one – najogólniej ujmując – działaniami podejmowanymi w celu zbadania kooperacji i wzajemnego oddziaływania dwóch lub więcej modułów systemu i powinny być zakończone wynikiem pozytywnym<sup>38</sup>. Test integracyjny stanowi rodzaj testowania oprogramowania lub systemu, który ma na celu sprawdzenie poprawności współpracy między różnymi komponentami lub modułami tego systemu po ich zintegrowaniu. Podczas procesu tworzenia oprogramowania lub systemu różne części są tworzone niezależnie, a następnie łączone w całość. Testy integracyjne pozwalają na zweryfikowanie, czy te różne elementy razem działają poprawnie i zgodnie z oczekiwaniami. Tym samym testy integracyjne mają na celu ocenę interoperacyjności – wskazanego we wniosku o przyłączenie – systemu identyfikacji elektronicznej z węzłem krajowym.

Zgodnie ze znaczeniem słowa „interoperacyjność” w języku powszechnym, oznacza ono „zdolność systemu lub produktu do pełnej współpracy z innymi systemami lub produktami”<sup>39</sup>. Od strony informatycznej interoperacyjność można określić jako zdolność różnych systemów, urzędzeń,

<sup>35</sup> Ibidem.

<sup>36</sup> Ibidem.

<sup>37</sup> Ibidem.

<sup>38</sup> R. Pawlak, *Testowanie oprogramowania. Poradnik dla początkujących*, Gliwice 2014, s. 67.

<sup>39</sup> *Słownik języka polskiego*, wyraz: interoperacyjność, <https://sjp.pl/interoperacyjno%C5%9B%C4%87> [dostęp: 9.01.2024].

oprogramowania lub organizacji do współpracy, komunikacji i wymiany informacji w sposób efektywny i bezproblemowy. W kontekście technologicznym interoperacyjność odnosi się do zdolności systemów komputerowych lub technologicznych do współdziałania ze sobą, nawet jeśli są one oparte na różnych platformach, językach programowania czy protokołach komunikacyjnych. Interoperacyjność jest szczególnie ważna w tych dziedzinach, w których istnieje potrzeba integrowania różnych komponentów w celu osiągnięcia spójnego i efektywnego działania systemu jako całości<sup>40</sup>. Kierując się przesłankami efektywnej współpracy wykorzystującej rozwiązania cyfrowe, Komisja Europejska opracowała Europejską Strategię Interoperacyjności (*European Interoperability Strategy*, EIS)<sup>41</sup>. Jej założeniem jest wytyczenie drogi do osiągania interoperacyjności w obszarze świadczenia zintegrowanych elektronicznych usług publicznych (e-usług), a celem promowanie i ułatwianie interoperacyjności różnych systemów informatycznych, aplikacji i usług w ramach instytucji publicznych w państwach członkowskich UE. Celem strategii jest stworzenie spójnego i efektywnego środowiska cyfrowego w Europie, które umożliwia swobodną wymianę informacji między państwami członkowskimi oraz instytucjami publicznymi na różnych poziomach administracji. Inicjatywa EIS obejmuje zarówno aspekty techniczne, takie jak standardy komunikacyjne i protokoły, jak i kwestie związane z prawem, polityką i zarządzaniem. EIS jest integralną częścią szeroko zakrojonej polityki cyfrowej UE, dążącej do stworzenia jednolitego rynku cyfrowego<sup>42</sup>.

Trzecim niezbędnym warunkiem wydania przez właściwego ministra pozytywnej decyzji o przyłączeniu do węzła krajowego jest zapewnienie przez podmiot odpowiedzialny za system identyfikacji elektronicznej opracowania, ustanawiania, wdrażania, eksploataowania, monitorowania, przeglądania, utrzymywania i doskonalenia systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji zgodnie z wymogami określonymi w przepisach wydanych na podstawie art. 18 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o in-

<sup>40</sup> Por. w szczególności: M. Hölbl, B. Kežmah, M. Kompara, *eIDAS Interoperability and Cross-Border Compliance Issues*, „Mathematics” 2023, Nr 11(430), s. 4, s. 8 i n.

<sup>41</sup> *Interoperability Strategy*, [https://joinup.ec.europa.eu/taxonomy/term/http\\_e\\_f\\_fdata\\_ceuropa\\_ceu\\_fdr8\\_fInteroperabilityStrategy](https://joinup.ec.europa.eu/taxonomy/term/http_e_f_fdata_ceuropa_ceu_fdr8_fInteroperabilityStrategy) [dostęp: 9.01.2024].

<sup>42</sup> Ibidem.

formatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne<sup>43</sup>. Mowa tu przede wszystkim o przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych<sup>44</sup>.

Czwartą przesłanką wydania pozytywnej decyzji o przyłączeniu do węzła krajowego jest przedstawienie przez podmiot odpowiedzialny za system dokumentu zawierającego przyrzeczenie zakładu ubezpieczeń zawarcia umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone w związku z wykorzystywaniem środków identyfikacji elektronicznej wydanych w systemie identyfikacji elektronicznej wnioskodawcy, którego wymagania i treść precyzują przepisy art. 21c i 21ca u.u.z.i.e. Z tego dokumentu powinna w sposób niebudzący wątpliwości wynikać deklaracja zakładu ubezpieczeń zawarcia takiej umowy ubezpieczenia.

Kolejnym, piątym warunkiem, jaki powinien spełnić podmiot odpowiedzialny za system identyfikacji elektronicznej w celu uzyskania decyzji pozytywnej, jest przedstawienie oświadczenia o działaniu tego podmiotu zgodnie z przepisami o ochronie danych osobowych. Treścią tego dokumentu jest wyraźne i jednoznaczne stwierdzenie podmiotu odpowiedzialnego, że świadczy on usługi zgodnie z przepisami rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE, ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych<sup>45</sup> oraz innych aktów normatywnych. Oświadczenie powyższe stanowi załącznik do wniosku o wydanie decyzji.

W świetle art. 21a ust. 1 pkt 6 w zw. z art. 21g ust. 5 i 6 u.u.z.i.e. za kolejną przesłankę uzyskania decyzji pozytywnej uznaje się otrzymanie przez podmiot odpowiedzialny za system identyfikacji elektronicznej pozytywnej opinii Szefa ABW, zgodnie z którą podmiot ten nie znajduje się pod kontrolą korporacyjną, w tym faktycznym wpływem innego

<sup>43</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 57.

<sup>44</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 2247.

<sup>45</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 1781.

państwa, jego podmiotu lub obywatela tego państwa (a w przypadku znajdowania się pod taką kontrolą, że nie zagraża bezpieczeństwu państwa, w tym bezpieczeństwu ekonomicznemu).

Na zakończenie warto dodać, że ustawodawca w art. 21j u.u.z.i.e. *expressis verbis* uregulował sytuację, w której podmiot odpowiedzialny za system nie spełnia wymagań określonych w art. 21b ust. 1 u.u.z.i.e. W takich przypadkach minister właściwy do spraw informatyzacji wydaje decyzję o odmowie przyłączenia systemu identyfikacji elektronicznej do węzła krajowego. Wydaje się, że z punktu widzenia zasad techniki prawodawczej przepis art. 21j u.u.z.i.e. można uznać za zbędny. Jeżeli bowiem prawodawca uzależnia uzyskanie uprawnienia do świadczenia określonej działalności od wydania określonej decyzji pozytywnej – po spełnieniu określonych prawem przesłanek – to ich niespełnienie *a limine* skutkuje wydaniem decyzji o odmowie przyznania uprawnienia.

#### 4. Forma, treść i skutki prawne decyzji o przyłączeniu systemu identyfikacji elektronicznej do krajowego węzła identyfikacji elektronicznej

Decyzja o przyłączeniu systemu identyfikacji elektronicznej do krajowego węzła identyfikacji elektronicznej obligatoryjnie powinna czynić zadość wymogom formalnym przewidzianym przez art. 107 k.p.a. oraz art. 21b u.u.z.i.e. w związku z odpowiednimi przepisami rozporządzenia eIDAS. Przepis art. 21b u.u.z.i.e. nie określa postaci, w jakiej organ wydaje decyzję o przyłączeniu. Ponieważ jednak wniosek o przyłączenie oraz dokumenty (stanowiące załączniki do wniosku) powinny zostać złożone w postaci elektronicznej i opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym, wydaje się, że ustawodawca zakłada, iż rozstrzygnięcie wniosku będzie miało tożsamą postać. Możliwy jest jednak pogląd odmienny, tj. że wobec nieuregulowania tej kwestii przez ustawodawcę w ustawie o usługach zaufania i identyfikacji elektronicznej stosuje się odpowiednio przepisy k.p.a.

Decyzja o przyłączeniu nie stanowi dla jej adresata jedynie „informacji” o dokonanej czynności (tj. o tym, że system identyfikacji elektronicznej tworzy z chwilą jej ustatecznienia „spójną całość” z węzłem krajowym), lecz rodzi określone skutki prawne. Na marginesie należy bowiem dodać, że techniczna czynność przyłączenia do węzła krajowego nakłada na ministra właściwego do spraw informatyzacji osobny – wynikający z art. 21i u.u.z.i.e. – obowiązek informowania podmiotu odpowiedzialnego za system identyfikacji elektronicznej (na piśmie, w postaci papierowej albo elektronicznej). Skutkiem prawnym ostatecznej decyzji „o wpisie” jest możliwość podjęcia określonej działalności, której świadczenie nie jest możliwe bez jej uzyskania. Jest to zatem decyzja uprawniająca, przy czym rodzaj uprawnienia, jakie przyznaje, można – za W. Dawidowiczem – określić jako „uprawnienie w postaci »możności prawnej« żądania stosowania normy prawa administracyjnego w celu uzyskania określonego pozwolenia (np. pozwolenia na wykonanie czynności objętej zakazem względnym)”<sup>46</sup>. Podobnie należy umiejscowić omawianą decyzję w świetle klasyfikacji uprawnień administracyjnoprawnych przedstawionej przez J. Borkowskiego, tj. jako możliwość podjęcia działania przez podmiot uprawniony. Aktywność podmiotu uprawnionego będzie rozpoczynała się bowiem po otrzymaniu stosownej decyzji administracyjnej<sup>47</sup>.

## 5. Podsumowanie

Przedstawione wyżej rozważania pozwalają na sformułowanie kilku wniosków.

Przede wszystkim decyzja o przyłączeniu systemu identyfikacji elektronicznej do krajowego węzła identyfikacji elektronicznej obligatoryjnie powinna czynić zadość wymogom formalnym przewidzianym przez art. 107 k.p.a. oraz art. 21b u.u.z.i.e. w związku z odpowiednimi przepisami

<sup>46</sup> W. Dawidowicz, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1987, s. 26.

<sup>47</sup> J. Borkowski, *Zmiana i uchylene ostatecznej decyzji administracyjnej*, Warszawa 1967, s. 17; W. Trybka, *Pozbawienie uprawnień wynikających z decyzji administracyjnej a realizacja zasady efektywności działania administracji*, „Studia Prawa Publicznego” 2018, Nr 3, s. 116.

rozporządzenia eIDAS. Przepis art. 21b u.u.z.i.e. nie określa postaci, w jakiej organ wydaje decyzję o przyłączeniu, co pociąga za sobą wniosek, że – wobec nieuregulowania tej kwestii przez ustawodawcę w ustawie o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej – stosuje się odpowiednio przepisy k.p.a.

Po drugie, decyzja o przyłączeniu nie stanowi dla jej adresata jedynie „informacji” o dokonanej czynności, lecz rodzi określone skutki prawne: możliwość podjęcia określonej działalności, której świadczenie nie jest możliwe bez jej uzyskania. Jest to zatem decyzja uprawniająca, umożliwiająca podjęcie aktywności przez podmiot uprawniony po jej otrzymaniu i nabyciu przez nią cechy ostateczności.

Po trzecie, ustawa o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej wymienia w art. 21b pięć obligatoryjnych przesłanek wydania decyzji administracyjnej o przyłączeniu systemu identyfikacji elektronicznej do krajowego węzła identyfikacji elektronicznej. Weryfikacja ich spełnienia przez ministra właściwego do spraw informatyzacji została określona bardzo szczegółowo m.in. w art. 21g i n. u.u.z.i.e. Rygorystyczne podejście ustawodawcy uzasadnione jest przede wszystkim tym, że krajowy węzeł identyfikacji elektronicznej ma zapewniać sprawnie funkcjonującą identyfikację elektroniczną, umożliwiając jednostce użycie wybranego przez nią (i spełniającego wymagania rozporządzenia eIDAS) środka identyfikacji elektronicznej w celu potwierdzenia tożsamości w publicznej usłudze *online*. Dla dostawcy publicznej usługi online krajowy węzeł oznacza natomiast możliwość uwierzytelnienia użytkownika na wymaganym poziomie bezpieczeństwa.

## Bibliografia

- Abraham A., C. Schinnerl, S. More, *SSI Strong Authentication using a Mobile-phone based Identity Wallet Reaching a High Level of Assurance* [w:] *Proceedings of the 18th International Conference on Security and Cryptography (SECRYPT 2021)*, doi: 10.5220/0010542801370148.
- Borkowski J., *Zmiana i uchylene ostatecznej decyzji administracyjnej*, Warszawa 1967.

- Chróścielewski W., *Konsekwencje prawne złożenia odwołania przez osobę, która nie jest stroną postępowania administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016, Nr 5.
- Chróścielewski W., *Samorząd terytorialny – odmowa pozytywnego zatawienia zgłoszenia o dokonanie wpisu do rejestru związków międzygminnych – skarga do sądu administracyjnego. Glosa do wyroku NSA z dnia 27 października 2015 r., II OSK 269/15*, OSP 2016, Nr 7–8.
- Chróścielewski W., *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym (propozycje zmian przepisów k.p.a.)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, Nr 4.
- Dawidowicz W., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1987.
- Dawidowicz W., *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989.
- Hölbl M., B. Kežmah, M. Kompara, *eIDAS Interoperability and Cross-Border Compliance Issues*, „Mathematics” 2023, Nr 11(430), doi: 10.3390/math11020430.
- Mets T., A. Parsovs, *Time of Signing in the Estonian Digital Signature Scheme*, „Digital Evidence and Electronic Signature Law Review” 2019, Nr 16.
- Monarcha-Matlak A., *Usługi zaufania i identyfikacja elektroniczna*, „Acta Universitatis Stetinensis” 2018, Nr 3.
- Nenadic A., N. Zhang, L. Yao, T. Morrow, *Levels of Authentication Assurance: an Investigation*, *Third International Symposium on Information Assurance and Security*, Manchester 2007, doi: 10.1109/IAS.2007.88.
- Ontanu E.A., *The Digitalisation of European Union Procedures: A New Impetus following a Time of Prolonged Crisis*, „Law, Technology and Humans” 2023, t. 1(5).
- Pawlak R., *Testowanie oprogramowania. Poradnik dla początkujących*, Gliwice 2014.
- Polański P.P., *Towards the single digital market for e-identification and trust services*, „Computer Law & Security Review” 2015, Nr 21.
- Sharif A., M. Ranzi, R. Carbone, G. Sciarretta, F.A. Marino, S. Ranise, *The eIDAS Regulation: A Survey of Technological Trends for European Electronic Identity Schemes*, „Applied Sciences” 2022, Nr 12(24), doi: 10.3390/app122412679.

- Sługocka M., *Rozwój teleinformatyczny państw Europy Wschodniej w kontekście cyberbezpieczeństwa. Zagrożenia a ochrona cyberprzestrzeni – wybrane zagadnienia*, „Prawo i Więź” 2022, Nr 3.
- Trybka W., *Pozbawienie uprawnień wynikających z decyzji administracyjnej a realizacja zasady efektywności działania administracji*, „Studia Prawa Publicznego” 2018, Nr 3.
- Wodo W., D. Rybak, P. Błażkiewicz, *Analiza ekosystemu tożsamości cyfrowej w Polsce, stopnia jego wdrożenia i zastosowania dowodów osobistych z warstwą elektroniczną*, Wrocław 2023.



## Przedmiotowy zakres rozpoznania skargi do sądu administracyjnego wniesionej w trybie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym<sup>1</sup>

Dla określenia przedmiotu postępowania sądownoadministracyjnego (procesu) istotny jest nie przedmiot sporu, który ze swej natury obarczony jest elementem subiektywnym, lecz przedmiot rozpoznania, posiadający charakter obiektywny.

Wypracowanie koncepcji przedmiotu rozpoznania w postępowaniu sądownoadministracyjnym w pierwszej kolejności wymaga sięgnięcia do definicji legalnej sprawy sądownoadministracyjnej. Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: p.p.s.a.)<sup>2</sup> sprawa sądownoadministracyjna to postępowanie sądowe w sprawach z zakresu kontroli działalności administracji publicznej oraz w innych sprawach, do których przepisy p.p.s.a. stosuje się z mocy ustaw szczególnych. W myśl art. 3 § 2 p.p.s.a. kontrola ta obejmuje orzekanie w sprawach skarg na poszczególne prawne formy działania administracji. Na tle tego unormowania pojawia się pytanie, czy sprawa sądownoadministracyjna to „sprawa z zakresu kontroli”, czy też jest to „postępowanie sądowe w sprawach z zakresu kontroli (...)”? Pojęcie prawne sprawy sądownoadministracyjnej i oparcie postępowania sądowego na zasadzie skargowości sprawia, że jej konstrukcja posiada charakter mieszany. Sprawa pojawia się w znaczeniu tego, co jest załatwiane (rozstrzygane) w postępowaniu sądownoadministracyjnym oraz jako synonim pojęcia „postępowanie”. W pojęciu tym mieści się zarówno ujęcie formalno-procesowe, jak i ujęcie materialne. Ujęcie formalno-procesowe to sprawa sądo-

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.), dalej u.s.g.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.

woadministracyjna jako postępowanie, w ramach którego następuje rozpoznanie i rozstrzygnięcie skargi o ocenę zgodności z prawem działania lub bezczynności organu wykonującego administrację publiczną<sup>3</sup>. Ujęcie formalnoprocesowe to ujęcie dynamiczne (kinetyczne) sprawy sądowoadministracyjnej. W tym przypadku można więc mówić o roszczeniu procesowym o przeprowadzenie kontroli, które jest oparte na konkretnym rodzaju legitymacji do złożenia skargi, a modelowo wynikające z odmiennej oceny skarżącego co do legalności określonego przejawu aktywności bądź zaniechania organu administracji, będącej zarzewiem swobodnego sporu. W ujęciu dynamicznym sprawy sądowoadministracyjnej uwypukla się jej element subiektywny. Kinetyka sprawy sądowoadministracyjnej to po prostu inicjacja i przebieg postępowania kontrolnego przed sądem administracyjnym z uwzględnieniem reguł prowadzenia tej kontroli. Natomiast ujęcie materialne sprawy sądowoadministracyjnej eksponuje jej element statyczny. W ujęciu materialnym dostrzega się zakotwiczenie przedmiotu postępowania w stosunku materialnym. Zresztą użycie przez ustawodawcę w art. 1 p.p.s.a. liczby mnogiej rzeczownika „postępowanie w sprawach z zakresu kontroli” i „sprawy sądowoadministracyjne” jest zabiegiem celowym. Wskazuje na wielość i różnorodność przedmiotów tychże spraw (przedmiotów kontroli). Proces sądowoadministracyjny toczy się na tle stosunków administracyjnoprawnych. Stosunek materialny stanowi bowiem zaszłość dla procesu sądowoadministracyjnego, wyznacza przedmiot i ramy działalności kontrolnej. Stosunek administracyjnoprawny jest obiektywnym elementem (przedmiotem) sprawy sądowoadministracyjnej. Jest to stosunek już skonkretyzowany autorytatywnie przez zaskarżoną formę działania administracji albo stosunek jeszcze nie w pełni skonkretyzowany bądź konkretyzowany opieszale w przypadku skargi na bezczynność lub przewlekłość działania organu administracji.

Koncepcja sprawy sądowoadministracyjnej opiera się na obu wskazanych ujęciach (elementach). Ujęcie formalnoprocesowe (kinetyczne, su-

<sup>3</sup> Również w orzecznictwie sądowym przyjmuje się niekiedy, że sprawa sądowoadministracyjna jest synonimem postępowania sądowego – postępowania kontrolnego. W wyroku z dnia 5 maja 2011 r. (II OSK 741/10, CBOSA) NSA użył sformułowania „w sprawie sądowoadministracyjnej na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym” właśnie dla określenia postępowania kontrolnego przed sądem.

biektywne) związane jest z zaistnieniem, a później przebiegiem sprawy sądownoadministracyjnej jako postępowania. Bez elementu subiektywnego opartego na woli strony skarżącej, którego emanacją jest skarga (a więc roszczenie procesowe), nie ma postępowania (sporu), a więc nie ma sprawy. Ujęcie formalno-procesowe uwypukla akt sprawczy postępowania, a jednocześnie sporny charakter postępowania sądownoadministracyjnego. Funkcją postępowania sądownoadministracyjnego jest bowiem rozstrzygnięcie sporu między stronami, opierającego się na ich odmiennym stanowisku co do legalności działania lub zaniechania organu wykonującego administrację publiczną. Skarżący kwestionuje tę legalność. Natomiast organ administracji podtrzymuje twierdzenie o legalności swojego działania (zaniechania). Oczywiście tego rodzaju sporu nie można utożsamiać ze sporem cywilnym – sporem o istnienie prawa lub stosunku prawnego. Pojęcie „sporu” nie wyczerpuje pojęcia sprawy sądownoadministracyjnej. Wiąże się z konstrukcją postępowania sądownoadministracyjnego jako procesu opartego na zasadzie skargowości. Dopóki bowiem nie wpłynie skarga, a sąd jej formalnie nie dopuści, dopóty kwestia samej obiektywnej zgodności działalności organów administracji publicznej jest tylko zjawiskiem społecznym, swobodną refleksją. Dopuszczona skarga jest warunkiem działania organu procesowego (sądu). Akt woli podmiotu skarżącego jest czynnikiem konstytutywnym powstania sprawy sądownoadministracyjnej, gdyż ustawowo jest ona synonimem postępowania kontrolnego, opartego na zasadzie skargowości, którego przedmiotem jest jednak „coś” dla tego postępowania zewnętrznego. Ujęcie formalnoprocesowe sprawy sądownoadministracyjnej jest użyteczne dla określenia właściwości sądu, delimitacji drogi sądownoadministracyjnej czy też określenia natury skargi do sądu. Na podstawie kryterium formalnego nie da się wyznaczyć zakresu rozpoznania sprawy sądownoadministracyjnej. Dla ustalenia tych granic istotny jest statyczny, odrębny przedmiot postępowania – przedmiot sprawy sądownoadministracyjnej. Można go wyznaczyć, eksponując ujęcie materialne sprawy sądownoadministracyjnej. W tym ujęciu przedmiot sprawy wyznacza stosunek administracyjnoprawny, którego konsekwencją jest przedmiot zaskarżenia. Stanowi go akt lub czynność organu wykonującego administrację publiczną, bądź obszar potencjalnego działania w przypadku beczynności lub przewlekłości działania organu, na które zło-

zono skargę. W przypadku skargi na akt prawa miejscowego to dopiero ona kreuje stosunek administracyjnoprawny, pozwalając na odtworzenie tego rodzaju sprawy. Niewątpliwie elementem konstytutywnym sprawy sądownoadministracyjnej jest kontrola działalności administracji publicznej. Jest to element konstytutywny o charakterze dynamicznym (kinetycznym) i – zgodnie z konstytucyjną zasadą podziału władz – dotyczy sposobu (metody) rozpoznania sprawy przez sąd. Rozpoznanie sprawy poprzez kontrolę wywołuje pytanie o to, co stanowi statyczny przedmiot kontroli – czyli materialny (statyczny) element konstrukcji sprawy sądownoadministracyjnej. Statyką sprawy sądownoadministracyjnej, czyli rzeczywistym przedmiotem rozpoznania w postępowaniu (procesie) sądownoadministracyjnym, jest sprawa administracyjna w ujęciu pozytywnym lub negatywnym. Stanowi ona emanację obiektywnie istniejącego stosunku administracyjnoprawnego, najczęściej o charakterze materialnym, skonkretyzowanego w postaci prawnej formy działania. Granice tego stosunku prawnego (a nie faktyczne działanie organu) wyznaczają granice sprawy administracyjnej, która jest przedmiotem rozpoznania w ramach prowadzonej przez sąd sprawy sądownoadministracyjnej.

W przypadku skarg na akty prawa miejscowego przedmiotowy zakres rozpoznania sprawy przez sąd jest specyficzny. Charakter aktów prawa miejscowego jest różny z uwagi na ich złożoność treściową, często obszerny zakres regulacji i bliżej nieokreślony krąg adresatów (wielopodmiotowość). Wśród aktów prawa miejscowego uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest szczególnie z uwagi na to, że obok przepisów o charakterze generalnym zawiera również postanowienia o charakterze zindywidualizowanym. Te elementy czynią wątpliwym założenie kompleksowości oceny zaskarżonej uchwały, która powinna zamykać drogę do wszczynania nowych sporów w tej kwestii. Jak wskazuje się w literaturze: „Z uwagi na specyfikę uchwał, mogących łączyć normy generalne i abstrakcyjne z ustaleniami o charakterze indywidualnym, argumentuje się, że kontrola legalności planu, dokonywana zarówno przez organ nadzoru, jak i sąd administracyjny, jest przedsięwzięciem złożonym, które trudno byłoby objąć jednym określeniem »sprawa« w rozumieniu art. 101 ust. 2 u.s.g. Sąd administracyjny nie jest w stanie, zwłaszcza w przypadku aktu prawa miejscowego, kierowanego niekiedy do tysięcy adresatów, orzec w sprawie ewentual-

nego naruszenia ich indywidualnych praw. Jeżeli tak, to trzeba odróżnić te wszystkie treści aktu prawa powszechnie obowiązującego, które odnoszą się do ogółu adresatów, od tych, które wpływają na sytuację prawną konkretnego adresata. W konkluzji stwierdza się, że nie można wyłączyć skargi z art. 101 ust. 1 u.s.g. na akt prawa miejscowego mimo dokonanej już wcześniej oceny legalności tego aktu ze skargi innego podmiotu, a powaga rzeczy osądzonej, o której stanowi norma art. 101 ust. 2 u.s.g., dotyczy sprawy, w której sąd administracyjny rzeczywiście orzekał i skargę oddalił, z wyłączeniem oceny naruszeń indywidualnych praw poszczególnych podmiotów. Konsekwencją tego poglądu jest związanie sądu powtórnie orzekającego o legalności aktu prawa miejscowego, po jego wcześniejszej kontroli sądowej ze skargi innego podmiotu, tymi ocenami wyroku oddalającego skargę na ten akt, które odnoszą się do ustaleń dotyczących praw i obowiązków ogółu jego adresatów, oraz obowiązków sądu rozpoznania tych zarzutów, które mając charakter indywidualny, nie były przedmiotem rozpoznania sądu wcześniej orzekającego o legalności aktu, o którym mowa<sup>24</sup>. Konstrukcja legitymacji skargowej w odniesieniu do tej grupy działań administracji publicznej, dowodzi, że aspekt przedmiotowy rozpoznania sprawy przez sąd w tym zakresie jest ściśle powiązany z elementem podmiotowym – wyznaczonym w prawie ustrojowym aspektem naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego. W konsekwencji należy generalnie dopuścić wielokrotne badanie przez sąd tego samego aktu prawa miejscowego, o ile skarżący go określi (naświetli naruszenie swego interesu prawnego lub uprawnienia) w sposób odmienny (inny), niż uczynił to skarżący w poprzedniej skardze na ten akt, która to skarga następnie została oddalona lub odrzucona na zasadzie art. 58 §1 pkt 5a p.p.s.a.

Mechanizm rozpoznania przez sąd administracyjny sprawy wywołanej skargą na akt prawa miejscowego wniesionej w trybie art. 101 u.s.g. (w szczególności miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego) jest podobny do mechanizmu rozpatrzenia skargi konstytucyjnej przez TK.

---

<sup>4</sup> J. Parchomiuk, *Granice rozpoznania i orzekania sądu administracyjnego w sprawach kontroli uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, Nr 6, s. 65; zob. także: wyrok NSA z dnia 25 marca 2021 r., II OSK 3040/20, CGOSA.

W obu bowiem przypadkach sądy te kontrolują zgodność aktów normatywnych niższego rzędu z aktami normatywnymi wyższego rzędu w hierarchii źródeł prawa. Zgodnie z art. 53 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym<sup>5</sup> skarga konstytucyjna zawiera wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone. W myśl art. 67 ust. 1 tej ustawy, Trybunał przy orzekaniu jest związany zakresem zaskarżenia wskazanym we wniosku, pytaniu prawnym albo skardze konstytucyjnej. Na tle obowiązujących uregulowań prawnych nadal aktualne pozostaje stanowisko TK, który nie wyklucza ponownego orzekania w podobnych, a nawet w przedmiotowo tożsamych sprawach. Zdaniem Trybunału nie pozostaje to w kolizji z zasadą *ne bis in idem*, która powinna stabilizować wiążący charakter każdego prawomocnego wyroku oraz jego powagę rzeczy osądzonej, gdyż te podstawowe zasady cywilnego prawa procesowego muszą być rozumiane w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym z uwzględnieniem specyfiki tego postępowania. W szczególności Trybunał Konstytucyjny nie znajduje przeszkód do uznania, aby norma, która była już przedmiotem kontroli pod względem zgodności z Konstytucją, mogła być ponownie zweryfikowana przez Trybunał z punktu widzenia zgodności z innymi normami lub zasadami konstytucyjnymi. Ma to uprawniać Trybunał do odstąpienia od wcześniej ustalonej przezeń wykładni, np. ze względu na taką zmianę kontekstu funkcjonowania danej normy, że przestanie ona być zgodna z Konstytucją<sup>6</sup>. Trybunał Konstytucyjny wydaje tzw. orzeczenia zakresowe, w sentencjach których stwierdza się niezgodność aktów normatywnych z Konstytucją RP, umową międzynarodową etc. w określonym (podmiotowym, przedmiotowym) zakresie jego zastosowania. W przypadku wyroków zakresowych TK stwierdza, że prawo narusza nie cała jednostka redakcyjna tekstu prawnego (przepis), lecz norma prawna, która wynika z tego przepisu. Sentencje takich wyroków posługują się zwykle sformułowaniami: „w zakresie, w jakim pomija...”,

---

<sup>5</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 2393 ze zm.

<sup>6</sup> Zob.: wyrok TK z dnia 8 listopada 1994 r., P 1/94, OTK 1994, Nr 2, poz. 37; postanowienie TK z dnia 3 października 2001 r., SK 31/01, OTK-A 2002, Nr 7, poz. 21.

„w zakresie, w jakim nie uwzględnia...”. Tendencje te ulegają stałemu poszerzaniu, ponieważ w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że dopuszczalne jest ponowne badanie tych samych przepisów w sprawach, w których uprzednie rozpoznanie sprawy konstytucyjności określonego przepisu prawnego nie prowadziło do umorzenia postępowania, gdyż to, że określone przepisy stanowiły już przedmiot kontroli z określonymi wzorcami nie wyklucza badania tych samych przepisów z tymi samymi wzorcami, jeżeli inicjator kontroli przedstawia nowe, niepowoływane wcześniej argumenty, okoliczności lub dowody uzasadniające prowadzenie postępowania i wydanie wyroku<sup>7</sup>. Trybunał nie widzi nawet przeszkód w dopuszczalności ponownego rozpoznania sprawy na podstawie tego samego przepisu i odnośnie do tożsamyh wzorców konstytucyjnych, gdy skarżący kwestionują różne treści normatywne wynikające z zakwestionowanego przepisu<sup>8</sup>. Stosownie do treści art. 68 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK, orzekając w sprawie zgodności aktu normatywnego lub ratyfikowanej umowy międzynarodowej z Konstytucją RP, Trybunał bada zarówno treść takiego aktu lub umowy, jak i kompetencję oraz dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu lub do zawarcia i ratyfikacji umowy. Oznacza to, że istnieją takie elementy sprawy, które Trybunał bada niezależnie od zakresu argumentacji skarżącego i podniesionych przez niego podstaw zaskarżenia. Można zatem zasadnie przyjąć, że ten obszar zaskarżonego aktu normatywnego nie jest zależny od elementu subiektywnego naświetlenia przez skarżącego sposobu naruszenia przez zaskarżony akt jego wolności konstytucyjnych lub praw, czyli podlega jednorazowemu badaniu, którego wynik korzysta z powagi rzeczy osądzonej.

Mechanizm ten można przenieść na zakres i sposób rozpoznania sprawy przez sąd administracyjny w przypadku skargi na akty prawa miejscowego. Zawarte w aktach prawa miejscowego normy generalne i abstrakcyjne muszą być odczytywane w kontekście naruszenia przez nie interesu prawnego lub uprawnienia konkretnego skarżącego. Na podstawie treści skargi, a więc wskazanego w niej sposobu naruszenia interesu prawnego

<sup>7</sup> Por.: wyrok TK z dnia 12 września 2006 r., SK 21/05, OTK-A 2006, Nr 8, poz. 103.

<sup>8</sup> Por.: wyrok TK z dnia 27 marca 2007 r., SK 3/05, OTK-A 2007, Nr 3, poz. 32.

lub uprawnienia, sąd administracyjny bada, czy dany akt w konkretnym przypadku przez zderzenie go ze stanem faktycznym sprawił, że w odniesieniu do skarżącego zaistniał i zaktualizował się stosunek administracyjnoprawny oraz czy jest to tego rodzaju stosunek prawny, w którym akurat interes prawny lub uprawnienie tego skarżącego zostały naruszone. Akt prawa miejscowego może zatem zostać wyeliminowany z obrotu prawnego jedynie wówczas, gdy dojdzie do naruszenia norm prawa materialnego lub procesowego, ale przy jednoczesnym stwierdzeniu naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego. Naruszenie przez akt prawa miejscowego tych wartości (subiektywnie ocenianych przez skarżącego, a obiektywnie ustalanych przez sąd) jest warunkiem wstępnym dalszego rozpoznawania sprawy i podlega pierwotnemu badaniu, stanowiąc na tym etapie rozpoznania sprawy jeszcze kwestię autonomiczną z uwagi na treść art. 58 §1 pkt 5a p.p.s.a. Tylko naruszenie obiektywnego porządku prawnego, które związane jest z jednoczesnym naruszeniem interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego, nakłada na sąd administracyjny obowiązek uwzględnienia skargi. Naruszenie to musi posiadać charakter aktualny i zindywidualizowany, wymierzony w realne i zdadne do wykazania dobra prawne. W wyroku z dnia 28 czerwca 2017 r.<sup>9</sup> NSA uznał, że oddalenie skargi na uchwałę powoduje, stosownie do art. 101 ust. 2 u.s.g., iż rozpoznając kolejną skargę na ten akt, sąd administracyjny związany będzie dokonanyymi już wcześniej ocenami, a kolejną skargę innego podmiotu może merytorycznie rozpoznać tylko w takim zakresie, w jakim nie rozpoznawał jej wcześniej. W przypadku skargi na akt prawa miejscowego (w szczególności na uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego) – podobnie jak w odniesieniu do rozpoznania skargi konstytucyjnej przez TK – istnieje pewien zbiór elementów rozpoznawanej przez sąd administracyjny sprawy, które nie są powiązane z interesem prawnym lub uprawnieniem skarżącego. Istnieją niejako obiektywnie, stanowiąc rdzeń ocenianego aktu. Są to bowiem elementy stosunku ustrojowoprawnego, w ramach którego podejmowany jest akt prawa miejscowego. Należą do nich procedura podjęcia aktu, kompeten-

---

<sup>9</sup> II FSK 1980/16, CBOSA; ponadto zob.: wyrok NSA z dnia 25 stycznia 2013 r., II OSK 2466/12, CBOSA; wyrok NSA z dnia 18 października 2012 r., II OSK 1806/12, CBOSA.

cja do podjęcia aktu, a w szczególności zgodność z delegacją ustawową. Stosunek ustrojowoprawny, wykreowany na podstawie przepisów aktów wyższej rangi (ustawy), stanowi wzorzec sądowej kontroli legalności tej stałej części (rdzenia) aktu prawa miejscowego. Wyznacza jednocześnie w tej części aktu prawa miejscowego granice przedmiotowe rozpoznania sprawy przez sąd administracyjny. Zgodność z prawem tych elementów aktu sąd jest w stanie stwierdzić obiektywnie niezależnie od treści skargi, a więc niezależnie od sposobu naświetlenia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia konkretnego skarżącego. Ocena sądu w stosunku do tego rdzenia aktu prawa miejscowego, poprzez zestawienie go z normatywnie wyznaczonym wzorcem, wyrażana jest w rozpoznawanej sprawie tylko raz i korzysta z powagi rzeczy osądzonej, a w konsekwencji ta część aktu korzysta z domniemania legalności. Przy czym zakres tego rozpoznania wyznaczają przesłanki dopuszczalności zastosowania przez sąd sankcji nieważności wobec poddanego kontroli (rozpoznaniu) aktu prawa miejscowego. Nie wyczerpuje to jednak całego zakresu przedmiotowego rozpoznania przez sąd sprawy administracyjnej zakończonej aktem prawa miejscowego. Walor *res iudicata* nie dotyczy bowiem tej płaszczyzny, w której akt prawa miejscowego jako akt generalny (normatywny) stanowi podstawę (jest zdolny) do nawiązania indywidualnych stosunków administracyjnoprawnych. Wykreowanie indywidualnego stosunku administracyjnoprawnego odbywa się przez zastosowanie (zderzenie) abstrakcyjnych norm aktu prawa miejscowego do konkretnej sytuacji faktycznej konkretnego podmiotu tego prawa. Wówczas ocena legalności tej prawnej formy działania administracji odbywa się poprzez ocenę naruszenia przez konkretny akt normatywny administracji interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego. O ile zatem naruszenie indywidualnych i konkretnie wskazanych praw poszczególnych podmiotów nie było rozpoznawane wcześniej, to ten obszar działania norm aktu prawa miejscowego w przestrzeni publicznej nie był objęty kontrolą sądu administracyjnego i nie korzysta z powagi rzeczy osądzonej<sup>10</sup>. Ta przestrzeń przedmiotowa aktu prawa miejscowego (aktu normatywnego), o ile rzeczywiście kreuje indywidualny stosunek administracyjnoprawny, tworzy kolejną indywi-

<sup>10</sup> Zob.: K. Sobieralski, *Rozpoznanie sprawy sądowoadministracyjnej*, Wrocław 2019, s. 213–217.

dualną sprawę administracyjną, która może zostać objęta zakresem rozpoznania w kolejnym postępowaniu sądownoadministracyjnym.

Przedmiotowe granice rozpoznania sprawy przez sąd administracyjny w odniesieniu do aktów prawa miejscowego, a więc w istocie do kontroli norm, determinowane są podmiotowym ujęciem sprawy sądownoadministracyjnej. Rozpoznanie sprawy polegające na kontroli norm łączy elementy obiektywne i subiektywne. Elementem obiektywnym jest zgodność kontrolowanej normy lub norm z normami wyższego rzędu w hierarchii źródeł prawa. Ocena elementu obiektywnego odbywa się w ramach stosunku ustrojowoprawnego i obejmuje – jak już poprzednio wskazano – procedurę podjęcia aktu, kompetencję do podjęcia aktu, a w szczególności zgodność z delegacją ustawową. Stosunek ustrojowoprawny, wykreowany na podstawie przepisów aktów wyższej rangi (ustawy), stanowi wzorzec sądowej kontroli legalności tej stałej części aktu prawa miejscowego, tworzącej jego rdzeń. W tym obszarze aktualizuje się obowiązek sądu dokonania całościowego rozpoznania sprawy (kontroli) stosownie do treści art. 134 p.p.s.a. Oznacza to, że ocena elementu obiektywnego dokonywana jest tylko raz i korzysta ona z powagi rzeczy osądzonej niezależnie od oceny elementu subiektywnego. Element subiektywny rozpoznania sprawy związany jest natomiast z naruszeniem konkretnego prawa skarżącego przez normę lub normy kontrolowanego aktu prawa miejscowego. Z natury rzeczy elementu subiektywnego nie da się z góry przewidzieć *in abstracto*, bowiem w tym przypadku chodzi już o konkretny stosunek administracyjnoprawny, niemniej element ten jest przez sąd weryfikowany obiektywnie. Przedmiotowe granice rozpoznania przez sąd sprawy w przypadku skargi na akt prawa miejscowego wniesionej w trybie art. 101 u.s.g. nie dadzą się z góry wyznaczyć *in abstracto*, tak jak w przypadku skargi na indywidualne akty administracyjne. Granice te są otwarte z uwagi na wskazany element subiektywny, aczkolwiek tylko w jego zakresie. Element subiektywny wyznacza granice rozpoznania sprawy *in concreto*. Ocena elementu subiektywnego korzysta z powagi rzeczy osądzonej tylko w odniesieniu do konkretnego skarżącego oraz konkretnie naświetlonego sposobu naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia przez kontrolowaną normę bądź normy. Na podstawie elementu subiektywnego sprawa może zostać rozpoznana przez sąd kolejny raz, gdy inny skarżący wykaże naruszenie przez normy

aktu prawa miejscowego interesu prawnego lub uprawnienia, albo nawet gdy ten sam skarżący skutecznie inaczej naświetli naruszenie swego interesu prawnego lub uprawnienia. Ta ostatnia sytuacja może mieć miejsce, gdy skarżący wskaże taki indywidualny stosunek administracyjnoprawny, nawiązany na podstawie normy aktu prawa miejscowego, w którym jego interes prawny lub uprawnienie wynikające z innych przepisów doznaje uszczerbku.

## Bibliografia

- Parchomiuk J., *Granice rozpoznania i orzekania sądu administracyjnego w sprawach kontroli uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, Nr 6.
- Sobieralski K., *Rozpoznanie sprawy sądowoadministracyjnej*, Wrocław 2019.



## Kilka refleksji na temat rozwoju postępowania administracyjnego (Kodeksu postępowania administracyjnego)

### 1. Wprowadzenie

Uchwalony w czerwcu 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego<sup>1</sup> niewątpliwie może być traktowany jako pomnik w polskim ustawodawstwie. Zasługuje na takie traktowanie z kilku powodów. Po pierwsze, liczy już 63 lata. Rzadko która ustawa w Polsce funkcjonuje tak długo. Po drugie, można go zaliczyć do pierwszych kodyfikacji postępowania administracyjnego w Europie kontynentalnej czy nawet na świecie. Choć akt ten powstał z szerokim wykorzystaniem wzorców austriackich, został uchwalony znacznie wcześniej niż w krajach, na których często się wzorujemy w obszarze prawa administracyjnego – Niemcy i Francja same skodyfikowały postępowanie administracyjne. Może więc stanowić wzorzec dla innych państw. Znaczenia tej ustawie przydaje fakt, że przetrwała ona zasadnicze zmiany ustrojowe w Polsce, chociaż nie obyło się bez licznych nowelizacji. Chodzi nie tylko o przemianę ustrojową przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych, ale o istotne zmiany w kształcie administracji publicznej i roli tej administracji w państwie, jakie miały miejsce od lat sześćdziesiątych ubiegłego wieku.

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1964 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 1960 r. Nr 30 poz. 168.

## 2. Rozwój postępowania administracyjnego, dorobek doktryny

Oczywistym faktem była i jest, rzecz jasna, konieczność modernizowania procedur administracyjnych, aby odpowiadały zmieniającym się potrzebom społeczno-gospodarczym, czego efektem są nowelizacje ustawy, zwłaszcza w ostatnich kilkunastu latach. Nie będziemy wyliczać wszystkich nowelizacji, jakich doświadczył k.p.a. Jednak przyglądając się ponad siedemdziesięciu ustawom, którymi wprowadzono mniej lub bardziej znaczące zmiany w k.p.a., nasuwają się pewne refleksje natury ogólnej. W pierwszej kolejności zaznaczyć trzeba, że wprowadzane zmiany to nie tylko kwestia dokładania nowych zagadnień do kodeksu, ale także zmiany rozwiązań, jakich wymaga szybki postęp technologiczny. Tu wystarczy wskazać zmiany, jakie zaistniały w zakresie doręczeń. Kodeks służył za swoisty „rdzeń” dla wielu regulacji, często w niewielkim stopniu wiążących się z postępowaniem administracyjnym. To w tej ustawie umieszczono skargi i wnioski, w pewnym stopniu wzorowane na rozwiązaniach sowieckich. W tymże kodeksie przez wiele lat była uregulowana kontrola sądowa administracji. Regulował on postępowanie podatkowe, a do dziś reguluje w niewielkim stopniu postępowanie z zakresu ubezpieczeń społecznych. Jedną z ostatnich wielkich zmian było umieszczenie w nim przepisów dotyczących administracyjnych kar pieniężnych. Wcześniej włożono do k.p.a. przepisy dotyczące wydawania zaświadczeń i milczącego załatwienia sprawy. Wprowadzono też wiele drobniejszych nowelizacji, których nie będziemy wymieniać. Patrząc na szeroki zakres tematyki włożonej do Kodeksu, można odnieść wrażenie, że stanowi on specjalne składowisko, gdzie gromadzono przepisy dotyczące spraw uznanych za ważne, lecz niezastługujące na odrębną ustawę.

Trzeba też odnotować daleko idącą zmianę w podejściu do postępowania administracyjnego w Europie. Jak wspomnieliśmy, skodyfikowano postępowanie we Francji i w Niemczech. Podjęto daleko idącą, choć nieudaną, próbę skodyfikowania postępowania w Unii Europejskiej. Postępowaniem administracyjnym zaczęto zajmować się w wielu uznanych ośrodkach naukowych. Widać to choćby po nawiązaniu do ustawy amerykańskiej – Administrative Procedure Act z 1946 r., licz-

nych konferencjach i projektach badawczych. Niewątpliwie istotną rolę odgrywa tu organizacja ReNEUAL (Research Network on EU Administrative Law). Może to być uzasadnione wzrastającą rolą administracji gospodarczej w poszczególnych państwach, a także w Unii Europejskiej. Podobny trend można zaobserwować w polskiej doktrynie prawniczej oraz w podejściu do nauczania studentów na kierunkach prawnoadministracyjnych. W programach studiów prawniczych „postępowanie administracyjne” wyodrębniono jako osobny przedmiot (obok prawa administracyjnego materialnego). Obecnie procedura administracyjna należy do kanonów kształcenia prawników i administratywistów bez względu na rodzaj uczelni czy profil studiów. Na rynku funkcjonuje kilkanaście podręczników postępowania administracyjnego. Obok nich mamy szereg komentarzy do k.p.a., ustawy o egzekucji administracyjnej czy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Za rozwojem określonej dziedziny zawsze stoją konkretne osoby i przygotowane przez nie dzieła naukowe. Przy początkach funkcjonowania kodeksu postępowania administracyjnego niewątpliwie istotną rolę odegrali profesorowie Jerzy Starościak i Emanuel Iserzon. Obydwaj byli też autorami pierwszego komentarza do k.p.a.<sup>2</sup> Później wiodącą rolę zaczął odgrywać zespół z Uniwersytetu Łódzkiego. Komentarz pióra prof. Barbary Adamiak i prof. Janusza Borkowskiego doczekał się kilkudziesięciu wydań i nadal (po śmierci prof. Borkowskiego) jest kontynuowany przez prof. Adamiak<sup>3</sup>. Obok tego jednak trzeba wskazać komentarz pod redakcją prof. Zbigniewa Kmiecika i prof. Wojciecha Chróścielewskiego<sup>4</sup>, któremu towarzyszy komentarz do prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi pióra prof. Jana Pawła Tarno<sup>5</sup>. Pojawił się także inny łódzki komentarz, pióra prof. Zbigniewa Kmiecika, prof. Joanny

---

<sup>2</sup> E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1961.

<sup>3</sup> Komentarz doczekał się na tę chwilę osiemnastu wydań nakładem wydawnictwa CH Beck, ostatnie wydanie: B. Adamiak, J. Borkowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2022.

<sup>4</sup> W. Chróścielewski, Z. Kmiecik (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019.

<sup>5</sup> J. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2012.

Wegner i dra Macieja Wojtunia<sup>6</sup>. Na rynku istotną rolę odgrywają komentarze prof. Małgorzaty Jaśkowskiej, prof. Martyny Wilbrandt-Gotowicz i prof. Andrzeja Wróbla<sup>7</sup>, komentarz „krakowski” pod redakcją prof. Hanny Knysiak-Sudyki<sup>8</sup>, komentarz przygotowany przez sędzię Małgorzatę Niezgódkę-Medek i prof. Marka Szubiakowskiego<sup>9</sup> oraz trylogia komentarzy (kodeks postępowania administracyjnego, prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, postępowanie egzekucyjne w administracji) pod redakcją prof. Romana Hausera oraz prof. Marka Wierzbowskiego<sup>10</sup>. Mamy też mniejsze komentarze, cieszące się sporym zainteresowaniem i mające wiele wydań – są to komentarze prof. Piotra Przybysza<sup>11</sup> i dra Roberta Kędziory<sup>12</sup>. Pojawiają się także popularne komentarze, np. przygotowany przez wydawnictwo INFOR<sup>13</sup>. Nie wymieniamy już mniej licznych komentarzy do postępowania egzekucyjnego i postępowania przed sądami administracyjnymi. Jeżeli jakieś dzieło uszło naszej uwadze, to bardzo przepraszamy.

Dokonując jednak nawet pobieżnego przeglądu bardzo obfitego dorobku doktryny w sferze postępowania administracyjnego, nie można pominąć odrębnego tomu w *Systemie prawa administracyjnego* pod redakcją prof. Romana Hausera, prof. Zbigniewa Niewiadomskiego

---

<sup>6</sup> Z. Kmiecik, J. Wegner, M. Wojtuń, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023.

<sup>7</sup> M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020.

<sup>8</sup> H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019.

<sup>9</sup> M. Niezgódka-Medek, M. Szubiakowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Orzecznictwo. Piśmiennictwo*, Warszawa 2021.

<sup>10</sup> R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023; R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2023; R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2024.

<sup>11</sup> P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2021.

<sup>12</sup> R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.

<sup>13</sup> M.J. Nowak, Z. Olech, Z. Tokarzewska-Żarna, A. Zimnicka, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018.

i prof. Andrzeja Wróbla poświęconego postępowaniu administracyjnemu<sup>14</sup> oraz całego wielotomowego wydawnictwa *System prawa administracyjnego procesowego* pod redakcją prof. Grzegorza Łaszczycy i prof. Andrzeja Matana<sup>15</sup>.

Rozwojowi piśmiennictwa poświęconego postępowaniu administracyjnemu towarzyszyły dynamiczne zmiany organizacyjne w strukturach wydziałów prawa wielu rodzimych ośrodków naukowych – organizacyjne wyodrębnianie katedr postępowania administracyjnego, które do tej pory istnieją na wielu uczelniach obok katedr czy zakładów prawa administracyjnego. Szczególne rozproszenie miało miejsce na Uniwersytecie Łódzkim, gdzie wyodrębniano kolejne katedry z kierowanej przez profesora Janusza Borkowskiego katedry zajmującej się postępowaniem administracyjnym.

### 3. K.p.a. a regulacje dodatkowe. Materie uregulowane w k.p.a. wykraczające poza klasyczny zakres postępowania administracyjnego

Specyfiką k.p.a. w obecnym kształcie jest, jak wspominaliśmy, objęcie nim zagadnień, które ze swej istoty trudno zaliczyć do procedury administracyjnej. Można tu wskazać przepisy dotyczące skarg i wniosków, zaświadczeń, postępowania w sprawach ubezpieczeń społecznych, wreszcie przepisy dotyczące kar administracyjnych. Ustawodawca, kształtując treść k.p.a., wysunął się (świadomie lub nie) poza obszar postępowania administracyjnego, wprowadzając przepisy niewątpliwie dotyczące działania administracji, w dużym stopniu jednak poza postępowaniem. Można by powiedzieć, że przesunięto się w kierunku

---

<sup>14</sup> R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *Prawo procesowe administracyjne. System Prawa Administracyjnego*, t. 9, Warszawa 2020.

<sup>15</sup> G. Łaszczycyca, A. Matan (red.), *System prawa administracyjnego procesowego*, t. I–IV, Warszawa 2021.

koncepcji prawa administracyjnego jako dziedziny regulującej działanie administracji. Takie podejście spowodowało szerokie traktowanie postępowania administracyjnego, obejmujące również obszary leżące poza k.p.a. Prof. Janusz Borkowski zaproponował klasyfikację postępowań administracyjnych przewidzianych w szeroko rozumianym systemie prawa administracyjnego, gdzie wyodrębnił pięć zasadniczych typów postępowań<sup>16</sup>.

Spośród wszystkich poszerzeń zakresu materii regulowanej k.p.a. najistotniejsze wydaje się objęcie nim problematyki administracyjnych kar pieniężnych. Wprowadzenie tej problematyki do k.p.a. przyczyniło się do wzrostu zainteresowania doktryny tą materią, choć nawet bez tego poszerzenia te kwestie cieszyły się szczególnym zainteresowaniem doktryny. W ramach skromnego objętościowo artykułu trudno byłoby wymienić wszystkie publikacje poświęcone tzw. sankcjom administracyjnym, są one zresztą szeroko cytowane<sup>17</sup>.

W rzeczywistości uregulowanie w k.p.a. administracyjnych kar pieniężnych nie ma tak dużego znaczenia, jak mogłoby się wydawać. Z zasady przepisy dotyczące poszczególnych dziedzin prawa administracyjnego, przewidując możliwość nakładania kar administracyjnych, zawierają rozbudowane przepisy odrębne, praktycznie wyłączające stosowanie znacznej części przepisów zwartych w k.p.a. Z zasady zakres regulacji k.p.a. jest dość wąski. Po pierwsze, obejmuje tylko kary pieniężne, gdy – o czym dalej – w wielu przepisach spotykamy sankcje niepieniężne polegające na pozbawieniu ukaranego określonych uprawnień. Po drugie, w art. 189a § 2 k.p.a. wyraźnie wskazano, że w przypadku uregulowania w przepisach odrębnych szeregu wymienionych zagadnień, przepisów tego działu k.p.a. się nie stosuje.

---

<sup>16</sup> J. Borkowski, *Normy prawa materialne i formalne a pojęcie procedury administracyjnej*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1982, t. XXVIII, s. 28 i n.

<sup>17</sup> Wskażemy tu tylko prace zamieszczone w pracach zbiorowych: M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne*, Warszawa 2011; pracę zbiorową pod red. M. Błachuckiego, *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, Warszawa 2015 (w tym wstęp i jeden z rozdziałów), s. 1–237; monografię pióra M. Wincenciaka, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008.

## 4. Sankcje to nie tylko kary pieniężne

Trudno mówić o sankcjach administracyjnych bez poruszenia objęcia pojęciem sankcji nie tylko kar pieniężnych, ale także działań organów administracji polegających najczęściej na pozbawieniu ukaranego określonych uprawnień. Zasadniczo przepisy prawa administracyjnego dotyczące uprawnień przyznawanych przez organ administracji przewidują możliwość pozbawienia strony tych uprawnień, zwykle gdy strona utraciła niezbędne atrybuty do wykonywania działalności objętej zezwoleniem lub dokonała czynu, z którym przepisy przewidują utratę uprawnień.

Za przykład może tu posłużyć ustawa z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym<sup>18</sup>. Artykuł 183 tej ustawy ustala w ust. 1 katalog sankcji, którym podlega firma audytorska, jak również osoby wskazane w art. 182 ust. 2 tejże ustawy, za naruszenia wskazane w art. 182 ust. 1. Przy czym wszystkie wymienione przepisy używają pojęcia „kary administracyjnej”. Pojęcie to pojawia się w ustawodawstwie najczęściej w odniesieniu do administracyjnej kary pieniężnej (por. chociażby art. 189a k.p.a. i następne, stanowiące podstawową regulację w tym zakresie). Na gruncie omawianych przepisów należy jednak uznać, że ustawodawca „karę administracyjną” rozumie szerzej – jako sankcję administracyjną spełniającą przede wszystkim funkcję represyjną wobec podmiotów, które np. dopuściły się deliktu administracyjnego w postaci naruszeń wskazanych w art. 182 ust. 1 ustawy o biegłych rewidentach. Wskazuje na to przede wszystkim sam katalog kar. Karami przewidzianymi na gruncie art. 183 ust. 1 ustawy o biegłych rewidentach są: 1) kara upomnienia; 2) kara pieniężna; 3) zakaz przeprowadzania badań; 4) zakaz wykonywania czynności rewizji finansowej; 5) zakaz świadczenia usług objętych standardami wykonywania zawodu; 6) zakaz pełnienia funkcji członka zarządu lub innego organu zarządzającego lub członka rady nadzorczej lub innego organu nadzorczego w firmach audytorskich przez osoby odpowiedzialne za naruszenie przepisów ustawy lub rozporządzenia nr 537/2014;

---

<sup>18</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 1015.

7) skreślenie z listy. Jak widać, kara pieniężna jest tylko jedną z kar przewidzianych przez tę ustawę.

W przypadku wielu innych ustaw jako „kary” przewidziano tylko kary pieniężne. Wówczas odrębne przepisy takiej ustawy regulują kwestie cofania lub pozbawiania uprawnień, nie określając ich jako kary. Pozbawienie uprawnień przyznanych aktem administracyjnym jest standardowym zabiegiem w prawie administracyjnym i dotychczas nie było traktowane jako „kara”, choć niewątpliwie stanowi dolegliwość dla strony, która traci w ten sposób istotne uprawnienie do prowadzenia działalności gospodarczej. Ustawa o biegłych rewidentach zawiera też odrębny katalog przesłanek, jakie winny być brane pod uwagę w przypadku karania. Co istotne, katalog ten różni się w pewnym stopniu od katalogu zawartego w art. 189d k.p.a.

Zasadniczo różnica między karą pieniężną orzecaną w postępowaniu administracyjnym a grzywną – z punktu widzenia ukaranego – nie jest znacząca. Inna jest za to podstawa prawna, no i przy grzywnie mamy do czynienia z prawem karnym, a nie administracyjnym. Z punktu widzenia ukaranego traci on (w obu przypadkach) określoną ilość środków pieniężnych. Wydawałoby się więc, że w tej sytuacji przepisy dotyczące karania grzywną i karania karą administracyjną winny być podobne. Tymczasem występują tu zasadnicze różnice w dyrektywach wymiaru kary. Przy karze administracyjnej nie bierze się pod uwagę kwestii winy, mówi się często o tzw. obiektywnej odpowiedzialności, która oznacza, że zaistnienie czynu nagannego wystarcza do ukarania, nawet jeżeli osoba lub instytucja podlegająca karze nie ponosi winy. Przy karze administracyjnej nie ma zastosowania cała olbrzymia regulacja prawa karnego, natomiast wchodzimy w obszar prawa administracyjnego. Spotykamy poglądy, że samo ukaranie, a w szczególności wysokość kary, należy do sfery uznania administracyjnego. Choć pogląd ten odrzucamy, musimy jednak dostrzegać, że jest on wypowiedzany tak w doktrynie, jak i w orzecznictwie. Oznacza on znaczącą dowolność w kwestii zarówno nałożenia kary, jak i ustalania jej wysokości. Pogląd taki jest o tyle niebezpieczny, że kontroli sądowej właściwie podlega fakt naruszenia prawa leżący u podstaw ukarania, co pozwala na argumentację, że wysokość kary leży w sferze polityki administracyjnej, która z kolei nie podlega kontroli sądowej.

## 5. Podsumowanie – możliwe inne zmiany

W ciągu kilkudziesięciu lat istnienia k.p.a. jego otoczenie uległo zasadniczej zmianie. W Polsce zaistniały wielkie zmiany ustrojowe. Tymczasem k.p.a. jest nadal dostosowany przede wszystkim do scentralizowanego modelu administracji państwa socjalistycznego. Widać to przy rozległych uprawnieniach organów wyższego stopnia. W zakresie samorządu terytorialnego sytuację tę zmieniło wprowadzenie specjalnego organu odwoławczego – samorządowych kolegiów odwoławczych<sup>19</sup>. Złagodzono jednak problem, jaki kreował wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy jako środek odwoławczy od decyzji wydanych w pierwszej instancji przez ministra (organ centralny) lub samorządowe kolegium odwoławcze. Niewątpliwie istotne znaczenie ma tu obecny art. 52 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>20</sup>: „Jeżeli stronie przysługuje prawo do zwrócenia się do organu, który wydał decyzję z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, strona może wnieść skargę na tę decyzję bez skorzystania z tego prawa. Prawo do wniesienia skargi bez zwrócenia się do organu, który wydał decyzję, z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy nie przysługuje stronie, gdy organem, który wydał decyzję, jest minister właściwy do spraw zagranicznych w zakresie spraw uregulowanych w ustawie z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach”. W obrocie prawnym nadal powszechnie panuje wrażenie, że ten sam organ rozpatrujący wniosek o ponowne rozstrzygnięcie sprawy będzie zwykle niechętny przyznaniu wadliwości swojej decyzji, a w rezultacie niechętny do jej zmiany lub uchylecia. Jednak długi czas oczekiwania w sądach administracyjnych powoduje, że wiele stron wybiera ten tryb.

Dokonując krótkiego podsumowania poczynionych powyżej refleksji, należy jeszcze raz podkreślić, że upływ czasu od uchwalenia k.p.a. powoduje, że ta ustawa wymaga gruntownych zmian odzwierciedlających przeobrażenia strukturalno-organizacyjne, które nastąpiły w admini-

<sup>19</sup> Ramy prawne funkcjonowania kolegiów określa ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz.U. z 2018 r. poz. 570) oraz wydane na jej podstawie akty wykonawcze.

<sup>20</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 259.

stracji publicznej w ostatnich latach. Stąd cały czas zasadna jest dyskusja nad doskonaleniem i modernizacją k.p.a. Równoległe pojawia się pytanie, czy nie należałoby dokonać gruntownej reformy postępowania administracyjnego przez opracowanie i uchwalenie nowego kodeksu. Ta kwestia wykracza jednak poza ramy tego opracowania.

## Bibliografia

- Adamiak B., J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2022.
- Borkowski J., *Normy prawa materialne i formalne a pojęcie procedury administracyjnej*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1982, t. XXVIII.
- Chróścielewski W., Z. Kmiecik (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Hauser R., M. Wierzbowski (red.) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Hauser R., M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Hauser R., M. Wierzbowski (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Hauser R., Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *Prawo procesowe administracyjne. System Prawa Administracyjnego*, t. 9, Warszawa 2020.
- Iserzon E., J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1961.
- Jaśkowska M., M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Kmiecik Z., J. Wegner, M. Wojtuń, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Knysiak-Sudyka H. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Łaszczycza G., A. Matan, *System prawa administracyjnego procesowego (tomy I–IV)*, Warszawa 2021.

- Nieżgódka-Medek M., M. Szubiakowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Orzecznictwo. Piśmiennictwo*, Warszawa 2021.
- Nowak M.J., Z. Olech, Z. Tokarzewska-Żarna, A. Zimnicka, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Stahl M., R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne*, Warszawa 2011.
- Tarno J.P., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Wincenciak M., *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008.



# Koncepcja władztwa administracyjnego przesuniętego w czasie a charakter prawny deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i tryb ich kontroli

## 1. Wprowadzenie

Immanentną cechą organów administracji publicznej jest możliwość (w ograniczonym przepisami prawa przedmiotowo i podmiotowo zakresie) dysponowania władztwem administracyjnym. W klasycznym układzie stosunku administracyjnoprawnego najpełniej przejawia się ono w wydawanej decyzji administracyjnej jako aktu władczego, kształtującego sytuację prawną jednostki. Współcześnie należy jednak zauważyć dywersyfikację modeli proceduralnych załatwiania spraw administracyjnych na skutek ustanawiania regulacji, w których forma decyzji administracyjnej aktualizuje się jedynie dla niektórych stanów faktycznych i prawnych. Dotyczy to alternatywnych względem decyzji sposobów załatwiania sprawy, takich jak milczące załatwienie sprawy, jak też konstrukcji zakładających aktualizację postępowania jurysdykcyjnego dopiero w sytuacji niemożności załatwienia sprawy zgodnie z wnioskiem (np. w sprawach dostępu do informacji publicznej) czy w przypadku konieczności weryfikacji prawidłowości czynności materialno-technicznych dokonanych przez jednostkę. W tym ostatnim przypadku skorzystanie z instrumentów realizacji władztwa administracyjnego, jakim jest przeprowadzenie czynności wyjaśniających w toku postępowania jurysdykcyjnego (niekiedy także czynności kontrolnych poprzedzających to postępowanie) i wydanie aktu admi-

nistracyjnego, nie jest pod względem temporalnym i przyczynowo-skutkowym bezpośrednio i bezwzględnie skorelowane z faktem dokonania przez jednostkę określonej czynności materialno-technicznej (złożenia deklaracji, zeznania itp.), lecz dopiero potencjalnie może doprowadzić do wszczęcia postępowania jurysdykcyjnego i rozstrzygnięcia sprawy w formie decyzji na skutek zakwestionowania prawnej skuteczności czynności materialno-technicznej jednostki. Takie konstrukcje prawno-procesowe, związane z szerokim ujęciem postępowania administracyjnego, nazywa się, za Barbarą Adamiak, władztwem administracyjnym przesuniętym w czasie<sup>1</sup>.

Powiązanie czynności materialno-technicznej ze skutkami prawnymi w sferze praw/obowiązków jednostki i jej potencjalną kontrolą organu administracji mogącą skutkować władczym rozstrzygnięciem jest interesujące zarówno z punktu widzenia zakresu władztwa administracyjnego organu, jak i gwarancji proceduralnych jednostki. Rodzi zatem pytania o przejawy realizacji władztwa administracyjnego i jego granice oraz środki prawne zabezpieczające jednostkę przed kwestionowaniem/modyfikacją przez organ administracji skutków prawnych związanych z dokonaniem czynności materialno-technicznej (ewentualnie niedokonaniem takiej czynności mimo prawnego obowiązku). Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.)<sup>2</sup> nie przewiduje dotychczas

---

<sup>1</sup> „Koncepcja szerokiego ujęcia postępowania administracyjnego ma też źródło w regulacjach materialnoprawnych, z tą jednak różnicą, że opierając się wprawdzie na aspekcie przedmiotowym – kształtowania uprawnień lub obowiązków prawnych jednostki – wiąże postępowanie administracyjne z czynnością materialnoprawną jednostki, poddaną kontroli właściwego organu administracji publicznej” – B. Adamiak, *Refleksje na temat dopuszczalności postępowania administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, Nr 5, s. 10. Zob. także: B. Adamiak, *Czynności prawne jednostki a władztwo administracyjne* [w:] M. Wierzbowski, J. Jagielski, A. Wiktorowska, E. Stefańska (red.), *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, Warszawa 2009, s. 23–35; B. Adamiak, *Prawa jednostki w koncepcji władztwa administracyjnego przesuniętego w czasie*, „Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka” 2013, Nr 1, s. 5–22.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.

konstrukcji postępowania mieszanego, hybrydowego<sup>3</sup>, łączącego w sobie tryb niejurysdykcyjny z potencjalnym włączeniem trybu jurysdykcyjnego jako pewnej całości proceduralnej, choć podanie strony może niekiedy zakończyć się milczącym załatwieniem sprawy, jeśli przepis szczególny tak stanowi. Natomiast w postępowaniu podatkowym w art. 21 § 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (dalej: o.p.)<sup>4</sup> unormowano, że jeżeli organ podatkowy stwierdzi, że podatnik, mimo ciążącego na nim obowiązku, nie zapłacił w całości lub w części podatku, nie złożył deklaracji albo że wysokość zobowiązania podatkowego jest inna niż wykazana w deklaracji, albo powstałego zobowiązania nie wykazano, organ podatkowy wydaje decyzję, w której określa wysokość zobowiązania podatkowego. Tego typu konstrukcje regulują też przepisy szczególne<sup>5</sup>. Ze względu na powszechność występowania i liczne problemy praktyczne w niniejszym opracowaniu istota władztwa administracyjnego przesuniętego w czasie zostanie przeanalizowana (z wykorzystaniem metody dogmatyczno-prawnej) w kontekście deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi uregulowanej w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (dalej: u.c.p.g.)<sup>6</sup> ze szczególnym uwzględnieniem charakteru prawnego i skutków prawnych tego rodzaju deklaracji oraz trybu ich kontroli jako przejawu realizacji władztwa administracyjnego przesuniętego w czasie.

<sup>3</sup> Zob. np.: M. Jaśkowska, *Postępowanie w sprawie dostępu do informacji publicznej na wniosek jako rodzaj procedury hybrydowej* [w:] J. Jagielski, D. Kijowski, M. Grzywacz (red.), *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, Warszawa 2018, s. 220 i n.; M. Wilbrandt-Gotowicz, *O fenomenie postępowania hybrydowego* [w:] W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz (red.), *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, Warszawa 2019, s. 930 i n.

<sup>4</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 2383 ze zm.

<sup>5</sup> Por. np.: art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2647 ze zm.). B. Adamiak zalicza do tej kategorii także procedurę zgłoszeń z art. 30 ust. 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2023 r. poz. 682 ze zm.). Zob.: B. Adamiak, *Prawa jednostki...*, op. cit., s. 7 i n.

<sup>6</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 1469 ze zm.

## 2. Koncepcja władztwa administracyjnego przesuniętego w czasie

Władztwo stanowi cechę charakterystyczną administracji publicznej. Jak pisał Stanisław Kasznica, „cała administracja, wykonywana przez państwo i przez związki publiczno-prawne, zwie się administracją publiczną, w przeciwieństwie do administracji prywatnej wykonywanej przez jednostki i dobrowolne ich zrzeszenia, które nie dysponują władztwem”<sup>7</sup>. Na państwowowładczy charakter administracji (*hoheitlich*), jako dominujący, zwracał uwagę Hartmut Maurer, łącząc go z działaniem na podstawie własnego prawa administracyjnego w obszarze publicznoprawnym (*Hoheitsverwaltung*)<sup>8</sup>. Na tym tle tradycyjnie wyróżniano administrację władczą związaną z ingerencją w wolność i własność, która w całości musi opierać się na podstawach ustawowych, oraz administrację świadczącą<sup>9</sup> (niewładczą). Podział ten współcześnie ulega jednak zatarciu wobec mnogości i różnorodności realizowanych zadań publicznych<sup>10</sup>.

Rozumienie władztwa administracyjnego także przeszło istotną ewolucję. Władztwo administracyjne (*imperium*) *sensu stricto* traktowane było pierwotnie jako „prawo użycia przymusu bezpośredniego przez organy administracyjne dla zrealizowania ich jednostronnych zarządzeń (rozstrzygnięć)”<sup>11</sup>. Już Władysław Leopold Jaworski wskazywał jednak, że „nie tylko te czynności uważamy za akty administracyjne, które są wpływem *imperium*, ale i inne czynności”<sup>12</sup>, a zdaniem Janusza Sta-

<sup>7</sup> S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947, s. 8. Por.: W. Chróścielewski [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2021, s. 79.

<sup>8</sup> H. Maurer, *Ogólne prawo administracyjne. Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wrocław 2003, s. 26.

<sup>9</sup> Zob. np.: *ibidem*, s. 82–83.

<sup>10</sup> Przeprowadzenie takiego podziału zdaniem M. Krawczyka od początku było niewłaściwe. M. Krawczyk, *Podstawy władztwa administracyjnego*, Warszawa 2016, s. 384.

<sup>11</sup> E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013, s. 30.

<sup>12</sup> „Nie wciągamy do pojęcia aktu administracyjnego charakterystyki aktu jako wpływu *imperii* podmiotu, który ten akt wykonywuje” – W.L. Jaworski,

rościaka element władztwa nosi w sobie całość działań administracji<sup>13</sup>. Dlatego istotę władztwa administracyjnego zaczęto upatrywać szerzej – w możliwości ustalania sfery praw i obowiązków uczestników państwa<sup>14</sup>, przy czym „rola samej konkretyzacji praw i obowiązków przypada przy tym zawsze administracji państwowej”<sup>15</sup>.

Warte przypomnienia są wciąż aktualne rozważania Janusza Borkowskiego na temat istoty władztwa administracyjnego poczynione pół wieku temu. Jego zdaniem „tak organ administracyjny, jak również jednostka, zawiązując stosunek prawny, stają wobec możliwości dokonania aktu wyboru działania, a więc mają możliwość podjęcia decyzji. Jednak w tej sytuacji decyzja jednostki zawsze będzie tylko propozycją ukształtowania treści stosunku prawnego. Akt wyboru określonego rozwiązania dokonany przez organ administracyjny będzie natomiast przesądzał treść stosunku prawnego. Mamy tedy dwa akty woli, z których pierwszy będzie miał charakter pomocniczy – on bowiem może się przyczynić do prawidłowego ukształtowania proporcji pomiędzy zaangażowanym w daną sytuację interesem społecznym a interesem jednostkowym. Drugi zaś akt woli – organu administracyjnego – będzie miał charakter decydujący dla ostatecznego kształtu stosunku prawnego”<sup>16</sup>.

J. Borkowski wyróżnił przy tym cztery elementy składowe władztwa administracyjnego. „Dwa z nich są stałymi i nieodzownymi składnikami tego pojęcia. Są nimi: kolejność oświadczeń woli stron stosunku prawnego oraz domniemanie legalności aktu woli organu administracyjnego. Dwa dalsze elementy, tzn. charakter oświadczeń woli stron stosunku prawnego (pomocnicze czy decydujące) oraz możliwość uciekania się do przymusu administracyjnego przy wykonywaniu aktu woli organu, będą występowały tylko w określonych przypadkach. W zależności

---

*Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 85 i 86.

<sup>13</sup> Zob.: J. Starościak, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957, s. 170.

<sup>14</sup> Zob.: F. Longchamps, *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1964, „Prawo”, t. XII, Nr 19, s. 52.

<sup>15</sup> J. Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968, s. 98.

<sup>16</sup> J. Borkowski, *Pojęcie władztwa administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1972, Nr 167, s. 46.

ci od sfery działania organu i od zastosowanej formy działania organ wyposażony zostanie w pełne władztwo administracyjne albo też tylko we władztwo ograniczone do dwóch stałych elementów. O tym, z jakiego władztwa korzystać będzie organ administracyjny, decydować będą przepisy tak prawa materialnego, jak i przepisy procesowe<sup>17</sup>.

Pojęcie władztwa może mieć bowiem różny zakres w zależności od materii regulowanej działaniem administracji oraz od zamierzonych skutków tego działania. „Wyraźnie rysuje się zakres władztwa pełnego, występującego przy podejmowaniu niektórych aktów zewnętrznych przez administrację, jak również i postaci władztwa ograniczonego, ujawniającego się przy podejmowaniu działań w innych formach prawnych. Władztwo administracyjne będzie tedy stopniowalną cechą działań administracji państwowej. Przez łączenie w różny sposób elementów składowych władztwa można dostosować działania administracji do właściwości regulowanych stosunków społecznych i zapewnić zamierzony efekt tych działań”<sup>18</sup>.

Współcześnie szeroką definicję władztwa administracyjnego zaproponował Mariusz Krawczyk, którego zdaniem stanowi ono zawężone z uwagi na kryterium podmiotowe władztwo państwowe (publiczne) przysługujące niepodzielnie państwu jako organizacji, a wynikające z władzy państwowej (publicznej); sprowadzające się do zakresu mocy normatywnie wyznaczonych atrybutów, w jakie wyposażona została administracja publiczna; przejawiające się zaś w ustalaniu (pośrednim i bezpośrednim, potencjalnym, jak i już realnym) sfery praw i obowiązków podmiotów znajdujących się poza jej organizacją (w sensie ścisłym) bądź też w jej organizacji (w sensie szerokim). Do atrybutów władztwa administracyjnego zalicza się autorytatywność, imperatywność, ekspektatywność, omnipotencję oraz dyskrecjonalność działań administracyjnych<sup>19</sup>. Władztwo administracyjne stanowi przy tym „pojęcie-narzędzie”, konstrukcję myślową, za pomocą której systematyzuje się i interpretuje porządek prawny<sup>20</sup>. Można dodać, że ewolucja podstaw

---

<sup>17</sup> Ibidem, s. 48–49.

<sup>18</sup> Ibidem, s. 51.

<sup>19</sup> M. Krawczyk, op. cit., s. 379–380.

<sup>20</sup> Ibidem, s. 378.

prawnych władztwa administracyjnego wskazuje na kierunki rozwoju samego prawa administracyjnego.

Ewolucję w tym zakresie podkreśla Jan Zimmermann, pisząc, że „na jednym (...) biegunie można umieścić sytuacje, w których administracja publiczna i może, i ma obowiązek skorzystania ze swojego władztwa (np. decyzje nakładające obowiązki na obywateli), a na drugim – sytuacje, w których władztwo istnieje tylko w tle, a administracja publiczna podejmuje działania bez jego użycia i nawet bez bezpośredniej możliwości jego użycia (porozumienia, umowy); władztwo może pojawić się dopiero na dalszym etapie realizacji zamierzeń, zapoczątkowanym przez taką formę działania”<sup>21</sup>.

Jak wskazuje natomiast B. Adamiak, „przyjęta klasyczna, w przeważającej mierze, w polskim systemie materialnego prawa administracyjnego koncepcja kształtowania uprawnień, jak i obowiązków jednostki w wyniku procesu autorytatywnej konkretyzacji normy prawa materialnego przez organ administracji publicznej wyznacza miejsce jednostki w procesie autorytatywnej konkretyzacji normy prawa materialnego przez ograniczenie przyznania inicjatywy w podjęciu procesu konkretyzacji oraz w toku tego procesu”<sup>22</sup>. Od tej klasycznej koncepcji odchodzi jednak współczesne prawo administracyjne, które sytuacji prawnej jednostki nie opiera wyłącznie na powyższym założeniu, przyznając jednostce zdolność prawną do podejmowania materialnoprawnych czynności kształtujących uprawnienia lub obowiązki. W takim przypadku „władztwo organu administracji publicznej zostaje ograniczone do kontroli zgodności z przepisami prawa czynności jednostki”<sup>23</sup>. Regulacja prawna powinna przy tym wskazywać, w jakich formach, w zależności od wyniku kontroli prawidłowości czynności materialno-technicznej, nastąpi utrwalenie bądź zmiana skutków prawnych czynności jednostki – w formie decyzji administracyjnej, milczenia prawnego organu czy czynności materialno-technicznej organu. Władztwo administracyjne przesunię-

<sup>21</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2016, s. 42.

<sup>22</sup> B. Adamiak [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawo procesowe administracyjne, System Prawa Administracyjnego*, t. 9, Warszawa 2020, s. 6.

<sup>23</sup> *Ibidem*, s. 6.

te w czasie, gdy jednostka swoją czynnością materialnoprawną będzie kształtowała swoje uprawnienie – bez konieczności władczej ingerencji organów administracji publicznej – stanowi zatem swoiste ograniczenie stosowania decyzji administracyjnej<sup>24</sup>, ograniczenie jednak o charakterze względnym.

Zdaniem B. Adamiak z punktu widzenia ochrony interesu prawnego jednostki władztwo administracyjne przesunięte w czasie wydaje się w pełni odpowiadać wzmocnieniu sytuacji jednostki wobec państwa. To przecież czynność jednostki określa jej uprawnienie (obowiązek). Pozytywna ocena wymaga jednak uwzględnienia, że czynność jednostki o tyle tylko wywoła skutek prawny, o ile właściwy organ nie podejmuje władczej ingerencji w granicach czasu wyznaczonego ustawowo w formie prawnej<sup>25</sup>. Moim zdaniem ingerencja organu nie może przy tym dotyczyć kwestionowania skuteczności czynności materialno-technicznej jednostki w formach niezajdujących podstaw w przepisach prawa materialnego. Dlatego zasadne jest dokonanie analizy potencjalnych zagrożeń dla praw procesowych jednostki w konstrukcji władztwa administracyjnego przesuniętego w czasie, co dla zapewnienia odpowiedniego poziomu konkretności powinno odbywać się na podstawie wybranych regulacji materialnoprawnych (w niniejszym opracowaniu – na przykładzie deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi). Oparcie skuteczności czynności materialnej jednostki na braku podjęcia ingerencji władczej, w formie przewidzianej prawem, przez właściwy organ administracji publicznej wymaga bowiem określenia formy prawnej ingerencji, ale też przesłanek prawnych skuteczności takiej ingerencji<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Innym przykładem ograniczenia dopuszczalności stosowania decyzji jest brak możliwości stosowania tej formy procesowej, gdy ustawodawca formę decyzji zastąpił innymi czynnościami niemającymi charakteru procesowego – czynnościami materialno-technicznymi organu. Zob.: J. Szremski, *Ograniczenie dopuszczalności stosowania formy decyzji administracyjnej*, „Gubernaculum et Administratio” 2021, Nr 1, s. 125, [http://212.87.236.17:8080/Content/6520/9\\_Szremski\\_Jakub\\_Ograniczenie\\_dopuszczalnosci\\_Gubernaculum\\_2021\\_1.pdf](http://212.87.236.17:8080/Content/6520/9_Szremski_Jakub_Ograniczenie_dopuszczalnosci_Gubernaculum_2021_1.pdf).

<sup>25</sup> B. Adamiak, *Prawa...*, s. 10.

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. 15.

### 3. Charakter prawny deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i tryb ich kontroli

Obowiązek składania do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wynika z art. 6m ust. 1 u.c.p.g. Obejmuje on przede wszystkim właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy<sup>27</sup>. Deklaracja zawiera dane niezbędne do określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz jej wysokość<sup>28</sup>. Stawki opłat z tego tytułu są ustalane w stanowiącej akt prawa miejscowego uchwale rady gminy w sposób zryczałtowany, wraz z określeniem terminów ich uiszczenia.

Wysokość zobowiązania określonego w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi obowiązuje za kolejne miesiące do czasu korekty deklaracji lub zmiany stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, z zastrzeżeniem art. 60 u.c.p.g.<sup>29</sup> Oznacza to, że deklaracje właścicieli nieruchomości mają charakter bezterminowy w tym znaczeniu, iż wywołują skutki prawne co do zasady do czasu złożenia nowej deklaracji, która jest wymagana w przypadku zmiany danych będących podstawą ustalenia wysokości należnej opłaty. Art. 6m ust. 2 u.c.p.g. zobowiązuje bowiem właściciela nieruchomości

---

<sup>27</sup> Jak również właścicieli lokali w budynku wielolokalowym, w którym ustanowiono odrębną własność lokali, osób, którym służy tytuł prawny do lokalu w budynkach wielolokalowych, osób faktycznie zamieszkujących lub użytkujących te lokale lub osób faktycznie zamieszkujących lub użytkujących lokal należący do spółdzielni mieszkaniowej, jeżeli rada gminy w drodze uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego, postanowiła o ponoszeniu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi przez te osoby (por.: art. 2a ust. 1 u.c.p.g.) oraz również właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, jeżeli rada gminy podjęła uchwałę o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, a właściciele nieruchomości nie złożyli skutecznego oświadczenia o wyłączeniu się z systemu odbierania odpadów komunalnych zorganizowanego przez gminę (por.: art. 6c ust. 2, ust. 3b u.c.p.g.).

<sup>28</sup> Art. 6m ust. 1a u.c.p.g.

<sup>29</sup> Art. 6m ust. 1d u.c.p.g.

do złożenia nowej deklaracji, jeśli dojdzie do zmiany danych będących podstawą ustalenia wysokości należnej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi lub określonej w deklaracji ilości odpadów komunalnych powstających na danej nieruchomości. Deklaracja taka ma również charakter obligatoryjny, tzn. na właścicielu nieruchomości ciąży obowiązek jej złożenia w określonym ustawowo terminie, jeśli zaistnieje co najmniej jedna z okoliczności wskazanych przez ustawodawcę.

W nowej deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (analogicznie jak w pierwszej) właściciel nieruchomości oblicza wysokość miesięcznej opłaty zgodnie z nowymi okolicznościami determinującymi wysokość tej opłaty, a następnie uiszcza ją w zmienionej wysokości w kolejnych miesiącach. Opłatę w wysokości określonej w takiej deklaracji właściciel jest zobowiązany uiszczać, począwszy od miesiąca, w którym nastąpiła zmiana, pod warunkiem złożenia tej deklaracji właścicielowi organowi. Nowa deklaracja jest zatem skuteczna na przyszłość, przy czym nie wcześniej niż w miesiącu, w którym ją złożono. Istotą deklaracji jest to, że stanowi oświadczenie kierowane do adresata i dopiero od jego wyartykułowania bieżą skutki wynikające z informacji w niej zawartej<sup>30</sup>.

Przy uwzględnieniu odesłania z art. 6q ust. 1 u.c.p.g. do stosowania w sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi przepisów Ordynacji podatkowej, należy stwierdzić, że zobowiązanie w opłacie powstaje w sposób opisany w art. 21 § 1 pkt 1 o.p., tj. z dniem zaistnienia zdarzenia, z którym ustawa wiąże powstanie takiego zobowiązania, a więc z dniem, o którym mowa w art. 6i ust. 1 u.c.p.g.<sup>31</sup>, zaś skoro przepisy ustawy w art. 6m ust. 1 i 2 u.c.p.g. nakładają na

---

<sup>30</sup> Por.: wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 lutego 2017 r., III SA/Wa 340/16, Lex nr 2383103.

<sup>31</sup> Na podstawie art. 6i u.c.p.g. „1. Obowiązek ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powstaje:

- 1) w przypadku nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy – za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości zamieszkuje mieszkaniec;
- 2) w przypadku nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy – za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości powstały odpady komunalne;
- 3) w przypadku nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, i innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe – za rok bez względu na długość okresu korzystania z nieruchomości.

właściciela (podatnika) obowiązek złożenia deklaracji, a zobowiązanie powstaje w sposób określony w § 1 pkt 1, opłata (podatek) wykazana w deklaracji jest opłatą (podatkiem) do zapłaty, z zastrzeżeniem § 3 (art. 21 § 2 o.p.)<sup>32</sup>. Stąd złożenie deklaracji w określonym terminie i o określonej treści nie tylko stanowi o sposobie realizacji ustawowego obowiązku złożenia deklaracji, ale również wpływa na obowiązki prawne ją składającego związane z ustaleniem zobowiązania pieniężnego (zmiany jego wysokości, odpowiednio ustania obowiązku).

Warto bowiem zaznaczyć, że konieczność złożenia nowej deklaracji oraz aktualizacja wysokości opłaty obejmuje także sytuacje ustania obowiązku jej uiszczania. W istocie bowiem złożenie deklaracji z zaznaczeniem daty ustania obowiązku jest równoznaczne w skutkach prawnych z zaznaczeniem, że składana jest nowa („zerowa”) deklaracja, o której mowa w art. 6m ust. 2 u.c.p.g., względnie korekta deklaracji, wskazująca na ustanie obowiązku (art. 81 § 1 o.p.)<sup>33</sup>. W takim przypadku nowa deklaracja – podobnie jak deklaracja, o której mowa w art. 6m ust. 1 u.c.p.g. – jest deklaracją o charakterze bezterminowym. Wykazana w niej wysokość opłaty miesięcznej obowiązuje do momentu zaistnienia nowych okoliczności wpływających na jej wysokość, a więc *de facto* do ponownego złożenia nowej deklaracji lub też do czasu zaistnienia okoliczności wskazanych w art. 6m ust. 1d u.c.p.g., tj. do czasu korekty deklaracji lub zmiany stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, z zastrzeżeniem art. 60<sup>34</sup>.

1a. W przypadku podjęcia uchwały, o której mowa w art. 2a ust. 1, opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi po raz pierwszy uiszcza się za miesiąc, w którym ta uchwała weszła w życie.

2. W przypadku gdy w danym miesiącu na danej nieruchomości mieszkaniec zamieszkuje przez część miesiąca, opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi w miesiącu, w którym nastąpiła zmiana, uiszcza się w gminie, w której dotychczas zamieszkiwał, a w nowym miejscu zamieszkania – począwszy od miesiąca następnego, po którym nastąpiła zmiana”.

<sup>32</sup> Por.: wyrok WSA w Gliwicach z dnia 1 lipca 2015 r., I SA/Gl 1393/14, Lex nr 1789246.

<sup>33</sup> Por.: wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 17 czerwca 2021 r., I SA/Go 104/21, Lex nr 3193745.

<sup>34</sup> M. Budziarek [w:] M. Budziarek, A. Szymczak, *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Lex 2021, art. 6m.

Na tym tle należy zaznaczyć możliwy brak spójności pomiędzy zachowaniem właściciela nieruchomości (niezłożenie deklaracji mimo zaistnienia obowiązku, złożenie deklaracji po terminie, złożenie deklaracji nieodzwierciedlającej stanu faktycznego, wadliwie wyliczającej opłatę) a zakresem zobowiązania z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Instrumentem służącym kontroli realizacji przez jednostkę obowiązku składania stosownej deklaracji w zakresie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest postępowanie jurysdykcyjne. Weryfikacja stanu faktycznego związanego ze złożoną deklaracją w sprawie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a w konsekwencji ustaleniem przez organ wysokości tej opłaty za dany okres (w tym wbrew woli wyrażonej przez podmiot składający deklarację) jest prawnie dopuszczalne i powinno nastąpić w drodze decyzji, po wszczęciu z urzędu i przeprowadzeniu postępowania jurysdykcyjnego. Podstawę prawną w tym zakresie stanowi art. 60 u.c.p.g. Zarówno w razie niezłożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jak i w przypadku uzasadnionych wątpliwości co do danych zawartych w deklaracji wójt, burmistrz lub prezydent miasta określa, w drodze decyzji, wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, biorąc pod uwagę dostępne dane właściwe dla wybranej przez radę gminy metody, a w przypadku ich braku – uzasadnione szacunki, w tym w przypadku nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, średnią ilość odpadów komunalnych powstających na nieruchomościach o podobnym charakterze. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta w celu weryfikacji złożonych deklaracji może przy tym wykorzystać informacje i dane znajdujące się w jego posiadaniu oraz posiadaniu gminnych jednostek organizacyjnych, w tym przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych. Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wysokości określonej w takiej decyzji obowiązuje do końca miesiąca poprzedzającego miesiąc, w którym następuje zmiana danych niezbędnych do określenia wysokości tej opłaty. W związku z odesłaniem do stosowania przepisów Ordynacji podatkowej w art. 6q u.c.p.g., decyzja, o której mowa w art. 60 ustawy, stanowi w istocie decyzję określającą wysokość zobowiązania w tej opłacie, której wydanie reguluje art. 21 § 3 o.p., w myśl którego, jeżeli w postępowaniu podatkowym organ podatkowy (tu: wójt, burmistrz, prezydent) stwierdzi,

że podatnik (zobowiązany do poniesienia opłaty), mimo ciążącego na nim obowiązku, nie zapłacił w całości lub w części podatku (opłaty), nie złożył deklaracji albo że wysokość zobowiązania podatkowego (opłaty) jest inna niż wykazana w deklaracji, organ podatkowy (wójt, burmistrz, prezydent) wyda decyzję, w której określa wysokość zobowiązania podatkowego. Tym samym „w wyniku autorytatywnej konkretyzacji przepisu prawa administracyjnego materialnego pozbawia skutku prawnego dokonanej czynności”<sup>35</sup> jednostki.

Przyjęta przez ustawodawcę regulacja deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami i wszczynania postępowania jurysdykcyjnego na podstawie art. 60 u.c.p.g. w przypadku uzasadnionych wątpliwości co do danych zawartych w deklaracji jest zatem modelowym przykładem konstrukcji władztwa administracyjnego przesuniętego w czasie. Ustawowo przyznano bowiem jednostce zdolność prawną do podejmowania materialnoprawnych czynności kształtujących uprawnienia lub obowiązki, które następnie mogą podlegać kontroli przez organ administracji publicznej w postępowaniu zakończonym decyzją. W omawianym przypadku złożenie deklaracji konkretyzuje wynikający z przepisów prawa obowiązek ponoszenia opłat z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi. Niezłożenie w terminie wymaganej prawem deklaracji bądź jej nieprawidłowość (niezgodność z wynikającymi z przepisów prawa materialnego elementami obowiązku pieniężnego w stosunku do zaistniałego stanu faktycznego) podlega natomiast weryfikacji w toku postępowania jurysdykcyjnego, które może zakończyć się decyzją ustalającą wysokość zobowiązania pieniężnego. Należy jednak zauważyć, że skutki prawne wadliwej deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (poza korektą deklaracji przez wnoszącego) mogą być niwelowane wyłącznie w następstwie decyzji wydanej na podstawie art. 60 u.c.p.g., nie zaś w drodze innych czynności organu administracji nieznajdujących umocowania w przepisach prawa. Organ gminy nie jest bowiem uprawniony do samodzielnej

---

<sup>35</sup> B. Adamiak, *Prawa...*, s. 6; por.: B. Adamiak, *Trwałość czynności prawnych w prawie podatkowym* [w:] W. Miemieć (red.), *Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego. Księga jubileuszowa Profesora Ryszarda Mastalskiego*, Wrocław 2009, s. 29.

zmiany w drodze czynności materialno-technicznej danych zawartych w deklaracji właściciela nieruchomości. Nie może również odmówić jej przyjęcia czy też wprowadzenia do systemu teleinformatycznego organu ze skutkiem od dnia wskazanego w deklaracji ani wprowadzić ją do systemu ze skutkiem czasowym innym niż wynikający z deklaracji. Dotyczy to także występowania wątpliwości organu co do powstania zmiany skutkującej wymogiem złożenia nowej deklaracji lub jej daty, np. w sytuacji deklarowania przez składającego ustania obowiązku w określonej dacie wobec stwierdzonych odbiorów odpadów z nieruchomości po tym terminie. Za wydane bez podstawy prawnej należy zatem traktować ewentualne postanowienia organów gminy w przedmiocie odmowy przyjęcia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi ze skutkiem prawnym od dnia wskazanego w deklaracji (przy uznaniu jej skuteczności np. od kolejnego miesiąca).

Brak jest bowiem przepisu, który mógłby stanowić podstawę prawną wydania postanowienia w przedmiocie odmowy przyjęcia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi<sup>36</sup>. Możliwości tej nie przewiduje art. 6m ust. 2 u.c.p.g. określający obowiązek złożenia nowej deklaracji w przypadku zmiany danych będących podstawą ustalenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Podstawą wydania takiego rozstrzygnięcia nie jest art. 6m ust. 4 u.c.p.g., zgodnie z którym właściciel nieruchomości nie może złożyć deklaracji zmniejszającej wysokość zobowiązania z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za okres wsteczny, z wyjątkiem przypadku, o którym mowa w ust. 2<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Rozbieżność tego typu sentencji postanowienia z przepisami prawa potwierdzono w wyroku WSA w Bydgoszczy z dnia 16 listopada 2021 r., I SA/Bd 418/21, Lex nr 3291643.

<sup>37</sup> Regulacja ta budzi wiele wątpliwości w doktrynie. Pojawiają się różne interpretacje, w tym taka, że odesłanie zawarte w ww. przepisie jest bezprzedmiotowe, gdyż nie uwzględnia charakteru deklaracji, o której mowa w art. 6m ust. 2, oraz deklaracji korygującej (zob. szerzej: M. Budziarek [w:] M. Budziarek, A. Szymczak, op. cit., art. 6m). Nawet przy uwzględnieniu innych stanowisk doktrynalnych z powołanego przepisu nie sposób jednak wywieść podstawy procesowej wydania postanowienia o odmowie przyjęcia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Samoistnej podstawy w tym zakresie nie zawiera także art. 272 pkt 1 o.p., w świetle którego organy podatkowe I instancji, z zastrzeżeniem art. 272a, dokonują czynności sprawdzających, mających na celu sprawdzenie terminowości składania deklaracji oraz wpłacania podatków, w tym również pobieranych przez płatników oraz inkasentów (odpowiednio innych opłat, do których stosuje się przepisy Ordynacji podatkowej). Pojawiające się w praktyce przypadki wydawania postanowień w przedmiocie odmowy przyjęcia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi należy ocenić zdecydowanie negatywnie. *De facto* ich przedmiotem jest rozstrzygnięcie o istocie sprawy, a celem wywołanie nie tylko skutków procesowych, lecz przede wszystkim materialnoprawnych, kształtujących sytuację prawną jednostki w zakresie wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za dany okres, co jak wykazano, pozbawione jest podstawy prawnej. W przypadku uzasadnionych wątpliwości organu I instancji co do stanu faktycznego mającego wpływ na wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w danym okresie organ ten może wszcząć z urzędu na podstawie art. 60 ust. 1 u.c.p.g. postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia wysokości tej opłaty za sporny okres i rozstrzygnąć tę kwestię w drodze decyzji po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego. Powinno ono prowadzić do ustalenia stanu faktycznego i prawnego sprawy zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej. Do czasu wydania ostatecznej decyzji ustalającej przedmiotową opłatę organ I instancji jest związany skutkami prawnymi, jakie przepis art. 6m u.c.p.g. wiąże ze złożeniem w terminie (nowej) deklaracji, o której mowa w tym przepisie.

#### 4. Wnioski

Koncepcja władztwa administracyjnego przesuniętego w czasie odpowiada zaistniałej praktyce ustawodawczej polegającej na dywersyfikacji sposobów kształtowania sytuacji prawnej jednostki. W niniejszym opracowaniu skupiono się na wąskim rozumieniu władztwa przesuniętego w czasie jako konstrukcji prawnej przewidującej względną skuteczność w sferze administracyjnoprawnej czynności materialno-technicznej jed-

nostki, mogącej zostać poddana kontroli organu administracji w określonych prawem formach ze skutkiem rozwiązującym – modyfikującym sferę praw bądź obowiązków tego podmiotu względem wynikającej z czynności jednostki. W doktrynie na tle unormowań kodeksowych wskazuje się także na inne instytucje prawne tzw. przesunięte w czasie, w tym wprowadzające nowe elementy kształtowania relacji między organem administracji a jednostką, których byt prawny jest uzależniony od regulacji materialnego prawa administracyjnego<sup>38</sup>. Jedną z takich instytucji jest milczące załatwienie sprawy, które stanowi alternatywną względem decyzji formę załatwienia sprawy, gdy przepis szczególnie tak stanowi. W odróżnieniu od analizowanej konstrukcji procesowej czynność materialno-techniczna jednostki (np. zgłoszenie zamiaru wykonania robót budowlanych) nie wywołuje *ipso iure* nawet warunkowo skutków w sferze prawa materialnego wraz z jej podjęciem, lecz skutki w sferze prawnej jednostki mogą powstać dopiero wraz z upływem ustawowego terminu poprzez milczące załatwienie sprawy, ewentualnie rozstrzygnięcie (sprzeciw) w formie decyzji administracyjnej. W obu konstrukcjach prawnych zachowana zostaje jednak wskazana przez J. Borkowskiego jako stały element władztwa administracyjnego kolejność składania oświadczeń woli, choć nie w każdej sytuacji wola organu będzie wyrażana *explicite*. Specyficzny jest również charakter oświadczeń woli stron stosunku prawnego, który w odniesieniu do jednostki może mieć charakter (pod pewnymi warunkami) decydujący, a nie jedynie pomocniczy.

W obu konstrukcjach elementem załatwienia sprawy *sine qua non* jest podjęcie czynności (wyrażenie woli) przez podmiot administrowany. Rozwój procedur administracyjnych opartych na rozwiązaniach partycypacyjnych właściwych procedurom trzeciej generacji wydaje się przy tym naturalnym kierunkiem rozwoju prawa administracyjnego w demokratycznym państwie prawa<sup>39</sup>. Za J. Borkowskim należałoby pod-

<sup>38</sup> Szerzej: B. Adamiak, *Przesunięte w czasie instytucje prawne kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2020, Nr 6, s. 6 i n.

<sup>39</sup> Na temat generacji procedur administracyjnych zob.: J. Barnes, *Transforming Administrative Procedure. Towards a Third Generation of Administrative Procedures*, 2016 Conference on Comparative Administrative Law, s. 4, [https://law.yale.edu/sites/default/files/area/conference/compadmin/compadmin16\\_barnes\\_towards.pdf](https://law.yale.edu/sites/default/files/area/conference/compadmin/compadmin16_barnes_towards.pdf) [dostęp: 11.01.2024].

kreślić, że „na plan pierwszy wysuwa się problem adekwatności pozycji prawnej podmiotów administracji publicznej do warunków cywilizacyjnych, technicznych oraz społecznych, w których realizują swoje zadania i kompetencje”<sup>40</sup>. W przypadku wywoływania na podstawie przepisów szczególnych skutków prawnych wobec jednostki poprzez jej czynność materialno-techniczną władztwo administracyjne może być realizowane, jak już wskazywano, w ramach czynności kontrolnych, które w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości mogą doprowadzić do modyfikacji praw lub obowiązków jednostki. Niestwierdzenie nieprawidłowości powinno natomiast prowadzić do utrwalenia skutków prawnych czynności materialno-technicznej jednostki.

Koncepcja władztwa administracyjnego przesuniętego w czasie nie deprecjonuje przy tym przyjętego doktrynalnie modelu stosunku administracyjnoprawnego, lecz stanowi wyraz przyznania warunkowej skuteczności w sferze administracyjnoprawnej oświadczeń woli podmiotów administrowanych. Jak wskazywał bowiem J. Borkowski, „Czasowe następstwo aktów woli stron stosunku prawnego oraz charakter tych objawów woli w procesie kreacji węzła prawnego łączącego administrację z jednostką uznać można za elementarne składniki pojęcia władztwa administracyjnego. Obydwa będą określone przez przepisy prawa administracyjnego, a więc nie wywodzą się ze sfery »przedprawnej«. Cały porządek postępowania administracyjnego ustalony jest w ten sposób, aby akty woli strony związane z przyszłym kształtem stosunku materialnoprawnego dotarły do organu przed zajęciem przez niego stanowiska”<sup>41</sup>. W ramach władztwa administracyjnego przesuniętego w czasie akt woli organu nadal wywiera skutek ostateczny albo w danej instancji, albo też w danej sprawie, ale z zastrzeżeniem, że jego wydanie nie ma charakteru obligatoryjnego. Porządek podejmowania aktów woli, jak słusznie podkreślał J. Borkowski, jest elementem stałym pojęcia władztwa administracyjnego, ostatecznie słowo należy bowiem zawsze do organu

---

<sup>40</sup> J. Borkowski, *Podmioty administracji publicznej a przemiany ustrojowe* [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 71.

<sup>41</sup> J. Borkowski, *Pojęcie...*, s. 46–47.

administracyjnego<sup>42</sup>. W ramach analizowanej konstrukcji procesowej to władcze rozstrzygnięcie organu należy jednak do sfery potencjalnej, której przesłanki realizacji powinny być ściśle określone przepisami prawa. Konstrukcja władztwa administracyjnego przesuniętego w czasie zawiera zatem w sobie element (stosując terminologię J. Borkowskiego) „władztwa niepełnego”, gdy nie jest realizowane w formie decyzji administracyjnej. Jest przy tym doskonałym potwierdzeniem tezy o stopniowości władztwa administracyjnego jako cechy działań administracji; przykładem łączenia elementów składowych władztwa w taki sposób, by można było dostosować działania administracji do właściwości regulowanych stosunków społecznych i zapewnić zamierzony efekt tych działań.

Jak uwidocznili omówiony w niniejszym opracowaniu przykład deklaracji z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, konstrukcja władztwa administracyjnego przesuniętego w czasie obejmuje nie tylko realizację uprawnień, lecz również obowiązków publicznoprawnych. W takim przypadku inicjatywa jednostki jest prawnie wymagana dla ukształtowania zakresu wynikającego z mocy prawa obowiązku ponoszenia daniny publicznej, a rezygnacja przez ustawodawcę z wydawania w każdej jednostkowej sprawie decyzji ustalającej wysokość zobowiązania służy zapewnieniu efektywności procesu administrowania. Może to być korzystne także dla samej jednostki ze względu na jej udział w tym procesie, bo choć ciąży na niej prawny obowiązek składania i aktualizacji deklaracji, towarzyszy mu również pewna przewidywalność zakresu ponoszonych obciążeń. Pewności sytuacji prawnej sprzyja limitowana przepisami prawa możliwość kontroli prawidłowości podjęcia czynności materialno-technicznej przez jednostkę i ustalenia obowiązku w drodze decyzji administracyjnej. W konstrukcji władztwa administracyjnego przesuniętego w czasie kompetencja do wydawania decyzji ustalającej zakres obowiązku publicznoprawnego (a pośrednio weryfikacyjną czynność materialno-techniczną jednostki) stanowić powinna w istocie gwarancję rzetelnego załatwienia sprawy, gdyż odbywa się w ramach reżimu prawnego właściwego postępowaniu jurysdykcyjnemu z wymogami związanymi m.in. z zapewnieniem stronie możliwo-

---

<sup>42</sup> Ibidem, s. 47.

ści czynnego udziału w postępowaniu czy ustaleniem stanu faktycznego i prawnego sprawy zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej, jak również z zasadą dwuinstancyjności. Na tym tle istotny jest jednak prawidłowo ukształtowany prawnie zakres podmiotowy, przedmiotowy i temporalny potencjalnej ingerencji organu administracji, gdyż mimo wskazanych pozytywnych aspektów tej konstrukcji procesowej władztwo administracyjne przesunięte w czasie *ipso facto* w pewnym sensie wiąże się jednak z brakiem stabilności sytuacji prawnej jednostki ze względu na możliwą (potencjalną) ingerencję organu administracji w sferę uprawnień/obowiązków ukształtowanych czynnością jednostki. Jak wykazano na podstawie deklaracji z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi pojawia się w szczególności ryzyko uchylania się organów administracji od skutków prawnych czynności materialno-technicznej jednostki bez przeprowadzania postępowania jurysdykcyjnego, poprzez praktykę kwestionowania bądź modyfikacji skutków prawnych czynności materialno-technicznej jednostki w ramach działań faktycznych organu, ewentualnie poprzez wydawanie postanowień odmawiających przyjęcia oświadczeń woli (deklaracji) jednostki ze skutkiem prawnym od wskazanego w nich dnia, co należy ocenić zdecydowanie negatywnie w świetle związania organów administracji przepisami prawa. Jak wskazuje bowiem J. Borkowski, „przymusową realizację woli administracji wiązać trzeba jedynie z określonymi formami jej działania”<sup>43</sup>.

Podsumowując, nasuwa się refleksja, że atrybuty władztwa administracyjnego, takie jak autorytatywność, imperatywność, ekspektatywność, omnipotencja oraz dyskrecjonalność działań administracyjnych, tradycyjnie kojarzone, jak i samo władztwo administracyjne, ze sprawczością i nadrzędnością administracji względem jednostki, w kontekście władztwa administracyjnego przesuniętego w czasie pełnią również specyficzne funkcje gwarancyjne, o ile wykonywane są na podstawie i w granicach obowiązującego prawa. Forma postępowania jurysdykcyjnego, a w konsekwencji potencjalnej decyzji kształtującej prawa lub obowiązki jednostki w sposób odmienny od skutków podjętej przez nią czynności materialno-technicznej, ma zapewniać bowiem rzetelne rozpoznanie sprawy oraz umożliwić wniesienie środków zaskarżenia za-

<sup>43</sup> J. Borkowski, *Pojęcie...*, s. 48.

równy administracyjnych, jak i sądowych. O ile konstrukcja władztwa administracyjnego przesuniętego w czasie jest wyrazem poszukiwania przez prawodawcę adekwatnego do rodzaju spraw zakresu władztwa administracyjnego (w tym o niepełnym charakterze) i związanych z tym odmiennych form działania, o tyle granice tego władztwa i adekwatny zakres gwarancji proceduralnych jednostki powinny wynikać jasno z norm prawa materialnego i procesowego.

## Bibliografia

- Adamiak B., *Czynności prawne jednostki a władztwo administracyjne* [w:] M. Wierzbowski, J. Jagielski, A. Wiktorowska, E. Stefańska (red.), *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, Warszawa 2009.
- Adamiak B., *Prawa jednostki w koncepcji władztwa administracyjnego przesuniętego w czasie*, „Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka” 2013, Nr 1.
- Adamiak B. [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawo procesowe administracyjne, System Prawa Administracyjnego*, t. 9, Warszawa 2020.
- Adamiak B., *Przesunięte w czasie instytucje prawne kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2020, Nr 6.
- Adamiak B., *Refleksje na temat dopuszczalności postępowania administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, Nr 5.
- Adamiak B., *Trwałość czynności prawnych w prawie podatkowym* [w:] W. Miemieć (red.), *Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego. Księga jubileuszowa Profesora Ryszarda Mastalskiego*, Wrocław 2009.
- Barnes J., *Transforming Administrative Procedure. Towards a Third Generation of Administrative Procedures*, 2016 Conference on Comparative Administrative Law.
- Borkowski J., *Podmioty administracji publicznej a przemiany ustrojowe*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania*.

- Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005.
- Borkowski J., *Pojęcie władztwa administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1972, Nr 167.
- Budziarek M., A. Szymczak, *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Lex 2021.
- Chróścielewski W., J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2021.
- Filipek J., *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968.
- Jaworski W.L., *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924.
- Jaśkowska M., *Postępowanie w sprawie dostępu do informacji publicznej na wniosek jako rodzaj procedury hybrydowej* [w:] J. Jagielski, D. Kijowski, M. Grzywacz (red.), *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, Warszawa 2018.
- Kasznicza S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947.
- Krawczyk M., *Podstawy władztwa administracyjnego*, Warszawa 2016.
- Longchamps F., *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1964, „Prawo” t. XII, Nr 19.
- Maurer H., *Ogólne prawo administracyjne. Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wrocław 2003.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013.
- Starościak J., *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957.
- Szremski J., *Ograniczenie dopuszczalności stosowania formy decyzji administracyjnej*, „Gubernaculum et Administratio” 2021, Nr 1, s. 125, <http://dx.doi.org/10.16926/gea.2021.01.08>.
- Wilbrandt-Gotowicz M., *O fenomenie postępowania hybrydowego* [w:] W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz (red.), *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, Warszawa 2019.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Kraków 2016.



## Nietypowa faza postępowania administracyjnego

Opracowania umieszczone w księgach jubileuszowych mają szczególną specyfikę. Polega ona między innymi na tym, że nie muszą to być prace czysto naukowe, ale powinny być wyrazem szacunku i sympatii dla jubilatów, co można uczynić różnymi drogami. Trzeba jednak pamiętać o zainteresowaniach naukowych tak uhonorowanego i w miarę możliwości nawiązywać do tematyki jego prac i do jego dorobku. Pan Profesor Wojciech Chróścielewski i Pan Profesor Jan Paweł Tarno są wybitnymi znawcami prawa administracyjnego, a najbliższa im tematyka wiąże się z postępowaniem administracyjnym. Nawiążę więc niżej do tych zagadnień, nie tyle ze względów merytorycznych, ale dlatego, żeby przy tej okazji wyrazić Drogim Jubilatów swoje wielkie uznanie i trwałą, niesłabnącą przyjaźń.

\*

Wątek, który chcę poruszyć, wiąże się z prostym pytaniem: co to jest postępowanie administracyjne? Jest to pytanie tak banalne i tak szkolne, że pewnie nie wypada go stawiać w takim opracowaniu. Okazuje się jednak, że nawet kwestia czysto podręcznikowa może spowodować interesujące refleksje i wywoływać dyskusję. Powszechnie i standardowo, ale przecież również naukowo przez postępowanie administracyjne w ścisłym tego słowa znaczeniu rozumie się działanie organu administracji publicznej zmierzające do wydania aktu stosowania prawa w sprawie indywidualnej, czyli do wydania decyzji administracyjnej. Dodaje się wtedy do tej nazwy przymiotnik „jurysdykcyjny”. Oczywiście mówi się również o innych postępowaniach administracyjnych, np. o postępowaniu skargowym lub o postępowaniu egzekucyjnym, ale w ścisłym sensie nie są to „postępowania administracyjne”, lecz postępowania prowadzone przez organy administracji publicznej w celu niejurysdykcyjnym. Z czasowego punktu

widzenia takim postępowaniem administracyjnym jest działanie organu administracji publicznej mieszczące się między momentem wszczęcia postępowania a momentem jego zakończenia w postaci ostatecznej decyzji administracyjnej. W tym właśnie przedziale czasowym mają się mieścić wszelkie czynności organu w sprawie indywidualnej, które nazywa się postępowaniem. W taki sam sposób do słowa „postępowanie” podchodzi sama ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.)<sup>1</sup>, mówiąc od razu w art. 1, że reguluje on postępowanie w sprawie indywidualnej kończące się wydaniem decyzji administracyjnej. Można też dodatkowo podkreślać, że w tym właśnie wspomnianym przedziale czasowym „w toku postępowania” zbierane są fakty istotne dla sprawy, prowadzone są czynności dowodowe, fakty są analizowane z punktu widzenia prawa materialnego, które jest tu „przymierzane” do stanu faktycznego, interpretowane i wykładane. Zachodzi również relacja odwrotna: fakty są zbierane, porządkowane i udowadnianie ze względu na obowiązującą normę prawa materialnego. Tylko takie fakty są miarodajne w sprawie. Te czynności powinny ponadto korespondować z interesem strony. W końcu przygotowywana jest treść rozstrzygnięcia i jego uzasadnienie faktyczne oraz prawne.

Wydawałoby się więc, że nie można tu nic dodać: sytuacja jest jasna, a deliberacja na temat pojęcia postępowania jest całkowicie zbędna i bezproduktywna. Tymczasem w k.p.a. znalazł się w pewnym momencie przepis art. 61a, burzący w pewnym zakresie tę standardową ocenę. Przepis ten wprowadza możliwość odmowy wszczęcia postępowania administracyjnego, a w szczególności odmowy przyznania legitymacji procesowej stronie podmiotowi, który zdaniem organu administracyjnego nie ma interesu prawnego. Tym samym ustawodawca przeciął zadawniony spór o to, czy przed wszczęciem postępowania jurysdykcyjnego organ jest władny przesądzać o istnieniu tego interesu. Jednak nie jest to tylko rozstrzygnięcie tego sporu, ale krok znacznie dalszy, przyznający organowi dyskrecjonalność, czyli prawo do rozstrzygania przed postępowaniem, kto posiada interes prawny i czy postępowanie ma być wszczęte. Dowolność, jaka tu została pozostawiona organowi, wzmocniona jest przez skrajnie nieostre sformułowanie: „z innych uzasadnionych przyczyn”.

---

<sup>1</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 775 z późn. zm.

Godzi ona w prawa podmiotowe administrowanych. Lektura i stosowanie tego przepisu rodzi bardzo istotne pytanie: czym jest aktywność (działanie) organu administracyjnego zmierzająca do rozstrzygnięcia o istnieniu legitymacji procesowej strony i zadecydowania, czy wszcząć, czy też nie wszczynać postępowania jurysdykcyjnego w wyniku podania podmiotu zewnętrznego? Czy jest to również postępowanie administracyjne? Na gruncie kodeksu nie da się odpowiedzieć na to pytanie, gdyż przepisy w jakimkolwiek stopniu nie wypowiadają się w kwestii procesowego aspektu owej odmowy wszczęcia postępowania administracyjnego. Jednak uważam, że jedyną możliwą odpowiedzią jest tu odpowiedź pozytywna: tak, to jest postępowanie administracyjne. Spróbujmy znaleźć argumenty przemawiające za taką tezę.

Nie ulega wątpliwości, że rozstrzygnięcie o tym, czy osoba wnosząca podanie posiada legitymację procesową, czy też nie, wymaga odpowiedniego procesu myślowego, zbierającego przesłanki, o jakich mowa w kontrowersyjnym przepisie. I tak organ (w istocie urzędnik) podejmujący takie rozstrzygnięcie powinien na podstawie art. 28 k.p.a. zorientować się, czy osoba ta posiada interes prawny (obowiązek), i w tym celu przeanalizować sytuację faktyczną, jaka jej dotyczy. Ponadto organ powinien uświadomić sobie fakt istnienia ewentualnych innych „uzasadnionych przyczyn”, jakie miałyby wpłynąć na jego rozstrzygnięcie, a wielka nieostrość tego określenia otwiera szeroki zestaw możliwych rozwiązań – ekonomicznych, społecznych, politycznych i innych. Wszystko to powoduje, że organ działający w trybie art. 61a k.p.a. zmuszony jest sięgnąć do prawa materialnego, gdyż tylko w ten sposób może on ustalić, czy zaistniała indywidualna sprawa administracyjna i czy istnieje norma, na podstawie której może być zbudowany interes prawny wnioskodawcy. Bez prawa materialnego rozstrzygnięcie powstałej kwestii nie jest w ogóle możliwe. Jest to już więc w istocie działanie organu właśnie o charakterze jurysdykcyjnym, choć nie kończy się ono decyzją, lecz jedynie postanowieniem o wszczęciu lub odmowie wszczęcia postępowania właściwego.

Jednocześnie, skoro tenże proces myślowy jest podejmowany przez organ administracji publicznej (urzędnika), to musi on być ukształtowany jako pewna sformalizowana procedura. Nie może bowiem istnieć jakiegokolwiek działanie organu w sprawie indywidualnej, które jest dowolne i nie jest w żaden sposób sformalizowane, a tym bardziej działanie

urzędnika państwowego nie może być traktowane nieformalnie czy nieoficjalnie. Zwróćmy też uwagę na to, że z uregulowania kodeksu wynika wprost, że działanie, o jakim tu mowa, ma się skończyć wydaniem aktu administracyjnego (postanowienia). Przekonuje nas to już w pełni, że mamy do czynienia z jakąś procedurą, gdyż każdy akt administracyjny musi być poprzedzony taką procedurą i w jakiejś procedurze musi być wydawany. Należy to do istoty tej formy działania administracji. Dodatkowo trzeba podkreślić, że od postanowienia wydawanego w tym trybie służy zażalenie, a więc i skarga do sądu administracyjnego, czyli jego wydanie zamyka postępowanie tylko w pierwszej instancji.

Idąc dalej, należy zauważyć, że skoro jest to „jakaś” procedura, to konieczne jest dla jej przeprowadzenia postępowanie dowodowe. Ustalając stan faktyczny, organ jest zobowiązany do zebrania odpowiednich dowodów. Postanowienie o tak istotnej treści, mającej przecież wymiar materialny, nie może być wydane na podstawie faktów nieudowodnionych i materiału faktycznego wybranego dowolnie. Organ, zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej, która dotyczy wszelkich postępowań administracyjnych, powinien udowodnić, że interes wnioskodawcy ma lub nie ma charakteru interesu prawnego, a tego nie da się uczynić bez sięgnięcia do prawa materialnego i zbadania sytuacji prawnej wnoszącego podanie.

Formułując całe zagadnienie prościej, można więc zapytać, co się dzieje w odcinku czasowym między wniesieniem podania a wydaniem postanowienia w trybie art. 61a k.p.a. Jeszcze prościej: co to jest. Coś się przecież dzieje, coś, jakiegoś działania organu administracyjnego istnieją, a jeśli są to działania kompetentnego organu administracji publicznej, to to, co on robi, musi być oparte na podstawie prawnej i musi być nazwane postępowaniem. Jeśli tak, to gdziekolwiek k.p.a. posługuje się słowem „postępowanie”, należy przez to rozumieć każdy odcinek czasowy, w którym „coś się dzieje” w sprawie administracyjnej. Jakiegoś „postępowanie” przecież jest już „w toku”, tyle że jest to tok specjalny, wstępny i nienazwany, wręcz enigmatyczny. Z kolei to, czy sprawa administracyjna zawiśła, ma być przesądzone właśnie w tym wstępnym postępowaniu – ona „zawiśnię”, gdy rezultat tego swoistego postępowania będzie pozytywny.

Powyższe spostrzeżenia doprowadzają do wniosku, że art. 61a k.p.a., w stosunku do którego zresztą można wnieść wiele różnych zastrzeżeń, obarczony jest i tym, że uruchamia on pewne postępowanie administra-

cyjne, którego ustawodawca nie nazwał, którego cech nie określił, wskazując tylko na jego końcowy efekt procesowy, jakim jest postanowienie. Zaniedbanie ustawodawcy w tym zakresie jest rażące. Postępowanie, o jakim mowa, można nazwać wstępnym, przedwstępnym czy jakkolwiek inaczej, natomiast jest to niewątpliwie etap postępowania administracyjnego. Co więcej, jest to faza postępowania jurysdykcyjnego, gdyż przy jego pomocy przesądza się o istnieniu lub nieistnieniu czyjegoś interesu prawnego, czyli jednego z podstawowych elementów jurysdykcji administracyjnej, wynikającego z prawa materialnego. Wniosek może więc być tylko jeden: gdziekolwiek w przepisach kodeksu jest mowa o „postępowaniu”, należy przez to rozumieć wszelkie etapy działań organu administracyjnego w danej sprawie – także te, które ustawodawca przewidział przed jego formalnym wszczęciem. Twierdzenie, że wszystko to, co robi organ administracji publicznej przed formalnym wszczęciem, nie może być nazwane postępowaniem, po prostu nie istnieje w sensie prawnym, jest fałszywe. Taka konkluzja ma oczywiście znaczenie dla niektórych instytucji postępowania administracyjnego, jak np. dla przesłanek dopuszczania organizacji społecznych do udziału w tym postępowaniu. Uzasadnia ona możliwość dopuszczenia takiej organizacji także przed wszczęciem właściwego postępowania w czasie, gdy toczy się właśnie postępowanie zmierzające do ustalenia, czy postępowanie właściwe może być wszczęte. Do takiego wniosku można dodać jeszcze tezę ogólniejszą. Otóż uważam, że postępowaniem administracyjnym, i to postępowaniem jurysdykcyjnym, powinny być nazwane wszystkie cykle działań organu administracyjnego w sprawie administracyjnej, które zmierzają do wydania aktu administracyjnego – nie tylko decyzji, ale również postanowienia. Przyjęcie tezy odmiennej musiałoby spowodować, że organ administracyjny może prowadzić działania w celu ustalenia i zastosowania norm prawa materialnego bez żadnego postępowania – po prostu dowolnie.

Przedstawiony wyżej problem doprowadził do sporu między B. Adamiak a R. Stankiewiczem. Zdaniem B. Adamiak „interes prawny (obowiązek) to wartość ochrony praw jednostki określona przepisami prawa materialnego. (...) Jeżeli wnoszący podanie powołuje się na swój interes prawny, ustalenie zasadności tego żądania może nastąpić wyłącznie w toku postępowania, przy zapewnieniu jednostce wnoszącej podanie

prawa do czynnego udziału. Rozważenie przez organ administracji publicznej interesu prawnego poza formami postępowania administracyjnego jest sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawnego (...). Organ administracji publicznej nie jest związany twierdzeniem jednostki co do podstaw wprowadzenia interesu prawnego”<sup>2</sup>. Oczywiście autorka, pisząc o „postępowaniu”, ma na myśli właściwe postępowanie jurysdykcyjne. Z jej twierdzeniami w pełni się zgadzam. Z takim stanowiskiem polemizuje jednak R. Stankiewicz, stwierdzając, że przepis art. 61a k.p.a. „daje organowi możliwość odmowy wszczęcia postępowania wobec »podmiotu niebędącego stroną«, co daje organowi możliwość dokonania oceny legitymacji podmiotu wnoszącego podanie na etapie przedjurysdykcyjnym”<sup>3</sup>. Ten ostatni pogląd wyraża *clou* omawianego zagadnienia. Otóż powtarza on niewątpliwie błędne zapatrywanie, że organ administracyjny może oceniać legitymację procesową strony bez jakichkolwiek dowodów i bez sięgania do prawa materialnego. Ponadto pojawia się tu pojęcie „etapu przedjurysdykcyjnego”, a tym samym jego autor potwierdza, że dowolne ustalanie tej oceny jest mimo wszystko jakimś postępowaniem administracyjnym. R. Stankiewicz zauważa ponadto, że „jak wskazuje się w treści rządowego projektu uzasadnienia do nowelizacji (...), celem wprowadzenia (...) art. 61a jest odróżnienie postępowania wstępnego (...) od postępowania właściwego (...)”<sup>4</sup>. Okazuje się więc, że fazę, którą autor nazwał „przedjurysdykcyjną”, już wcześniej nazwano postępowaniem „wstępnym”, czyli wbrew unormowaniom kodeksu dostrzeżono jej istnienie. Autor dodał, że „na organie administracji publicznej ciąży więc obowiązek dokonania wstępnej oceny, czy dany podmiot jest stroną postępowania (...), a na podmiocie wnoszącym żądanie (...) ciąży obowiązek przedstawienia okoliczności dowodzących, iż może zostać uznana za stronę”<sup>5</sup>. Nieporozumienie sięga tutaj jeszcze dalej. Nie jest trafne twierdzenie, że to strona ma przedstawiać okoliczności dowodzące jej statusu strony. W prawie administracyjnym ciężar

<sup>2</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 289.

<sup>3</sup> R. Stankiewicz [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 290.

<sup>4</sup> Ibidem, s. 288.

<sup>5</sup> Ibidem, s. 289.

dowodu spoczywa na organie prowadzącym postępowanie<sup>6</sup>. Podobnie wypowiedziała się M. Romańska, podnosząc, że „postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania ma swoją podstawę w przepisach procedury administracyjnej i jest efektem ich zastosowania w odniesieniu do żądania zgłoszonego organowi administracji”. Ma to być zdaniem autorki „doprecyzowanie” poglądu orzecznictwa, oznaczające, że w tych sytuacjach organ nie prowadzi postępowania administracyjnego przed wydaniem postanowienia, które jest aktem formalnym<sup>7</sup>.

Z kolei ustawodawca kodeksowy pominął zupełnie to zagadnienie, prowadząc do sytuacji, w której wykładnia językowa art. 61a kieruje nas w ślepią uliczkę, gdyż zakłada, że postępowanie wyjaśniające dla osiągnięcia postanowienia o wszczęciu lub o odmowie wszczęcia postępowania jest niepotrzebne i w tym sensie ono nie istnieje. Tym samym dla interpretatorów tego przepisu ustawodawca stworzył duży kłopot. Dopiero wykładnia celowościowa i systemowa art. 61a wskaże nam, że musimy mieć do czynienia z odrębną fazą całego postępowania. Wniosek o konieczności posłużenia się taką wykładnią wiąże się zresztą ze sformułowanym przez W. Jakimowicza cennym postulatem „pełnej wykładni przepisów procesowych”, który wynika z tego, że „cele norm procesowych – są »służebne« w procesach stosowania norm prawa materialnego, a także jest dopuszczalny szerszy niż w przypadku norm prawa materialnego zakres rozczłonkowania w przepisach prawa”. Postulat ten zakłada „odkodowywanie tych norm przy wykorzystaniu trzech podstawowych metod wykładni, tj. wykładni językowej, celowościowej i systemowej. Wykładnia językowa nie powinna prowadzić do rezultatów, które byłyby sprzeczne z efektami wykładni systemowej i efektami wykładni celowościowej. (...) Organy administracyjne nie powinny zonglować powyższymi metodami wykładni w poszukiwaniu norm podlegających stosowaniu, lecz stosować te metody zawsze i łącznie”. Autor zauważa (za K. Płeszka), że odstępowanie od wykładni językowej następuje m.in. wtedy, gdy „istnieje silne uzasadnienie aksjologiczne odwołujące

<sup>6</sup> Podtrzymuję tutaj mój pogląd, który uzasadniłem [w:] *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 131 i n.

<sup>7</sup> M. Romańska [w:] H. Knysiak-Molczyk (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 435.

się przede wszystkim do wartości konstytucyjnych”. Wspomina on też o wyjątku zwanym „silnym uzasadnieniem aksjologicznym”, polegającym na tym, że odstępuje się od wykładni językowej, zwłaszcza wtedy, gdy prowadziłaby ona do rażąco niesprawiedliwych rozstrzygnięć lub do absurdalnych konsekwencji. Ten teoretyczny postulat doskonale odpowiada zagadnieniu, o którym tu mówimy. Oparcie wykładni art. 61a wyłącznie na metodzie językowej godzi w prawa obywatela, odbierając mu prawo do uczestnictwa we wszystkich fazach postępowania administracyjnego<sup>8</sup>.

Występujący tu problem, a w tym ostrze art. 61a k.p.a. wymierzone *de facto* w obywatela, stara się załagodzić orzecznictwo sądowe, wskazując, że dopuszczalność odmowy wszczęcia postępowania na podstawie pierwszej przesłanki z art. 61a została ograniczona do sytuacji oczywistego braku przymiotu strony, a nie sytuacji, gdy ocena tej kwestii wymaga przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego<sup>9</sup>. Posługiwanie się tutaj nieostrym określeniem „oczywisty” już zdradza wyraźną niepewność sądów w wyborze odpowiedniego rozwiązania. Uzupełnia się to stwierdzeniem, że określony w omawianym przepisie brak możliwości wszczęcia postępowania zachodzi, gdy wszczęciu postępowania stoi na przeszkodzie przepis prawa bądź poszczególne przepisy, których interpretacja uniemożliwia prowadzenie tego postępowania i rozpatrzenie treści żądania w sposób merytoryczny<sup>10</sup>. Okazuje się więc, że sądy

<sup>8</sup> W. Jakimowicz, *Problemy stosowania prawa administracyjnego procesowego* [w:] G. Łaszczycza (red.), *System prawa administracyjnego procesowego*, t. I, *Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2017, s. 600–602.

<sup>9</sup> Por.: wyrok NSA z dnia 29 listopada 2017 r., II OSK 330/17, a wcześniej: wyrok NSA z dnia 28 marca 2012 r., II GSK 321/11, II GSK 321/11 i wyroki WSA w Warszawie z dnia 5 lutego 2013 r. – VII SA/Wa 1587/12, Lex nr 1326833. Por. też: postanowienie NSA z dnia 30 lipca 2022 r., I OZ 440/22 – z moją głosą [w:] OSP 2023, Nr 4, s. 114 i n. Podobnie sądy interpretują drugą przesłankę odmowy wszczęcia postępowania administracyjnego, zawartą w art. 61a k.p.a. („uzasadnione przyczyny”) – por. np.: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 6 września 2012 r. IV SA/Po332/12, Lex nr 1216728. Opierając się na tym wyroku, stwierdzono, że chodzi o okoliczności, które „w oczywisty sposób stanowią przeszkodę do wszczęcia postępowania” – P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 212.

<sup>10</sup> Por.: wyrok NSA z dnia 15 października 2021 r., I GSK 461/21, CBOSA.

dostrzegają tę paradoksalną sytuację i próbują „ratować”, zawężając ją tylko do przypadków oznaczających „oczywisty brak przymiotu strony” albo przeszkodę wynikającą z wyraźnego przepisu prawa. W moim przekonaniu taka kompromisowa interpretacja art. 61a jest błędna, gdyż nie ma ona uzasadnienia w ramach którejkolwiek z wymienionych form wykładni. Art. 61a nie daje żadnej możliwości wykładni idącej aż tak daleko, używającej nowych pojęć nieostrzych. To nie jest droga do powstawania tzw. prawa sędziowskiego. Natomiast wspomniana wyżej wykładnia celowościowa tego przepisu powinna zmierzać w innym kierunku. Powinna ona eksponować to, że unormowanie art. 61a nie może być interpretowane w sposób odbierający od początku prawa podmiotowi wnoszącemu podanie, ani w ten sposób, że może ono prowadzić do omijania obowiązujących norm materialnego prawa administracyjnego.

## Bibliografia

- Adamiak B., J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Hauser R., M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Jakimowicz W., *Problemy stosowania prawa administracyjnego procesowego* [w:] G. Łaszczycza (red.), *System prawa administracyjnego procesowego*, t. I, *Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2017.
- Knysiak-Molczyk H. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Zimmermann J., *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017.
- Zimmermann J., *Zakres określenia „postępowanie” w Kodeksie postępowania administracyjnego. Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 sierpnia 2022 r., II OZ 440/22, OSP 2023, Nr 4, poz. 34.*

