

PRAWO O POSTĘPOWANIU PRZED SĄDAMI ADMINISTRACYJNYMI

Komentarz

redakcja naukowa Tadeusz Woś

Tadeusz Woś, Hanna Knysiak-Sudyka, Marta Romańska

KOMENTARZE

6. WYDANIE



Wolters Kluwer

PRAWO O POSTĘPOWANIU PRZED SĄDAMI ADMINISTRACYJNYMI

Komentarz

redakcja naukowa Tadeusz Woś

Tadeusz Woś, Hanna Knysiak-Sudyka, Marta Romańska

KOMENTARZE

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

6. WYDANIE

Stan prawny na 1 czerwca 2016 r.

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Katarzyna Gierłowska

Opracowanie redakcyjne
Agnieszka Zagozda

Łamanie
Fotoedytor

Komentarz do poszczególnych artykułów opracowali:

Tadeusz Woś – Wstęp, art. 1–5, 50–58 § 1–3 (uwagi 1–20), art. 59–64, 115–122,
132–171, 264–269, 286–287

Hanna Knysiak-Sudyka – art. 45–49a, 65–114, 173–263, 270–285

Marta Romańska – art. 6–44, 58 § 4 (uwagi 21–32), art. 123–131, 172, 285a–285l,
288–301

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

prawoLubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by
Wolters Kluwer SA, 2016

ISBN: 978-83-8092-366-9
6. wydanie

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	7
Wstęp	13
Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi	17
DZIAŁ I. Przepisy wstępne	19
Rozdział 1. Przepisy ogólne	23
Rozdział 2. Właściwość wojewódzkich sądów administracyjnych	205
Rozdział 3. Właściwość naczelnego sądu administracyjnego	213
Rozdział 4. Skład sądu	238
Rozdział 5. Wyłączenie sędziego	244
DZIAŁ II. Strony	271
Rozdział 1. Zdolność sądowa i procesowa	272
Rozdział 2. Strony i uczestnicy postępowania	307
Rozdział 3. Pełnomocnicy	324
DZIAŁ III. Postępowanie przed wojewódzkim sądem administracyjnym	366
Rozdział 1. Pisma w postępowaniu sądowym	373
Rozdział 2. Skarga	401
Rozdział 3. Wniosek o wszczęcie postępowania	583
Rozdział 4. Doręczenia	588
Rozdział 5. Terminy	626
Rozdział 6. Uchybienie i przywrócenie terminu	635
Rozdział 7. Posiedzenia sądowe	648
Rozdział 8. Postępowanie mediacyjne i uproszczone	690
Rozdział 9. Zawieszenie i podjęcie postępowania	719
Rozdział 10. Orzeczenia sądowe	763
Rozdział 11. Prawomocność orzeczeń	965

DZIAŁ IV. Środki odwoławcze	1017
Rozdział 1. Skarga kasacyjna	1021
Rozdział 2. Zażalenie	1122
DZIAŁ V. Koszty postępowania	1136
Rozdział 1. Zwrot kosztów postępowania między stronami	1138
Rozdział 2. Koszty sądowe	1158
Oddział 1. Przepisy ogólne	1158
Oddział 2. Wpis	1188
Oddział 3. Opłata kancelaryjna	1196
Oddział 4. Wydatki	1202
Rozdział 3. Zwolnienie od kosztów sądowych	1204
Oddział 1. Przepisy ogólne	1204
Oddział 2. Prawo pomocy	1211
DZIAŁ VI. Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego	1265
DZIAŁ VII. Wznowienie postępowania	1280
DZIAŁ VIIa. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia	1315
DZIAŁ VIII. Wykonywanie orzeczeń sądowych	1342
DZIAŁ IX. Postępowanie w razie zaginięcia lub zniszczenia akt	1356
DZIAŁ X. Przepisy z zakresu postępowania w obrocie zagranicznym	1374
DZIAŁ XI. Przepis końcowy	1389
Skorowidz	1391

Wykaz skrótów

Akty prawne

- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 121 z późn. zm.)
- k.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. sprost. i zm.)
- Konwencja – Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.)
- k.p. – ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1502 z późn. zm.)
- k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 23 z późn. zm.)
- k.p.c. – ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 101 z późn. zm.)
- k.p.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.)
- k.r.o. – ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2082 z późn. zm.)
- nowela do k.p.a. i p.s.a. z 2010 r. – ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. – o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18 z późn. zm.)

- nowela kwietniowa do prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi/nowela kwietniowa z 2015 r. – ustawa z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. poz. 658)
- nowela majowa do k.p.c./nowela majowa z 2000 r. – ustawa z dnia 24 maja 2000 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. Nr 48, poz. 554 z późn. zm.)
- ordynacja podatkowa – ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 613 z późn. zm.)
- p.e.a. – ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1619 z późn. zm.)
- prawo budowlane – ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm.)
- prawo prasowe – ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz. U. Nr 5, poz. 24 z późn. zm.)
- przep. wpraw. sąd. adm. – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1271 z późn. zm.)
- p.s.a. – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.)
- pr. up. – ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 233 z późn. zm.)
- regulamin NSA – uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2010 r. w sprawie regulaminu wewnętrznego urzędowania Naczelnego Sądu Administracyjnego (M.P. Nr 86, poz. 1007)
- regul. wew. urzęd. – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 sierpnia 2015 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz. U. poz. 1177)

-
- u.d.i.p. – ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2058 z późn. zm.)
- u.g.n. – ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 z późn. zm.)
- u.s.a. – ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1647)
- u.s.d.g. – ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 584 z późn. zm.)
- u.s.g. – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 z późn. zm.)
- u.s.p. – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1445 z późn. zm.)
- u.s.w. – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1392 z późn. zm.)
- ustawa o adm. rząd. – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 z późn. zm. – uchylona)
- ustawa o NSA z 1980 r. – ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 4, poz. 8 z późn. zm. – uchylona)
- ustawa o NSA z 1995 r. – ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 z późn. zm. – uchylona)
- ustawa o ref. lok. – ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 706 z późn. zm.)
- ustawa o s.k.o. – ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1659 z późn. zm.)

- ustawa o skardze na przewlekłość – ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843 z późn. zm.)
- ustawa o SN – ustawa z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 499 z późn. zm.)
- ustawa o u.s.p. – ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 133 z późn. zm.)
- ustawa o woj. i adm. rząd. – ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 525)

Uwaga: przepisy powołane w opracowaniu bez bliższego oznaczenia są przepisami ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Oficjalne wydawnictwa z orzecnictwem

- Biul. SN – Biuletyn Sądu Najwyższego
- ONSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
- ONSAiWSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych (od 2004 r.)
- OSA – Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych
- OSAB – Orzecznictwo Sądów Apellacji Białostockiej
- OSN – Orzecznictwo Sądu Najwyższego (do 1962 r.)
- OSNAP – Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (od 1995 r. do 2002 r.)
- OSNC – Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Cywilna (od 1995 r.)
- OSNCP – Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Cywilna oraz Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (od 1963 r. do 1994 r.)
- OSNKW – Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Karno i Izba Wojskowa
- OSNAPiUS – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (do 2003 r.)

OSNPUS	- Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych (od 2003 r.)
OSP	- Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPİKA	- Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OwSS	- Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
OTK	- Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	- Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; Zbiór Urzędowy, Seria A

Czasopisma

AUWr	- Acta Universitatis Wratislaviensis
DPP	- Demokratyczny Przegląd Prawniczy
KSP	- Krakowskie Studia Prawnicze
Mon. Pod.	- Monitor Podatkowy
Mon. Praw.	- Monitor Prawniczy
NP	- Nowe Prawo
OMT	- Organizacja, Metody, Technika
PiP	- Państwo i Prawo
POP	- Przegląd Orzecznictwa Podatkowego
PP	- Prawo Pracy
PPH	- Przegląd Prawa Handlowego
PPP	- Przegląd Prawa Publicznego
Prok. i Pr.	- Prokuratura i Prawo
Pr. Gosp.	- Prawo Gospodarcze
Prz. Pod.	- Przegląd Podatkowy
PS	- Przegląd Sądowy
PUG	- Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
RPEiS	- Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
Sam. Ter.	- Samorząd Terytorialny
ZNSA	- Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego
ZNUJ	- Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego
ZNUŁ	- Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego

Sądy i inne instytucje

ETPCz	- Europejski Trybunał Praw Człowieka
NIK	- Najwyższa Izba Kontroli
NSA	- Naczelny Sąd Administracyjny

NSA-OZ	- Naczelny Sąd Administracyjny - Ośrodek Zamiejscowy
RM	- Rada Ministrów
RP	- Rzeczpospolita Polska
SA	- Sąd Apelacyjny
SN	- Sąd Najwyższy
TK	- Trybunał Konstytucyjny
WSA	- wojewódzki sąd administracyjny

Inne

Dz. U.	- Dziennik Ustaw
M.P.	- Monitor Polski
LEX	- system informacji prawnej LEX

Wstęp

1. Z dniem 1 stycznia 2004 r. weszła w życie ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1647 z późn. zm.) i ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.), które – wraz z ustawą z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1271 z późn. zm.) – wyznaczają kształt organizacyjny sądownictwa administracyjnego i normują postępowanie przed sądami administracyjnymi.
2. Ustawa – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w art. 1 przyjęła jako zasadę uregulowanie postępowania w sprawach sądownoadministracyjnych w sposób całościowy, bez odsyłania do innych procedur. Zastosowaną przez ustawodawcę metodę regulacji postępowania sądownoadministracyjnego należy ocenić jako rozwiązanie merytorycznie uzasadnione i wręcz niezbędne. Dwuinstancyjne postępowanie sądownoadministracyjne stanowi nową, odrębną jakość w systemie procedur przed organami państwa, której nie można było w dalszym ciągu normować w drodze odesłań do innych ustaw procesowych (kodeksu postępowania administracyjnego i kodeksu postępowania cywilnego – jak to czyniła ustawa o NSA z 1995 r.) i odpowiedniego stosowania ich przepisów. Po dwudziestu trzech latach funkcjonowania sądownictwa administracyjnego niezbędne było stworzenie jednoznacznych zasad i reguł procesowych, którymi winno się rządzić postępowanie przed tymi sądami.
3. Ustawodawca, tworząc nową procedurę sądową, przyjął – trafnie – że nie oznacza to konieczności tworzenia jej od podstaw. W związku z tym przy konstruowaniu przepisów ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi zostały wykorzystane te postanowienia zawarte w ustawie o NSA z 1995 r. regulujące postępowanie przed NSA przed 1 stycznia 2004 r., które nie przestały być adekwatne w dwuinstancyjnym postępowaniu sądownoadministracyjnym. Również jako właściwą metodę należy ocenić wykorzystanie dla uregulowania tego postępowania rozwiązań procesowych zawartych w kodeksie postępowania cywilnego.

Wykorzystując jednak dotychczasowe przepisy procesowe zawarte w ustawie o NSA z 1995 r. i „transponując” przepisy kodeksu postępowania cywilnego do uregulowania postępowania przed sądami administracyjnymi, należało kierować się dwiema przesłankami. Z jednej strony należało dążyć do usunięcia oczywistych mankamentów dotychczasowej regulacji postępowania sądownoadministracyjnego zawartych w ustawie o NSA z 1995 r., a z drugiej, wzorując się na przepisach kodeksu postępowania cywilnego do ukształtowania postępowania przed sądami administracyjnymi, należało pamiętać o istocie i funkcji tego postępowania oraz ustrzec się przed pokusą mechanicznego powielania rozwiązań obowiązujących w postępowaniu cywilnym. Nie każde z nich może być bowiem przydatne w postępowaniu sądownoadministracyjnym, którego istotą nie jest rozstrzygnięcie sporu w sprawie materialnoprawnej, lecz kontrola rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, zawartego w zaskarżonym akcie lub czynności organu administracji publicznej.

4. Należy niestety stwierdzić, że zarówno sposób wykorzystania dotychczasowych przepisów procesowych zawartych w ustawie o NSA z 1995 r., jak i operacja „transponowania i przystosowania” przepisów kodeksu postępowania cywilnego do stworzenia nowej procedury sądownoadministracyjnej budzą zastrzeżenia i w wielu, często istotnych, kwestiach proceduralnych uzasadniają ocenę negatywną rozwiązań przyjętych w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Przede wszystkim musi budzić zdziwienie, że ustawodawca nie pokusił się o usunięcie oczywistych mankamentów zawartych w przepisach ustawy o NSA z 1995 r., bądź też tam, gdzie próby takie zostały podjęte, są one – z punktu widzenia techniczno-prawnego lub w płaszczyźnie merytorycznej – nieudane.

Podobnie nie można ocenić jako prawidłowej operacji „transponowania” do postępowania sądownoadministracyjnego wielu instytucji procesowych unormowanych w kodeksie postępowania cywilnego. Rozwiązania te (zarówno transponowane wprost, jak i poddane modyfikacjom) nie zawsze odpowiadają istocie i funkcjom postępowania sądownoadministracyjnego. Zarzut ten dotyczy w szczególności przyjętego modelu środków odwoławczych (skargi kasacyjnej i zażalenia) od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych. Przyjęty model skargi kasacyjnej został oparty na rozwiązaniach wzorowanych na przepisach o kasacji cywilnej w kształcie przed zasadniczą reformą postępowania cywilnego wprowadzoną nowelą majową z 2000 r. do kodeksu postępowania cywilnego. Procedura cywilna opierała się wówczas na trójinstancyjnym systemie środków zaskarżenia, w którym występowała apelacja oraz kasacja, i kasacja była szczególnym środkiem prawnym o cechach nadzwyczajnego środka odwoławczego. Tymczasem w postępowaniu sądownoadministracyjnym skarga kasacyjna jest zwyczajnym środkiem zaskarżenia uruchamiającym tok instancji.

Ponadto należy zwrócić uwagę na fakt, że przy transponowaniu do ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi postanowień kodeksu postępowania

cywilnego ustawodawca – z niewiadomych przyczyn – nie wziął pod uwagę zmian wprowadzonych do tego kodeksu nowelą majową z 2000 r., a w szczególności wprowadzonej tą nowelą szczególnej procedury rozpatrywania przez sądy spraw drobnych, o niewielkiej wartości przedmiotu sporu (postępowania uproszczonego).

5. Zastrzeżenia budzą wreszcie niektóre nowe instytucje procesowe wprowadzone w celu przyspieszenia postępowania sądowniczo-administracyjnego. Dotyczy to w szczególności zakresu dopuszczalności stosowania w tym postępowaniu postępowania uproszczonego i konstrukcji mediacji.
6. Przyjęta przez ustawodawcę metoda całościowego uregulowania postępowania sądowniczo-administracyjnego w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie została przez niego zrealizowana w sposób pełny. Przede wszystkim poważne odmienności dla konstrukcji tego postępowania w poszczególnych kategoriach skarg do sądu administracyjnego wprowadzają przepisy zawarte poza tą ustawą, które należy traktować jako *lex specialis* w stosunku do postanowień tej ustawy. Zawarte są one w szczególności w ustawach samorządowych oraz w ustawie o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.
7. W związku z przyjętą przez ustawodawcę metodą wykorzystania dla uregulowania postępowania sądowniczo-administracyjnego rozwiązań procesowych zawartych w kodeksie postępowania cywilnego autorzy komentarza stanęli przed dylematem, czy odsyłać Czytelnika w tym zakresie, w jakim poszczególne postanowienia ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wykazują większe lub mniejsze pokrewieństwo z przepisami kodeksu postępowania cywilnego, do tych przepisów oraz literatury z zakresu postępowania cywilnego oraz orzecznictwa, co oczywiście w sposób zasadniczy ułatwiłoby zadanie, czy też wybrać drogę o wiele trudniejszą – opracowania rzeczywistego komentarza do całości postanowień ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi bez różnicowania, czy poszczególne przepisy tej ustawy ma korzenie w przepisach kodeksu postępowania cywilnego, czy też ma inny rodowód, np. został przejęty z ustawy o NSA z 1995 r., lub też stanowi zupełnie nowe rozwiązanie procesowe. Autorzy uznali, że tylko drugie rozwiązanie rzeczywiście może ułatwić osobom korzystającym z komentarza stosowanie przepisów ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Oczywiście w jego opracowaniu został wykorzystany zarówno dorobek literatury, jak i orzecznictwo SN i NSA dotyczące stosowania przepisów dotychczasowych ustaw regulujących postępowanie sądowniczo-administracyjne (w szczególności ustawy o NSA z 1995 r.), jeśli zachowały one aktualność w nowym – dwuinstancyjnym – postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Równie szeroko autorzy sięgali do dorobku literatury postępowania cywilnego i orzecznictwa sądowego w tym zakresie, w jakim – w ich ocenie – rozwiązania procesowe przejęte do komentowanej ustawy z kodeksu postępowania cywilnego nie zmieniły treści w tym postępowaniu, do którego zostały inkorporowane. W szóstym

wydaniu wykorzystany został oczywiście również – już bardzo bogaty – dorobek literatury, opartej na nowej regulacji, oraz orzecznictwo sądów administracyjnych (NSA i wojewódzkich sądów administracyjnych), od dwunastu lat stosujących już przepisy komentowanej ustawy.

8. Ustawą z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. poz. 658), która weszła w życie w dniu 15 sierpnia 2015 r., w sposób istotny zostało zmodyfikowane postępowanie sądownoadministracyjne. Ustawa ta jednak wyeliminowała tylko niektóre usterki, niekonsekwencje i luki w uregulowaniu postępowania sądownoadministracyjnego. Jednocześnie wprowadzone tą ustawą rozwiązania procesowe rodzą nowe wątpliwości interpretacyjne, a niektóre z nich – utworzone pod hasłem wzmocnienia skuteczności i sprawności sądowej kontroli administracji publicznej – wprowadzają istotne odmienności od ogólnego modelu tej kontroli i w istocie mogą być obciążone zarzutem ograniczania konstytucyjnego prawa do sądu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zarzut ten dotyczy np. wprowadzenia ograniczenia sądowej kontroli interpretacji przepisów prawa podatkowego wydawanych w indywidualnych sprawach (por. nowy art. 57a), czy wprowadzenia – wyłącznie w odniesieniu do skarg z art. 3 § 2 pkt 5 i 6 – nowej przesłanki dopuszczalności zaskarżenia *sensu stricto*, której niespełnienie prowadzi do odrzucenia skargi (por. dodany art. 58 § 1 pkt 5a).

USTAWA

z dnia 30 sierpnia 2002 r.

Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

(tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 718; zm.: Dz. U. z 2014 r. poz. 183; z 2016 r. poz. 846)

DZIAŁ I

Przepisy wstępne

Literatura: Adamiak B., *Glosa do postanowienia NSA z 6 lipca 2004 r.*, OSK 547/04, OSP 2006, z. 5; Adamiak B., *Glosa do wyroku składu siedmiu sędziów NSA z 19 maja 2003 r.*, OSA 1/03, OSP 2003, z. 11, poz. 136; Adamiak B., *O podmiotowości organów administracji publicznej w postępowaniu sędowoadministracyjnym*, PiP 2006, z. 11; Adamiak B., *Rola sporów o właściwość w postępowaniu administracyjnym*, PS 2004, nr 6; Adamiak B., *Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach z zakresu samorządu terytorialnego*, Sam. Ter. 1997, nr 4; Adamiak B., *Z problematyki właściwości sądów administracyjnych (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.)*, ZNSA 2006, nr 2; Adamiak B., *Przesłanki tożsamości sprawy sędowoadministracyjnej*, ZNSA 2007, nr 1; Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2008, 2014; Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sędowoadministracyjne*, Warszawa 2009, 2015; Agopszowicz A., *Glosa do wyroku NSA z 29 sierpnia 1991 r.*, SA/Wr 535/91, Sam. Ter. 1993, nr 5; Agopszowicz A. (red.), Gilowska Z., *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym*, Warszawa 1999; Babiarz S., Dauter B., Gruszczyński B., Hauser R., Kabat A., Niezgodka-Medek M., *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2015; Bandarzewski K., Budzisz R., Chmielnicki P. (red.), Dąbek D., Dobosz P., Jaworska-Dębska B., Kisiel W., Kryczko P., Mączyński M., Niżnik-Dobosz I., Płażek S., Wlazlak K., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2013 – P. Chmielnicki (red.) i in., *Komentarz do u.s.g. ...*; Bandarzewski K., Chmielnicki P., Dobosz P., Kisiel W., Kryczko P., Mączyński M., Płażek S., *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2010 – K. Bandarzewski i in., *Komentarz do u.s.g. ...*; Bandarzewski K., Chmielnicki P., Kisiel W., *Aktualne spory o skargę na uchwałę rady gminy*, Sam. Ter. 2004, nr 7–8; Bartosiewicz A., *Glosa do wyroku NSA z 1 lutego 2005 r.*, FSK 1714/04, *Finanse Komunalne* 2005, nr 12; Batorowicz R., *Zasada udzielania pomocy stronom a czynności przewodniczącego w postępowaniu sędowoadministracyjnym*, *Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka* 2007, nr 1; Błaszczak Ł. (w:) *Postępowanie cywilne*, red. E. Marszałkowska-Krześ, Warszawa 2008; Bochenek W., *Bezczynność a milczenie organu administracji publicznej*, Sam. Ter. 2003, nr 12; Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2000; Bogusz M., *Glosa do wyroku WSA w Bydgoszczy z 15 lipca 2005 r.*, II SA/Bd 23/04, OSP 2006, z. 3, poz. 30; Bogusz M., *Granice przedmiotowe prawa do sądu w sprawach z zakresu administracji publicznej*, *Gdańskie Studia Prawnicze* 2005, t. XIII; Bogusz M., *Pojęcie aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA*, Sam. Ter. 2000, nr 1–2; Borkowski J., *Glosa do wyroku NSA z 20 lipca 1981 r.*, SA 1163/81, OSPiKA 1982, z. 9–10; Borkowski J., *Glosa do wyroku NSA z 28 czerwca 1982 r.*, I SA 47/82, PiP 1985, z. 1; Borkowski J., *Glosa do wyroku NSA z 14 czerwca 1985 r.*, III SA 327/85, OSPiKA 1987, z. 7–8, poz. 160; Borkowski J., *Glosa do wyroku NSA z 5 grudnia 2000 r.*, II SA 1343/00, OSP 2002, z. 10, poz. 134; Borkowski J., *Glosa do postanowienia NSA z 13 marca 1992 r.*, IV SA 1047/91, OSP 1994, z. 3, poz. 40; Borkowski J., Jendrośka J., Orzechowski R., Zieliński A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1986; Brolik J., *Urzędowe interpretacje prawa podatkowego*, Warszawa 2010; Brolik J., *Strona i organy postępowania administracyjnego oraz strony postępowania sądowego w przedmiocie indywidualnych interpretacji prawa podatkowego*, ZNSA 2011, nr 6; Brzeziński T., Fisz I., *Kwestia dopuszczalności zażalenia na postanowienie o podjęciu zawieszono-go postępowania po nowelizacji art. 101 § 3 k.p.a.*, Casus 2011, nr 62; Brzeziński B., Masternak M., *Glosa do*

wyroku WSA w Bydgoszczy z 28 czerwca 2005 r., I SA/Bd 276/05, OSP 2006, z. 6, poz. 67; Brzeziński B., Master-nak M., *Instytucja wiążącej interpretacji w Ordynacji podatkowej*, Mon. Pod. 2005, nr 4; **Chlipała M.**, *Glosa do postanowienia NSA z 22 października 2008 r.*, II OSK 839/08, PiP 2009, z. 11; Chlipała M., *Skarga na akty nadzo-ru dotyczące samorządu terytorialnego*, PPP 2008, nr 4; Chlipała M., *Zarządzenie zastępcze wojewody jako środek nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, Sam. Ter. 2005, nr 7–8; **Chmielnicki P.**, *Glosa do wyroku TK z 9 grudnia 2003 r.*, P 9/02, Sam. Ter. 2004, nr 6; Chmielnicki P., *Zakłady administracyjne w Polsce. Ustrój wewnętrzny*, Warszawa 2008; Chmielnicki P., *Zaskarżanie zarządzeń wójta*, Wspólnota 2003, nr 14; **Cholewa-Klimek M.**, *Postępowanie sądowe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2006; **Chróścielewski W.**, *Akt administracyjny generalny*, Łódź 1994; **Ciecierski M.**, **Wierzoń A.**, *Przekazanie według właściwości w k.p.a. a spory o własność*, Sam Ter. 2008, nr 12; **Czajkowska A.**, **Pachniewska E.**, *Prawo o aktach stanu cywilnego*, Warszawa 2005; **Czechowski P.** (red.), **Jaroszyński A.**, **Piątek S.**, *Prawo samorządu terytorialnego. Przepisy z komentarzem*, Warszawa 1997; **Czerwiński W.**, *Reforma sądownictwa administracyjnego*, Prok. i Pr. 2002, nr 10; **Czeszejko-Sochacki Z.**, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (ogólna charakterystyka)*, PiP 1997, z. 11–12; **Daniel P.**, *Glosa do wyroku NSA z 26 listopada 2013 r.*, I OSK 2704/13, OSP 2015, z. 10, poz. 99; **Dauter B.**, *Postępowanie mediacyjne w sprawach podatkowych*, Prz. Pod. 2003, nr 12; **Dauter B.**, **Gruszczynski B.**, **Kabat A.**, **Niezgódka-Medek M.**, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2013 – **B. Dauter i in.**, *Komentarz...*; **Dąbek D.**, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz–Kraków 2003; **Dąbek D.**, *Sądowa kontrola aktów prawa miejscowego – aspekt materialnoprawny*, ZNSA 2013, nr 3; **Dąbek D.**, *Sądowa kontrola prawa miejscowego w świetle projektowanej reformy sądownictwa administracyjnego (w:) Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, Lublin 2003; **Defecińska K.**, *Spory o własność*, Sam. Ter. 2000, nr 7–8; **Defecińska K.**, *Spory o własność organu administracji publicznej*, Warszawa 2000; **Defecińska-Tomczak K.**, *Glosa do postanowienia NSA z 12 września 2007 r.*, II OSK 1009/07, OSP 2008, z. 10; **Defecińska-Tomczak K.**, *Glosa do postanowienia NSA z 14 grudnia 2005 r.*, II OW 60/05, OSP 2007, z. 7–8, poz. 80; **Dobosz P.**, *Milczenie i bezczynność w prawie administracyjnym*, Kraków 2011; **Dolnicki B.**, *Akty prawa miejscowego samorządu terytorialnego*, Sam. Ter. 2004, nr 5; **Dolnicki B.**, *Samorząd terytorialny. Zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 1999; **Dowgier R.**, **Etel L.**, **Kosikowski C.**, **Pietrasz P.**, **Presnarowicz S.**, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2006; **Drosik J.**, *Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów NSA z 4 listopada 2008 r.*, I FPS 2/08, PiP 2009, z. 5; **Dudar G.**, *Skarga sąduoadministracyjna na pisemną interpretację przepisów prawa podatkowego wydawaną w indywidualnej sprawie*, ZNSA 2008, nr 3; **Dudar G.**, *Tok instancyjny i kontrola sądowa w sprawach interpretacji podatkowych*, Prz. Pod. 2006, nr 2; **Dzierżyńska-Bryl L.**, *Uwagi o niektórych aspektach pojęcia sprawy z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym*, Sam. Ter. 1993, nr 7–8; **Dzwonkowski H.** (red.), *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2006; **Dźwiągła G.**, *Wiążące interpretacje prawa podatkowego – problemy postępowania*, Prz. Pod. 2004, nr 11; **Elżanowski M.**, *Zakład państwowy w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 1970; **Ereciński T.**, **Gudowski J.**, **Iwulski J.**, *Komentarz do prawa o ustroju sądów powszechnych i ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa*, Warszawa 2002; **Filipek J.**, *Rola prawa w działalności administracyjnej państwa*, Warszawa–Kraków 1974; **Florczak-Wątor M.**, *Glosa do postanowienia NSA z 26 listopada 2004 r.*, GPP 1/04, ZNSA 2006, nr 4–5; **Gajewski S.**, *Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów NSA z 7 lipca 2014 r.*, II FPS 1/14, LEX/el. 2014; **Głaba P.M.**, *Prawo jednostki do rozpoznania sprawy administracyjnej bez nieuzasadnionej zwłoki*, Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka 2011, nr 1; **Gomułowicz A.**, *Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów NSA z 4 listopada 2008 r.*, I FPS 2/08, OSP 2009, z. 4, poz. 47; **Gonera K.**, *Przewlekłość postępowania w sprawach cywilnych*, PS 2005, nr 11–12; **Gudowski J.**, *Przegląd orzecznictwa Sądu Najwyższego*, PS 1998, nr 4; **Gudowski J.**, *Przegląd orzecznictwa Sądu Najwyższego z zakresu prawa cywilnego procesowego*, PS 2001, nr 4; **Gurdek M.**, *Glosa do wyroku TK z 17 lipca 2007 r.*, P 19/04, PPP 2008, nr 1; **Hanusz A.**, *Urzędowe interpretacje przepisów prawa podatkowego w Polsce oraz ich sąduoadministracyjna kontrola*, ZNSA 2015, nr 6; **Jakimowicz W.**, *Zewnętrzne granice uznania administracyjnego*, PiP 2010, z. 5; **Jakubowski A.**, *Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów NSA z 3 września 2013 r.*, I OPS 2/13, OSP 2014, z. 5, poz. 53; **Janicki T.**, **Morawski W.**, *Zmiany w zakresie urzędowych interpretacji prawa podatkowego*, Prz. Pod. 2015, nr 11; **Jaśkowska M.**, *Uznanie administracyjne w orzecznictwie sądów administracyjnych*, ZNSA 2010, nr 5–6; **Jaśkowska M.**, *Własność sądów administracyjnych (zagadnienia wybrane) (w:) Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007; **Jaśkowska M.**, **Masternak M.**, **Ochendowski E.**, *Postępowanie sąduoadministracyjne*, Warszawa 2004, 2005; **Kamiński M.**, *O istocie pojęcia sprawy sąduoadministracyjnej*, PPP 2009, nr 10; **Kielkowski T.**, *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004; **Kisiel W.**, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003; **Kisielewicz A.**, *Samodzielność gminy w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2002; **Kisielewicz A.**, *Wygaśnięcie mandatu*

radnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sam. Ter. 2005, nr 7–8; **Klonowski K., Knysiak-Molczyk H.**, *Glosa do postanowienia SN z 5 stycznia 2001 r.*, III RN 45/00, Sam. Ter. 2003, nr 11, poz. 64; **Kłak C.P.**, *Skarga na przewlekłość postępowania karnego a Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, Lublin 2011; **Kmieciak Z.**, *Glosa do postanowienia SN z 5 stycznia 2001 r.*, III RN 45/00, OSP 2002, z. 2, poz. 28; **Kmieciak Z.**, *Glosa do postanowienia NSA z 27 października 2005 r.*, II OSK 1133/05, OSP 2006, z. 7–8, poz. 83; **Kmieciak Z.**, *Glosa do wyroku WSA w Bydgoszczy z 28 czerwca 2005 r.*, I SA/Bd 276/05, OSP 2006, z. 1; **Kmieciak Z.**, *Glosa do wyroku WSA w Gdańsku z 19 grudnia 2006 r.*, III SA/Gd 440/06, OSP 2007, z. 10, poz. 115; **Kmieciak Z.**, *Proceduralne problemy wiążących interpretacji prawa podatkowego*, PiP 2006, z. 4; **Kmieciak Z.**, *Przewlekłość postępowania administracyjnego*, PiP 2011, z. 6; **Kmieciak Z., Stahl M.**, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, Sam. Ter. 2001, nr 1–2; **Kmieciak Z.R.**, *Charakter prawny zaświadczenia a możliwość ustalania i weryfikacji jego treści*, PiP 2004, z. 10; **Knysiak-Molczyk H.**, *Glosa do wyroku NSA z 18 czerwca 2013 r.*, II OSK 2296/12, OSP 2014, z. 12, poz. 112; **Knysiak-Molczyk H.**, *Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów NSA z 13 stycznia 2014 r.*, II GPS 3/13, OSP 2014, z. 7–8; **Kobak M., Zaborniak P.**, *Glosa do postanowienia WSA w Rzeszowie z 5 grudnia 2007 r.*, II SA/Rz 714/07, Sam. Ter. 2008, nr 10; **Kornacki P.**, *Inter-temporalne aspekty orzekania sądu administracyjnego w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania przed organem administracji publicznej*, ZNSA 2011, nr 5; **Kotulski M.**, *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny*, Sam. Ter. 2001, nr 11; **Kotulski M.**, *Glosa do postanowienia NSA z 16 października 2014 r.*, I OZ 871/14, Sam. Ter. 2015, nr 11; **Kotulski M.**, *Zaskarżalność bezczynności i przewlekłości do sądu administracyjnego*, Casus 2014, nr 73; **Krawczyk A.**, *Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów NSA z 13 stycznia 2014 r.*, II GPS 3/13, PiP 2015, z. 11; **Krawiec A.**, *Wyłączenie sędziego na wniosek strony w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, PPP 2007, nr 1–2; **Kręcisław W.**, *Glosa do wyroku TK z 14 października 2008 r.*, SK 6/07, ZNSA 2009, nr 3; **Kubiak A.**, *Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów NSA z 25 kwietnia 2005 r.*, FPS 6/04, Glosa 2005, nr 4; **Kubiak A.**, *Glosa do uchwały całego składu Izby Finansowej NSA z 14 grudnia 2009 r.*, II FPS 7/09, OSP 2010, z. 4; **Kubiak A.**, *Fikcja pozytywnego rozstrzygnięcia w prawie administracyjnym*, PiP 2009, z. 11; **Kuczyński T.**, *Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów NSA z 10 stycznia 2011 r.*, I OPS 4/10, OSP 2011, z. 7–8, poz. 73; **Leszczyński L.**, *O usprawieniu postępowania przed sądami administracyjnymi (kilka uwag w związku z reformą)* (w:) *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, Lublin 2003; **Lewandowska K., Lewandowski T.**, *Skarga na bezczynność organu administracji do sądu administracyjnego – przesłanki dopuszczalności*, Sam. Ter. 2010, nr 5; **Longchamps F.**, *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, AUWr nr 19, Prawo XII; **Łaszczycza G.**, *Postanowienie administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011; **Łaszczycza G., Martysz C., Matan A.**, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003; **Łętowski J.**, *Polecenie służbowe w administracji*, Warszawa 1972; **Łętowski J.**, *Sądy powszechne i praworządność w administracji*, Ossolineum 1967; **Łuczak K.**, *Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów NSA z 3 września 2013 r.*, I OPS 2/13, OSP 2014, z. 5, poz. 53; **Maciejko W.**, *Glosa do postanowienia NSA z 22 października 2008 r.*, II OSK 839/08, Sam. Ter. 2009, nr 1–2; **Matan A.**, *Ochrona samodzielności gminy wobec aktów współdziałania podejmowanych przez inne organy*, Casus 2010, nr 57; **Mądrzak H.**, *O pojmowaniu naczelnych zasad postępowania cywilnego. Proces i Prawo. Księga pamiątkowa ku czci Profesora J. Jodłowskiego*, Ossolineum 1989; **Mądrzak H.**, *Prawo do sądu jako gwarancja ochrony praw człowieka (studium na tle polskiego prawa konstytucyjnego, prawa cywilnego materialnego i procesowego)* (w:) *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997; **Mijał P.**, *Skarga na bezczynność organu samorządu terytorialnego w wydaniu aktu prawa miejscowego*, Sam. Ter. 2008, nr 5; **Milosz M.**, *Bezczynność organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011; **Mincer M.**, *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983; **Mincer M.**, *Uznanie administracyjne w świetle orzecznictwa NSA*, OMT 1983, nr 3; **Morawski L.**, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010; **Niczyporuk J.**, *Agencje rządowe* (w:) J. Stelmasiak, J. Szreniawski (współred.), *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, Bydgoszcz–Lublin 2002; **Nowicki M.A.**, *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Orzecznictwo*, t. 1, Kraków 2001; **Nowicki M.A.**, *Wokół Konwencji Europejskiej*, Kraków 2002; **Osowy P.**, *Kontrola administracji publicznej w sądowym postępowaniu cywilnym (zarys problematyki)* (w:) *Institucje procesu administracyjnego i sądowoadministracyjnego*, Przemysł–Rzeszów 2009; **Parchomiuk J.**, *Granice rozpoznania i orzekania sądu administracyjnego w sprawach kontroli uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego*, ZNSA 2013, nr 6; **Piasecki K.**, *Niektóre aspekty uzasadnienia wpływu postępowania i wyroku karnego na postępowanie cywilne* (w:) *Księga pamiątkowa ku czci Kamila Stefki*, Warszawa 1967; **Piasecki K.**, *Wpływ postępowania i wyroku karnego na postępowanie i wyrok cywilny*, Warszawa 1970; **Piasecki K.** (w:) T. Erciński, M. Jędrzejewska, J. Jodłowski, J. Krajewski, Z. Krzemiński, K. Piasecki, J. Pietrzykowski, E. Wengerek, A. Zieliński, *Kodeks postępowania cywilnego z komentarzem*, t. 3, Warszawa 1989; **Pietrasz P.**, *Sądowa kontrola pisemnych interpretacji przepisów prawa podatkowego wydawanych w in-*

dywidualnych sprawach – aspekt doktrynalny i orzecznicy (ujęcie krytyczne), ZNSA 2015, nr 1; **Pinkowski J.**, *Zakres i problemy sądowej kontroli pisemnych interpretacji podatkowych*, Mon. Pod. 2006, nr 1; **Piszczek P.**, *Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów NSA z 22 maja 2000 r.*, OPS 4/00, OSP 2002, z. 9, poz. 116; P. Piszczek, *Zasada trwałości składu orzekającego w postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym*, Prok. i Pr. 2006, nr 1; **Podgórski K.**, *Pozycja prawna wojewody wobec jednostek samorządu lokalnego (w:) Księga pamiątkowa ku czci profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999; **Przeźwiński M., Rolewicz T.**, *Indywidualne interpretacje podatkowe wydawane przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych, część I*, Mon. Pod. 2007, nr 5, część II, Mon. Pod. 2007, nr 6; **Razowski P.**, *Niedopuszczalność drogi sądowej w postępowaniu sądowno-administracyjnym*, Warszawa 2015; **Resich Z.**, *Istota procesu cywilnego*, Warszawa 1985; **Romańska M.**, *Realizacja prawa do sądu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (wybrane zagadnienia) (w:) Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Bielsko-Biała 2003; Romańska M., *Sądowa kontrola postanowień – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, Glosa 2001, nr 11; Romańska M., *Skarga na przewlekłość postępowania sądowego*, PS 2005, nr 11–12; **Ryms W.**, *Skarga na przewlekłość postępowania przed sądami administracyjnymi*, ZNSA 2010, nr 5–6; **Rzążewska M.**, *Zaskarżanie uchwał samorządu terytorialnego do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa–Zielona Góra 1997; **Sawuła R.**, *Glosa do postanowienia NSA z 11 grudnia 1997 r.*, II SA 1060/97, Pr. Gosp. 1998, nr 7; **Siedlecki W.**, *Przegląd orzecznictwa*, PiP 1981, z. 9–12; Siedlecki W., *Przegląd orzecznictwa*, PiP 1984, z. 10; Siedlecki W., *Przegląd orzecznictwa Sądu Najwyższego*, PiP 1973, z. 3; Siedlecki W., *Przegląd orzecznictwa*, PiP 1972, nr 2; Siedlecki W., *Przegląd orzecznictwa Sądu Najwyższego*, PiP 1971, z. 2; Siedlecki W., *Zasady naczelne postępowania cywilnego w świetle przepisów nowego k.p.c.*, Studia Cywilistyczne, t. VII, 1996; **Siedlecki W., Świeboda Z.**, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 2003; **Sieradzka M.**, *Sądowa weryfikacja decyzji i postanowień wydawanych przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, część I – Rejent 2007*, nr 10, część II – Rejent 2007, nr 11; **Skoczylas A.**, *Glosa do postanowienia NSA z 20 maja 2008 r.*, I FZ 12/08, OSP 2009, z. 5, poz. 51; Skoczylas A., *Glosa do uchwały SN z 16 maja 2007 r.*, III CZP 35/07, OSP 2008, z. 7–8, poz. 89; Skoczylas A., *Podmioty legitymowane do złożenia wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego lub sporu o własność w rozumieniu art. 4 p.p.s.a.*, ZNSA 2007, nr 2; Skoczylas A., *Rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych i o własność przez NSA*, Warszawa 2008; **Sobieralski K.**, *Z problematyki sprawy sądowno-administracyjnej (w:) Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007; **Sobkowski J., Wengerek E.**, *Przegląd orzecznictwa Sądu Najwyższego*, NP 1972, nr 6; **Stahl M.**, *Zagadnienia proceduralne sądowej kontroli aktów prawa miejscowego*, ZNSA 2013, nr 3; Stahl M., *Zaniechania prawodawcze jednostek samorządu terytorialnego*, Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka 2006, nr 2; **Stefaniuk M.**, *Centralne organy administracji rządowej (w:) J. Stelmasiak, J. Szreniawski (współred.), Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, Bydgoszcz–Lublin 2002; Stefaniuk M., *Naczelne organy administracji rządowej (w:) Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, red. J. Stelmasiak, J. Szreniawski, Bydgoszcz–Lublin 2002; **Suwaj P.J.**, *Glosa do wyroku NSA z 26 listopada 2009 r.*, II FSK 1016/08, ZNSA 2011, nr 3; **Sobieralski K.**, *Glosa do wyroku NSA z 5 października 2007 r.*, I OSK 1390/06, OSP 2009, z. 11, poz. 118; **Szewc A. (red.), Jyż G., Pławeczko Z.**, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010; **Szewczyk H.**, *Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów SN z 29 czerwca 2006 r.*, III PZP 1/06, OSP 2007, z. 12, poz. 145; **Szubiakowski M.**, *Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów NSA z 29 czerwca 2009 r.*, I FPS 1/09, OSP 2010, z. 3; **Świątkiewicz J.**, *Decyzja administracyjna w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, NP 1985, nr 9; Świątkiewicz J., *Komentarz do ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, Warszawa 1995; Świątkiewicz J., *Zakres kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego (w świetle orzecznictwa sądowego)*, RPEiS 1984, z. 1; **Taras W.**, *Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów NSA z 10 kwietnia 2006 r.*, I OPS 3/06, OSP 2006, z. 12, poz. 136; Taras W., *Rzecznik Praw Obywatelskich w postępowaniu administracyjnym*, PiP 1991, z. 1; **Tarno J.P.**, *Bezczynność organu a przewlekłe prowadzenie postępowania*, Casus 2013, nr 69; Tarno J.P., *Glosa do postanowienia NSA z 11 marca 2008 r.*, II OPS 1816/07, ZNSA 2008, nr 5; Tarno J.P., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2009, 2012; **Tarno J.P., Batorowicz R.**, *Pojęcie sprawy sądowno-administracyjnej (w:) Instytucje procesu administracyjnego i sądowno-administracyjnego*, Przemysł–Rzeszów 2009; **Waligórski M.**, *Glosa do orzeczenia SN z 13 września 1949 r.*, Kr. C. 344/49, PiP 1950, z. 5–6; **Waksmundzka I., Czyżewski M.**, *Glosa do wyroku NSA z 12 stycznia 2005 r.*, OSK 1598/04, Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka 2006, nr 2; **Wasilewski A.**, *Sądowa kontrola administracji a problem prawa do sądu (w:) Księga pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999; **Wegner-Kowalska J.**, *Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów NSA z 25 listopada 2013 r.*, I OPS 12/13, OSP 2015, z. 5, poz. 52; **Wengerek E.**, *Przegląd orzecznictwa Sądu Najwyższego*, NP 1972, nr 6; Wengerek E., *Przegląd orzecznictwa Sądu Najwyższego*, NP 1976, nr 7–8; Wengerek E., *Przegląd orzecznictwa Sądu Najwyższego z zakresu procesu cywilnego*, NP 1973, nr 1; **Wiatrowski R.**, *Wybrane aspekty sądowej kontroli indywidualnych interpretacji podatko-*

wych, ZNSA 2010, nr 2; **Woś T.**, *Czy dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne realizuje konstytucyjną zasadę prawa do sądu (w:) Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Bielsko-Biała 2003; **Woś T.**, *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne a konstytucyjne prawo do rozpatrzenia sprawy „bez nieuzasadnionej zwłoki”*, PiP 2003, z. 8; **Woś T.**, *Glosa do wyroku NSA z 13 lutego 1984 r.*, II SA 1790/83, OSPiKA 1985, z. 4, poz. 72; **Woś T.**, „Nowa” regulacja postępowania sądownoadministracyjnego w sprawach z zakresu samorządu terytorialnego – odstępstwa od modelu pozostały, część I – Sam. Ter. 2007, nr 1–2, część II – Sam. Ter. 2007, nr 3; **Woś T.**, *Pojęcie „sprawy” w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego*, AUWr nr 1022, Prawo CLVIII; **Woś T. (red.)**, **Knysiak-Molczyk H.**, **Gołęba A.**, **Kamiński M.**, **Kielkowski T.**, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2015; **Woś T. (red.)**, **Knysiak-Molczyk H.**, **Romańska M.**, *Postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2004, 2010 – **T. Woś (red.)**, *Postępowanie (2004)*, (2010); **Woś T. (red.)**, **Knysiak-Molczyk H.**, **Romańska M.**, *Postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2015 – **T. Woś (red.)**, *Postępowanie (2015)*; **Woś T. (red.)**, **Knysiak-Molczyk H.**, **Romańska M.**, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2005 – **T. Woś (red.)**, *Prawo (2005)*; **Wróbel A.**, **Jaśkowska M.**, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2013; **Wyrzykowski M.**, *Sądownictwo administracyjne w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1983; **Ziemski K.M.**, *Glosa do postanowienia WSA w Białymstoku z 29 maja 2008 r.*, II SA/Bk 22/08, OSP 2009, z. 10, poz. 103; **Ziemski K.M.**, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005; **Zięta J.J.**, *Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów NSA z 25 listopada 2013 r.*, I OPS 12/13, Sam. Ter. 20114, nr 12; **Zimmermann J.**, *Elementy procesowe nadzoru i kontroli NSA nad samorządem terytorialnym*, PiP 1991, z. 10; **Zimmermann J.**, *Glosa do postanowienia NSA z 24 marca 1998 r.*, II SA 1155/97, OSP 1999, z. 9, poz. 164; **Zimmermann J.**, *Glosa do wyroku NSA z 30 czerwca 1983 r.*, I SA 178/83, NP 1984, nr 5; **Zimmermann J.**, *Nowe rodzaje postanowień w postępowaniu administracyjnym*, PiP 1983, z. 1; **Zimmermann J.**, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996; **Zimmermann J.**, *Prawo administracyjne*, Kraków 2014; **Zimmermann J.**, *Z problematyki sporów kompetencyjnych między organami administracji państwowej a sądami*, PiP 1989, z. 3; **Zimmermann J.**, *Z problematyki reformy sądownictwa administracyjnego (w:) Instytucje współczesnego prawa administracyjnego*, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001; **Żukowski L.**, *Glosa do postanowienia NSA z 12 stycznia 2000 r.*, II SA/Wr 499/99, OSP 2000, z. 12, poz. 182.

ROZDZIAŁ 1

Przepisy ogólne

Art. 1. [Sprawy sądownoadministracyjne]

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

Spis treści

Prawo do sądu	24
Funkcje sądów administracyjnych	25
Charakter kontroli	26
Funkcje kontroli sądowej	28
Przedmiot postępowania sądownoadministracyjnego	29
Metoda całościowego uregulowania postępowania sądownoadministracyjnego	36

Prawo do sądu

1. Artykuł 1 określa przedmiot regulacji zawartej w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przez **definicję sprawy sądoadministracyjnej** jako przedmiotu postępowania przed sądami administracyjnymi. Postanowienia tego przepisu pozostają w ścisłym związku i służą realizacji postanowień art. 45 ust. 1 i art. 184 Konstytucji RP oraz powinny być interpretowane w związku z postanowieniami art. 1 u.s.a.
2. **Artykuł 45 ust. 1 Konstytucji RP** stanowiący, że: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”, **zawiera podstawową formułę prawa do sądu** jako jednego z podstawowych praw człowieka i obywatela. Rozwinięcie tej ogólnej formuły konstytucyjnej zawierają postanowienia art. 77 ust. 2 Konstytucji RP zakazującego zamknięcia drogi sądowej do dochodzenia naruszonych wolności lub praw, art. 78 Konstytucji RP zapewniającego stronom prawo zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, art. 173 Konstytucji RP podkreślającego niezależność sądów i trybunałów, art. 177 Konstytucji RP statuującego wyłączność sądów w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości i art. 178 ust. 1 Konstytucji RP zawierającego zasadę niezawisłości sędziowskiej.

Jednocześnie **prawo do sądu wynika z wiążących Polskę umów międzynarodowych**. Zgodnie z art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r. „każdy ma prawo do [...] rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny i bezstronny sąd ustanowiony przez ustawę, przy orzekaniu co do zasadności oskarżenia przeciwko niemu w sprawach karnych oraz co do jego praw i obowiązków w sprawach cywilnych”. Z kolei stosownie do postanowień art. 6 ust. 1 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r., ratyfikowanej przez Polskę w dniu 15 grudnia 1992 r.: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd [...] przy rozstrzygnięciu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności [...] oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej”.

Na podstawie powyższych norm konstytucyjnych i wiążących Polskę norm prawa międzynarodowego ustalenia istoty, funkcji i mechanizmu ochrony prawnej, której dostarcza prawo do sądu, należy poszukiwać w trzech płaszczyznach. **Formułę prawa do sądu tworzą normy prawa konstytucyjnego, prawa o ustroju sądów i normy procesowe**, które kreują prawo do sądu, określają organizację sądów oraz wyznaczają zakres ochrony prawnej, której można dochodzić w postępowaniu przed sądami, oraz kształtują system zabezpieczeń i gwarancji, które zapewnią, że prawo to będzie efektywnie służyć ochronie praw i wolności człowieka. Gwarancje te mają z jednej strony charakter ustrojowy, a z drugiej wiążą się z potrzebą zapewnienia podmio-

towi występującemu z żądaniem ochrony prawnej określonych standardów proceduralnych, w tym przede wszystkim rozpatrzenia przez sąd przedstawionej sprawy „bez nieuzasadnionej zwłoki” [szerzej co do istoty, funkcji i zakresu zasady prawa do sądu por. T. Woś, *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne a konstytucyjne prawo do rozpatrzenia sprawy „bez nieuzasadnionej zwłoki”*, PiP 2003, z. 8, s. 20–24, oraz powoływana tam literatura; T. Woś (w:) T. Woś (red.), *Postępowanie* (2004), s. 17–20; M. Romańska, *Realizacja prawa do sądu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (wybrane zagadnienia)* (w:) *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Bielsko-Biała 2003, s. 537 i n. oraz powoływana tam literatura, i M. Bogusz, *Granice przedmiotowe prawa do sądu w sprawach z zakresu administracji publicznej*, Gdańskie Studia Prawnicze 2005, t. XIII, s. 356–364, i powoływana tam literatura, oraz P. Razowski, *Niedopuszczalność drogi sądowej w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2015, s. 49–67].

Zgodnie z art. 1 p.s.a. przepisy tej ustawy zawierają zespół norm proceduralnych służących realizacji prawa do sądu w sprawach sądownoadministracyjnych.

Funkcje sądów administracyjnych

3. Zgodnie z **art. 1 § 1 u.s.a.** sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej. Przepis ten, interpretowany **w powiązaniu z postanowieniami art. 184 Konstytucji RP**, który nakazuje przez kontrolę tę rozumieć również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej, **określa podstawową funkcję tych sądów i toczącego się przed nimi postępowania**. Jest nią sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez działalność kontrolną nad wykonywaniem administracji publicznej. Z kolei **art. 1 § 2 u.s.a. określa podstawową zasadę** sprawowania przez sądy administracyjne funkcji kontrolnej. Jeżeli szczególne przepisy ustawowe nie stanowią inaczej, kontrola ta wykonywana jest „pod względem zgodności z prawem”. Oznacza to, że **sprawowany przez sądy administracyjne wymiar sprawiedliwości stanowi sądową kontrolę zgodności z prawem (legalności) działalności administracji publicznej**.
4. **Istotą wymiaru sprawiedliwości** jest wydanie rozstrzygnięcia (orzeczenia) stwierdzającego, jaka norma prawa administracyjnego (ustrojowego, materialnego lub procesowego) znajduje zastosowanie w rozpatrywanej sprawie i ustaleniu, skonkretyzowaniu dyspozycji tej normy. Orzeczenie to wiąże prawnie zarówno strony konfliktu, jak i – niekiedy – inne podmioty. Wykonanie takiego rozstrzygnięcia jest zabezpieczone środkami przymusu prawnego (państwowego), czyli środkami przewidzianymi przez prawo materialne i przepisy o postępowaniu egzekucyjnym dla wymuszenia realizacji dyspozycji określonej normy prawnej. Środki te stanowią sankcję normy prawnej. W odniesieniu do norm prawa administracyjnego takimi środkami przymusu zabez-

Tadeusz Woś – profesor zwyczajny doktor habilitowany; kierownik Katedry Postępowania Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji UJ; wybitny specjalista problematyki postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego; jego dorobek naukowy obejmuje ponad sto publikacji z zakresu postępowania administracyjnego, sądownoadministracyjnego i gospodarki nieruchomościami.

Hanna Knysiak-Sudyka – profesor doktor habilitowany; profesor nadzwyczajny w Katedrze Postępowania Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji UJ oraz sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie; autorka kilkudziesięciu prac z zakresu postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego.

Marta Romańska – doktor habilitowany; profesor nadzwyczajny w Katedrze Postępowania Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji UJ oraz sędzia Sądu Najwyższego – Izba Cywilna; autorka kilkudziesięciu prac z zakresu postępowania administracyjnego, sądownoadministracyjnego i cywilnego.

Komentarz jest profesjonalnym opracowaniem zawierającym uaktualniony tekst ustawy i obszerne objaśnienia ujęte w tezy. Zawiera całościowe omówienie przepisów prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, bez różnicowania, czy poszczególne jego przepisy ma korzenie w przepisach kodeksu postępowania cywilnego, czy został przejęty z ustawy o Naczelny Sądzie Administracyjnym z 1995 r. lub też stanowi nowe rozwiązanie procesowe.

W książce uwzględniono zmiany wprowadzone m.in. przez:

- ustawę z dnia 10 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw, która wejdzie w życie 11 lutego 2017 r. i ma na celu usprawnienie funkcjonowania e-administracji, oraz
- ustawę z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (obowiązującą od 15 sierpnia 2015 r.), której celem jest:
 - uproszczenie i zapewnienie szybkości postępowania przed sądami administracyjnymi, zarówno w pierwszej, jak i w drugiej instancji,
 - wyeliminowanie rozbieżności w orzecznictwie sądowym powstałych na gruncie wykładni dotychczasowych przepisów o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

W komentarzu zostało szeroko wykorzystane orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelny Sąd Administracyjny i wojewódzkich sądów administracyjnych. Zaprezentowano także bogaty dorobek literatury przedmiotu.

Komentarz jest skierowany do sędziów, adwokatów, radców prawnych, doradców podatkowych, rzeczników patentowych, pracowników organów administracji, dla których znajomość procedury sądownoadministracyjnej jest nieodzowna. Będzie również stanowić pomoc dla studentów wydziałów prawa i administracji.



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01
ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUPER.PL
WWW.PROFINFO.PL

ISBN 978-83-8092-366-9

