

METODYKA PRACY SĘDZIEGO W SPRAWACH ADMINISTRACYJNYCH

Barbara Adamiak, Janusz Borkowski

METODYKI

WYDANIE **4**

METODYKA PRACY SĘDZIEGO W SPRAWACH ADMINISTRACYJNYCH

Barbara Adamiak, Janusz Borkowski

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

METODYKI

WYDANIE

4

Stan prawny na 5 lipca 2020 r.

Wydawca
Monika Pawłowska

Redaktor prowadzący
Joanna Tchorek

Opracowanie redakcyjne
Joanna Ośka

Projekt okładek serii
Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne rozdziały napisali:

Barbara Adamiak: IV–XV

Janusz Borkowski: I–III (aktualizacja do 4. wydania B. Adamiak)

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 Polska Sp. z o.o., 2020

ISBN 978-83-8187-952-1

4. wydanie

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

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	17
---------------------	----

Rozdział I

Status sędziego sądownictwa administracyjnego	19
1. Kształtowanie prawnych wymagań powołania na stanowisko sędziego	19
2. Wymagania materialne i formalne obsady personalnej stanowiska sędziego	21
3. Charakterystyka statusu sędziego	29
4. Prawa i obowiązki sędziego	39
5. Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów	48

Rozdział II

Wykonywanie wymiaru sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej	53
1. Charakterystyka kontroli zgodności z prawem działalności administracji publicznej	53
2. Przedmiot kontroli zgodności z prawem	56
3. Pozycja sądu administracyjnego a kontrola działalności administracji publicznej	60
4. Dziedziny działalności administracji publicznej jako przedmiot kontroli sądowej	62
4.1. Skutki związane z następczością kontroli sądowej	62
4.2. Akta sprawy sądowej i administracyjnej	62
4.3. Prawne formy działania administracji a kontrola sądu	63
4.4. Podstawa orzekania w kontroli następczej sądu	64
4.5. Stan sprawy w dacie sądowego orzekania w ramach kontroli następczej	66
4.6. Akta sądowe a administracyjne w postępowaniu w drugiej instancji sądowej	67
5. Sądowa ocena zgodności/niezgodności z prawem	68
6. Uwagi o kontroli administracji przez sąd powszechny	70
7. Oceny prawne sądu a działania administracji publicznej	71

Rozdział III

Rola sądziego w wykładni prawa administracyjnego	72
1. Prawo administracyjne jako część prawa publicznego	72
2. Podstawy wyodrębnienia prawa administracyjnego	73
3. Pojęcie administracji publicznej	74
4. Sprawowanie administracji publicznej	76
5. Zakres prawa administracyjnego	79
6. Próba określenia prawa administracyjnego	83
7. Kontrola przez sąd stosowania prawa w działalności administracji publicznej	84
7.1. Kontrola sądu a typy stosowania prawa	84
7.2. Doktrynalna charakterystyka trzech typów stosowania prawa	85
8. Typy stosowania prawa a kontrola sądowa	88
8.1. Kontrola sądowa w sprawach o orzeczniczym modelu stosowania prawa	88
8.2. Kontrola sądowa w sprawach typu administracyjnego lub kierowniczego stosowania prawa	89
8.3. Typ sądowy stosowania prawa a pozostałe typy	90
9. Podległość prawu sądu a organów administracji publicznej	94
10. Sądowa wykładnia prawa w kontroli działalności administracji publicznej	99

Rozdział IV

Dopuszczalność drogi przed sądem administracyjnym	102
1. Uwagi ogólne	102
2. Kompetencja sądów administracyjnych	103
2.1. Rozgraniczenie drogi przed sądem administracyjnym od drogi przed sądem powszechnym	103
2.2. Rodzaje skarg do sądu administracyjnego	108
2.2.1. Skarga na decyzje administracyjne	108
2.2.2. Skarga na postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym	115
2.2.2.1. Skarga na postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym	115
2.2.2.2. Skarga na postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym	119
2.2.3. Skarga na inne niż decyzje administracyjne i postanowienia akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa z wyłączeniem aktów lub czynności podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w kodeksie postępowania administracyjnego oraz postępowań określonych w dziale IV, V, VI ordynacji podatkowej i postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw	120

2.2.4.	Skarga na pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w sprawach indywidualnych, opinie zabezpieczające i odmowy wydania opinii zabezpieczających	125
2.2.5.	Skarga na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania oraz skarga na przewlekłe prowadzenie postępowania wydania pisemnej interpretacji przepisów prawa podatkowego w indywidualnej sprawie, opinii zabezpieczających, odmowy wydania opinii zabezpieczających (skarga na bezczynność lub przewlekłość materialnoprawną)	129
2.2.6.	Skarga na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach dotyczących innych niż określone w pkt 1–3 aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w kodeksie postępowania administracyjnego oraz postępowań określonych w działach IV, V i VI ordynacji podatkowej oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw (skarga na bezczynność lub przewlekłość procesową)	135
2.2.7.	Skarga na akty prawa miejscowego	137
2.2.8.	Skarga na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a.)	139
2.2.9.	Skarga na akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a.)	140
2.2.10.	Skarga na podstawie przepisów ustaw szczególnych	141
2.2.11.	Skarga na niewykonanie wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego	142
2.3.	Sprzeciw jako szczególny środek zaskarżenia na drodze postępowania sądownoadministracyjnego	144
2.4.	Względność rozgraniczenia drogi przed sądem administracyjnym od drogi przed sądem powszechnym	146
2.4.1.	Odrzucenie pozwu przez sąd powszechny	146
2.4.2.	Prawomocność orzeczenia sądu powszechnego	146
2.5.	Dopuszczalność wyboru drogi postępowania sądowego	147
2.6.	Ograniczenie kompetencji sądów administracyjnych	148
3.	Właściwość wojewódzkiego sądu administracyjnego w systemie ustrojowym sądownictwa administracyjnego	152
3.1.	Właściwość Naczelnego Sądu Administracyjnego a właściwość wojewódzkiego sądu administracyjnego	152
3.2.	Właściwość ustawowa wojewódzkiego sądu administracyjnego	155
3.2.1.	Właściwość rzeczowa wojewódzkiego sądu administracyjnego	155

3.2.2. Właściwość miejscowa wojewódzkiego sądu administracyjnego	156
3.2.3. Badanie właściwości i przekazanie sprawy sądowoadministracyjnej innemu właściwemu wojewódzkiemu sądowi administracyjnemu	159
3.3. Właściwość delegacyjna wojewódzkich sądów administracyjnych	160

Rozdział V

Skład sądu i wyłączenie sędziego sądu administracyjnego	161
1. Uwagi ogólne	161
2. Skład sądu administracyjnego	162
2.1. Skład wojewódzkiego sądu administracyjnego	162
2.2. Skład Naczelnego Sądu Administracyjnego	166
3. Wyłączenie sędziego sądu administracyjnego	169

Rozdział VI

Wszczęcie postępowania sądowoadministracyjnego	175
1. Czynności wojewódzkiego sądu administracyjnego związane z wszczęciem postępowania sądowoadministracyjnego	175
1.1. Wniesienie skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego	177
1.2. Rozpoznanie wniosku o ukaranie grzywną za nieprzekazanie skargi a dopuszczalność postępowania sądowoadministracyjnego	178
1.3. Nieprzekazanie skargi a dopuszczalność postępowania sądowoadministracyjnego	179
1.4. Brak akt sprawy i odpowiedzi na skargę a dopuszczalność postępowania sądowoadministracyjnego	180
2. Przesłanki dopuszczalności postępowania sądowoadministracyjnego	180
2.1. Przesłanki merytoryczne dopuszczalności postępowania sądowoadministracyjnego	180
2.1.1. Właściwość sądu administracyjnego	182
2.1.2. Brak zawisłości sprawy pomiędzy stronami, brak prawomocnego osądzenia	182
2.1.3. Legitymacja do wniesienia skargi do sądu administracyjnego ...	184
2.1.3.1. Legitymacja do wniesienia skargi na podstawie ochrony interesu prawnego	184
2.1.3.2. Legitymacja do wniesienia skargi oparta na ochronie interesu publicznego	187
2.1.3.3. Legitymacja do wniesienia skargi na podstawie ochrony interesu społecznego	189
2.1.4. Zdolność sądowa stron oraz zdolność procesowa strony skarżącej. Reprezentacja stron	191

2.1.4.1. Reprezentacja stron w postępowaniu sądowoadministracyjnym	195
2.1.4.2. Przedstawicielstwo strony w postępowaniu sądowoadministracyjnym	195
2.1.4.3. Pełnomocnictwo procesowe	197
2.1.5. Wykorzystanie środków ochrony prawnej na drodze administracyjnej	203
2.1.5.1. Wykorzystanie środków ochrony prawnej jako przesłanka dopuszczalności wniesienia skargi na akty podjęte w postępowaniu administracyjnym (podatkowym)	204
2.1.5.2. Wyłączenie dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego przesłanką wyczerpania środków obrony na akty, czynności w zakresie nieobjętym drogą postępowania administracyjnego (podatkowego). Ograniczenie czasowe	206
2.2. Przesłanki formalne dopuszczalności postępowania sądowoadministracyjnego	208
2.2.1. Treść i forma skargi do sądu administracyjnego	208
2.2.1.1. Forma skargi	213
2.2.1.2. Termin do wniesienia skargi	214
2.2.1.3. Tryb wniesienia skargi	216
2.2.1.4. Wpis od skargi do sądu administracyjnego	217
2.2.2. Odpisy skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego	218
3. Czynności przewodniczącego wydziału	219
3.1. Czynności przewodniczącego wydziału w razie negatywnego wyniku spełnienia przesłanek formalnych skargi. Wezwanie do uiszczenia wpisu	221
4. Czynności sędziego	222
5. Odrzucenie skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego	223
5.1. Podstawy prawne odrzucenia skargi	223
5.2. Forma prowadzenia postępowania wstępnego	231
5.3. Forma odrzucenia skargi	232
6. Rozpoznanie wniosków w postępowaniu wstępnym	232
6.1. Wniosek o przyznanie prawa pomocy	232
6.1.1. Rozpoznanie wniosku o przyznanie prawa pomocy	232
6.1.2. Wygaśnięcie prawa pomocy, cofnięcie prawa pomocy	238
6.2. Wniosek o przywrócenie terminu	239
6.3. Wniosek o wstrzymanie wykonania aktu lub czynności	242
6.4. Wniosek o wyłączenie sędziego	247
6.5. Wniosek o zawieszenie postępowania sądowoadministracyjnego	248

6.6. Wniosek o dopuszczenie do udziału w charakterze uczestnika postępowania sądowoadministracyjnego	248
6.6.1. Wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu sądowoadministracyjnym osoby broniącej interesu prawnego ...	251
6.6.1.1. Wyłączenie dopuszczalności przyznania statusu uczestnika postępowania sądowoadministracyjnego na prawach strony	254
6.6.2. Wniosek organizacji społecznej o dopuszczenie do udziału w postępowaniu sądowoadministracyjnym	255

Rozdział VII

Przygotowanie rozpoznania sprawy sądowoadministracyjnej	259
1. Czynności przygotowania akt sprawy	259
2. Połączenie rozpoznania spraw sądowoadministracyjnych	263
2.1. Obligatoryjne połączenie spraw sądowoadministracyjnych	263
2.2. Fakultatywne połączenie spraw sądowoadministracyjnych	264
3. Rozłączenie spraw sądowoadministracyjnych	265
4. Czynności wobec stron i uczestników postępowania w stadium przygotowania rozpoznania sprawy	266
4.1. Ustalenie zakresu podmiotowego postępowania sądowoadministracyjnego	266
4.1.1. Strony postępowania sądowoadministracyjnego	266
4.1.2. Uczestnicy postępowania sądowoadministracyjnego	268
4.2. Doręczanie pism	269
4.2.1. Zasada oficjalności doręczeń	270
4.2.2. Doręczenie właściwe	272
4.2.3. Doręczenie zastępcze	275
4.2.4. Czas i miejsce doręczeń	276
4.2.5. Potwierdzenie doręczenia	277
4.2.6. Kontrola doręczenia pisma	277
5. Czynności sędziego związane z postępowaniem mediacyjnym	278
6. Zawieszenie postępowania sądowoadministracyjnego	281
6.1. Zawieszenie postępowania sądowoadministracyjnego z mocy prawa	281
6.2. Zawieszenie postępowania sądowoadministracyjnego z urzędu	281
6.2.1. Obligatoryjne zawieszenie postępowania sądowoadministracyjnego	282
6.2.2. Fakultatywne zawieszenie postępowania sądowoadministracyjnego	283
6.3. Zawieszenie postępowania sądowoadministracyjnego na wniosek	288
6.4. Skutki prawne zawieszenia postępowania sądowoadministracyjnego ...	289
6.5. Podjęcie zawieszzonego postępowania sądowoadministracyjnego	290
6.6. Forma orzeczenia w przedmiocie zawieszenia postępowania	291

7. Umorzenie postępowania sądownoadministracyjnego	292
7.1. Podstawy umorzenia postępowania sądownoadministracyjnego	292
7.2. Forma umorzenia postępowania sądownoadministracyjnego. Forma posiedzenia sądowego	295
8. Kwalifikacja trybu rozpoznania sprawy sądownoadministracyjnej	296
9. Tryb uproszczony postępowania sądownoadministracyjnego	296
10. Wyznaczenie rozprawy	298

Rozdział VIII

Rozpoznanie sprawy sądownoadministracyjnej. Rozprawa	300
1. Zakres rozpoznania sprawy sądownoadministracyjnej	300
1.1. Granice rozpoznania sprawy sądownoadministracyjnej	301
1.1.1. Granice rozpoznania sprawy sądownoadministracyjnej skarg na decyzje administracyjne	303
1.1.1.1. Granice rozpoznania sprawy sądownoadministracyjnej ze sprzeciwu na decyzje administracyjne	307
1.1.2. Granice rozpoznania sprawy sądownoadministracyjnej na postanowienia	308
1.1.3. Granice rozpoznania sprawy sądownoadministracyjnej w innych rodzajach skarg	310
2. Podstawy rozpoznania sprawy sądownoadministracyjnej	311
2.1. Podstawa prawna rozpoznania sprawy sądownoadministracyjnej	311
2.1.1. Podstawa prawna ustalenia zdolności prawnej organu wykonującego administrację publiczną	313
2.1.2. Podstawa prawna ustalenia zgodnego z prawem stosowania przepisów prawa	314
2.1.3. Wyjątek od rozpoznania sprawy sądownoadministracyjnej na podstawie prawnej obowiązującej w dniu wykonywania administracji publicznej	319
2.1.3.1. Konsekwencje prawne orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności aktu normatywnego	319
2.1.3.2. Konsekwencje prawne orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej	323
2.1.3.3. Znaczenie prawne uchwał NSA dla wykładni przepisów prawa przez sąd administracyjny	324
2.2. Podstawa faktyczna rozpoznania sprawy sądownoadministracyjnej	324
2.2.1. Ustalenie stanu faktycznego na podstawie akt sprawy	325
2.2.2. Dopuszczalność dowodów w postępowaniu sądownoadministracyjnym	327
3. Narada wstępna	329
4. Rozprawa	330

4.1. Jawność rozprawy	331
4.2. Przebieg rozprawy	332
4.2.1. Kolejność rozpraw na posiedzeniu sądowym	332
4.2.2. Rozpoczęcie rozprawy	333
4.2.2.1. Odroczenie rozprawy	334
4.2.3. Czynności w trakcie rozprawy	335
4.2.3.1. Policja sesyjna	336
4.2.4. Protokół z rozprawy	337
4.2.4.1. Zasada pisemności: obowiązek sporządzenia protokołu ...	337
4.2.4.2. Wymagania formalne i materialne protokołu	338
4.2.4.3. Spisanie protokołu	339
4.2.4.4. Kontrola spisanego protokołu. Skreślenia i poprawki w protokole	340
4.2.5. Zamknięcie rozprawy. Dopuszczalność otwarcia zamkniętej rozprawy	340
4.3. Narada. Zdanie odrębne	341

Rozdział IX

Wyroki wojewódzkiego sądu administracyjnego	343
1. Charakter kompetencji judykacyjnej sądów administracyjnych	343
2. Rodzaje wyroków. Środki stosowane przez sąd administracyjny	344
2.1. Wyroki w sprawach skarg na decyzje i postanowienia. Środki stosowane przez sąd administracyjny wobec zaskarżonej decyzji administracyjnej i postanowienia	346
2.1.1. Stwierdzenie nieważności decyzji lub postanowienia w całości lub w części, jeżeli zachodzą przyczyny określone w art. 156 k.p.a. lub w innych przepisach (art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a.)	348
2.1.1.1. Podstawy stwierdzenia nieważności decyzji lub postanowienia	348
2.1.2. Uchylenie decyzji lub postanowienia (art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a.)	353
2.1.2.1. Uchylenie decyzji lub postanowienia na podstawie naruszenia prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy (art. 145 § 1 pkt 1 lit. a p.p.s.a.)	354
2.1.2.2. Uchylenie decyzji lub postanowienia na podstawie kwalifikowanego naruszenia prawa procesowego dającego podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego (art. 145 § 1 pkt 1 lit. b p.p.s.a.)	355
2.1.2.3. Uchylenie decyzji na podstawie innych naruszeń przepisów postępowania, jeżeli mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a.)	369

2.1.3. Stwierdzenie wydania decyzji lub postanowienia z naruszeniem prawa, jeżeli zachodzą przyczyny określone w kodeksie postępowania administracyjnego lub w innych przepisach (art. 145 § 1 pkt 3 p.p.s.a.)	370
2.1.4. Wyrok w sprawie skarg na decyzje i postanowienie łączący zastosowanie środków wobec zaskarżonej decyzji i postanowienia z przesądzeniem bytu postępowania administracyjnego	379
2.1.5. Wyrok zobowiązujący do wydania decyzji lub postanowienia w określonym terminie ze wskazaniem sposobu załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcia	381
2.2. Wyroki w sprawach skarg na inne niż decyzje i postanowienia akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa oraz skarg na pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydane w indywidualnych sprawach, opinię zabezpieczającą, odmowę wydania opinii zabezpieczającej (art. 146 p.p.s.a.)	385
2.3. Wyroki w sprawach skarg na akty prawa miejscowego oraz na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, niebędące aktami prawa miejscowego podejmowanymi w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 147 § 1 p.p.s.a.)	388
2.4. Wyroki w sprawach skarg na akty nadzoru (art. 148 p.p.s.a.)	392
2.5. Wyroki w sprawie skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania (art. 149 p.p.s.a.)	393
2.6. Wyroki w sprawach skarg na akty lub czynności niewymienione w art. 145–148 (art. 150 p.p.s.a.)	398
2.7. Wyroki w sprawie bezczynności lub przewlekłości procesowej	399
2.8. Wyroki w sprawach zaskarżanych na podstawie ustaw szczególnych	399
2.9. Wyroki w sprawach skarg na niewykonanie wyroku	399
2.9.1. Wyroki w sprawach skarg wniesionych na podstawie art. 154 § 1 p.p.s.a.	400
2.9.1.1. Grzywna jako środek stosowany na niewykonanie wyroku	400
2.9.1.2. Wydanie wyroku merytorycznego	401
2.9.1.3. Przyznanie na rzecz skarżącego sumy pieniężnej	402
2.9.2. Wyroki w sprawach sądownoadministracyjnych ze sprzeciwu na decyzje wydane na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.	404
2.10. Zakaz <i>reformationis in peius</i> jako element konstrukcji środków stosowanych przez sąd administracyjny	404
3. Wydanie wyroku	406
4. Treść i forma wyroku	406
4.1. Sentencja wyroku	407
4.1.1. Rozstrzygnięcie	408

4.1.1.1.	Rozstrzygnięcie o zastosowaniu (odmowie zastosowania) środka wobec zaskarżonego działania lub bezczynności	408
4.1.1.2.	Rozstrzygnięcie o dopuszczalności wykonania aktu lub czynności	409
4.1.1.3.	Rozstrzygnięcie o kosztach postępowania	409
4.2.	Podpisy składu orzekającego sentencji wyroku	412
4.3.	Uzasadnienie wyroku	414
4.3.1.	Obowiązek sporządzenia uzasadnienia wyroku	415
4.3.2.	Wymagania co do treści uzasadnienia	416
4.3.2.1.	Uzasadnienie faktyczne	417
4.3.2.2.	Uzasadnienie prawne	420
4.3.2.3.	Wskazania co do dalszego postępowania	420
4.3.2.4.	Podpisanie uzasadnienia	422
5.	Ogłoszenie i doręczenie wyroku	423
5.1.	Obowiązki sądu wobec stron	424
6.	Rektyfikacja wyroku	425
6.1.	Sprostowanie wyroku	425
6.2.	Uzupełnienie wyroku	426
6.2.1.	Uzupełnienie wyroku co do całości skargi	426
6.2.2.	Uzupełnienie wyroku o dodatkowe orzeczenie	428
6.3.	Wykładnia wyroku	428
7.	Prawomocność wyroku	430
8.	Powaga rzeczy osądzonej	431
9.	Czynności sądu po wydaniu wyroku	432

Rozdział X

Postanowienia sądu administracyjnego	433
1. Zakres dopuszczalności orzekania w formie postanowienia. Rodzaje	433
2. Postanowienie sygnalizacyjne	434
3. Forma, struktura postanowień. Doręczenie i ogłoszenie postanowień	435
4. Moc postanowień. Prawomocność postanowień	436
5. Zarządzenia	438

Rozdział XI

Środki odwoławcze od orzeczeń wojewódzkich sądów

administracyjnych	440
1. System środków odwoławczych w postępowaniu sądowoadministracyjnym	440
2. Skarga kasacyjna	441
2.1. Przedmiot zaskarżenia i podstawy skargi kasacyjnej	441

2.2. Legitymacja do złożenia skargi kasacyjnej	446
2.2.1. Przymus zastępstwa	447
2.3. Wymagania skargi kasacyjnej	448
2.3.1. Wymagania co do treści	448
2.3.2. Termin do złożenia skargi kasacyjnej	449
2.3.3. Tryb wniesienia skargi kasacyjnej	450
2.3.4. Wpis od skargi kasacyjnej	450
2.4. Odpowiedź na skargę kasacyjną	451
3. Postępowanie kasacyjne	451
3.1. Postępowanie wstępne	451
3.1.1. Postępowanie wstępne przed wojewódzkim sądem administracyjnym	451
3.1.2. Postępowanie wstępne przed Naczelnym Sądem Administracyjnym	454
3.2. Postępowanie rozpoznawcze przed Naczelnym Sądem Administracyjnym	455
3.2.1. Tryb rozpoznania skargi kasacyjnej. Wyznaczenie składu orzekającego. Termin rozprawy	455
3.2.2. Granice rozpoznania sprawy w postępowaniu kasacyjnym	457
3.2.3. Przygotowanie rozpoznania sprawy przez Naczelnny Sąd Administracyjny	458
3.2.4. Rozprawa	458
3.2.5. Narada	459
3.2.6. Orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego	460
3.2.6.1. Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego	460
3.2.6.2. Postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego	463
3.2.7. Regulacja postępowania kasacyjnego	463
4. Zażalenia	464

Rozdział XII

Obalenie prawomocnych orzeczeń	466
1. Wznowienie postępowania sądownoadministracyjnego	466
2. Unieważnienie prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego	472

Rozdział XIII

Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia	474
--	-----

Rozdział XIV

Postępowanie w sprawie zaginięcia lub zniszczenia akt	479
--	-----

Rozdział XV**Gwarancje realizacji prawa do szybkiego rozpoznania sprawy****sądowoadministracyjnej** 481

1. Prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki w postępowaniu
sądowoadministracyjnym 481
2. Gwarancje prewencyjne w regulacji postępowania
sądowoadministracyjnego 481
3. Gwarancje represyjne 482

Bibliografia 485

2. Skład sądu administracyjnego

2.1. Skład wojewódzkiego sądu administracyjnego

W oparciu o rozwiązania prawne przyjęte w art. 16 i 17 p.p.s.a., w zakresie właściwego składu sądu administracyjnego należy wyróżnić:

- po pierwsze, właściwy skład liczbowy sędziów do rozpoznania sprawy sądowo-administracyjnej,
- po drugie, właściwy skład sędziów, którzy zostali wyznaczeni do rozpoznania sprawy sądowo-administracyjnej,
- po trzecie, właściwy skład sędziów, w który nie wchodzi sędziowie, którzy utracili zdolność do udziału w rozpoznaniu sprawy w wyniku wyłączenia.

Pierwszy aspekt właściwego składu sądu administracyjnego do rozpoznania sprawy sądowo-administracyjnej oraz do podejmowania czynności związanych z rozpoznaniem sprawy sądowo-administracyjnej reguluje art. 16 p.p.s.a., który stanowi: „§ 1. Sąd administracyjny orzeka w składzie trzech sędziów, z zastrzeżeniem § 2 i 3, chyba że ustawa stanowi inaczej. § 2. Sąd administracyjny na posiedzeniu niejawnym orzeka w składzie jednego sędziego, chyba że ustawa stanowi inaczej. § 3. Zarządzenia poza rozprawą wydaje przewodniczący”. Z tego rozwiązania prawnego wynika, że regułą jest rozpoznanie sprawy sądowo-administracyjnej w składzie trzech sędziów. Od tej reguły dopuszczalne są wyjątki, ale tylko gdy ustawa *expressis verbis* przyjmuje inne rozwiązanie co do składu liczbowego sędziów oraz z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w art. 16 § 2 i 3 p.p.s.a.

Rozważając właściwy liczbowo skład sądu administracyjnego, należy wyróżnić:

- czynności przygotowawcze, które mają na celu przygotowanie rozpoznania sprawy sądowo-administracyjnej,
- czynności orzekania, których przedmiotem jest rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy sądowo-administracyjnej.

Czynności przygotowawcze podejmowane są przez przewodniczącego lub wyznaczonego sędziego. Takie rozwiązanie wprowadza art. 16 § 3 p.p.s.a., stanowiąc: „Zarządzenia poza rozprawą wydaje przewodniczący”, np. zarządzenie wzywające stronę do uzupełnienia lub poprawienia pisma procesowego, zarządzenie o pozostawieniu pisma bez rozpoznania, zarządzenie skompletowania akt sprawy, zarządzenie dochożenia w celu sprawdzenia wartości przedmiotu zaskarżenia, zarządzenie wzywające do uiszczenia wpisu. Do tych czynności należy wyznaczenie składu orzekającego, rozpoznanie wniosku o wyłączenie sędziego, wyznaczenie posiedzenia sądowego. Od reguły, że czynności przygotowawcze podejmowane są przez przewodniczącego lub wyznaczonego sędziego, wprowadzony jest wyjątek w rozpoznaniu wniosku o wyłączenie sędziego, który rozpoznawany jest w składzie trzech sędziów (art. 22 § 2 p.p.s.a.).

Czynności przygotowawcze to prowadzenie postępowania mediacyjnego i czynności rozpoznania wniosku o przyznanie prawa pomocy. Czynności przygotowawcze postępowania mediacyjnego należą do sądu (wyznaczenie mediatora) oraz do przewodniczącego wydziału (przekazanie niezwłocznie mediatorowi danych kontaktowych stron i ich pełnomocników) (art. 116 § 1 p.p.s.a.). Czynności w zakresie postępowania o przyznanie prawa pomocy wykonują referendarze sądowi (art. 258 § 1 p.p.s.a.). W szczególnie uzasadnionych przypadkach czynności, które wykonuje referendarz sądowy, może wykonywać sąd (art. 258 § 4 p.p.s.a.).

Czynności orzekania, zgodnie z art. 16 § 1 p.p.s.a., podejmuje sąd w składzie trzech sędziów. Od tej reguły dopuszczane są wyjątki, jeżeli ustawa tak stanowi. Rozważając granice tych wyjątków, należy dokonać klasyfikacji czynności orzekania. Podstawę do przeprowadzenia takiej klasyfikacji dają przepisy art. 16 § 1 i 2 oraz przepisy regulujące postępowanie sądownoadministracyjne. Na podstawie tej regulacji można w postępowaniu sądownoadministracyjnym wyróżnić dwa ujęcia czynności w zakresie orzekania: w szerokim i wąskim znaczeniu.

Czynności orzekania w szerokim znaczeniu to orzekanie o dopuszczalności drogi postępowania sądownoadministracyjnego, a zatem ustalenia, czy nie występują podstawy prawne do odrzucenia skargi do WSA (art. 58 p.p.s.a.) oraz w trakcie postępowania sądownoadministracyjnego ustalenie podstaw bytu danego postępowania uwarunkowanego istnieniem sprawy sądownoadministracyjnej. Czynności te nie obejmują rozpoznania i rozstrzygnięcia sporu o zgodność z prawem działania (bezczynności lub przewlekłości postępowania) organu wykonującego administrację publiczną.

Czynności orzekania w wąskim znaczeniu to czynności rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy sądownoadministracyjnej, a zatem sporu o zgodność z prawem działania (bezczynności lub przewlekłości postępowania) organu wykonującego administrację publiczną.

Ta klasyfikacja czynności orzekania sądu administracyjnego jest istotna dla wykładni przepisów prawa. Gdy ustalany jest skład sądu, przy czynnościach orzekania w wąskim tego słowa znaczeniu ustawowym składem jest skład trzech sędziów. Forma posiedzenia nie ma w tym zakresie znaczenia prawnego. Nawet bowiem gdy przepis szczególny stanowi o rozpoznaniu sprawy na posiedzeniu niejawnym, nie regulując składu, obowiązuje reguła z art. 16 § 1 p.p.s.a.: czynności rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy sądownoadministracyjnej są podejmowane w składzie trzech sędziów. Ta reguła została wzmocniona przez wprowadzenie nowego rozwiązania przy rozpoznaniu sprawy w trybie uproszczonym. Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 120 p.p.s.a.: „W trybie uproszczonym sąd rozpoznaje sprawę na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów”. Od tej reguły dopuszczalne są wyjątki, ale tylko gdy tak *expressis verbis* stanowi przepis prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi lub ustawy szczególne (art. 3 § 3 p.p.s.a.).

Czynności orzekania w szerokim znaczeniu podejmuje sąd na posiedzeniu niejawnym w składzie jednego sędziego. Ustawa może wprowadzić w tym zakresie inny skład. Tak np. art. 90 § 2 p.p.s.a. stanowi, że: „Sąd może skierować sprawę na posiedzenie jawne i wyznaczyć rozprawę także wówczas, gdy sprawa podlega rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym”. W takim przypadku rozpoznanie następuje w składzie trzech sędziów.

Właściwy skład sądu administracyjnego to również skład sędziów, w który wchodzi sędziowie wyznaczeni do rozpoznania sprawy sądownoadministracyjnej. Do składu orzekającego mogą być wyznaczeni sędziowie WSA, a zatem osoby powołane na stanowisko sędziego WSA, które zawiera wyznaczenie miejsca służbowego (siedziby) sędziego (art. 5 § 2 p.u.s.a.). W skład może zatem wchodzić sędzia danego WSA. Prezes NSA może delegować sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego do innego WSA (art. 29 p.u.s.a. w związku z art. 77 § 1 p.u.s.p.). W skład może wchodzić asesor sądowy (art. 5 § 4 p.u.s.a.). Minister Sprawiedliwości, na wniosek Prezesa NSA, może delegować – na czas określony – sędziego sądu apelacyjnego lub sędziego sądu okręgowego, za jego zgodą, do pełnienia obowiązków sędziego w sądzie administracyjnym.

Pierwszym zatem aspektem właściwego składu jest skład sędziów, którzy są umocowani do orzekania w danym WSA. Nie jest to jednak wystarczające, bowiem o tym, czy sędzia danego WSA może wchodzić w skład orzekający w danej sprawie sądownoadministracyjnej, przesądza jego wyznaczenie do składu. Według art. 17 § 1 p.p.s.a.: „Wyznaczanie składu orzekającego do rozpoznania sprawy na rozprawie lub na posiedzeniu niejawnym określają regulaminy wewnętrznego urzędowania sądów administracyjnych, wydane na podstawie odrębnej ustawy”. Zgodnie z § 23 ust. 1 reg. WSA przewodniczący wydziału przydziela sprawy sędziom wydziału, wyznaczając sędziego sprawozdawcę zgodnie ze szczegółowymi zasadami przydziału spraw sędziom określonymi przez kolegium. Przewodniczący wydziału ustala składy orzekające i przewodniczących składów orzekających (§ 26 ust. 1 reg. WSA). Wyznaczenie składu orzekającego w drodze losowania następuje w sprawach przekazanych sądowi do ponownego rozpoznania, w razie wyłączenia sędziego oraz w sprawie ze skargi o wznowienie postępowania (§ 28 ust. 1 reg. WSA). Sędzia sprawozdawca może wystąpić z wnioskiem do prezesa sądu o wyznaczenie składu orzekającego w drodze losowania, jeżeli przemawiają za tym szczególnie uzasadnione względy (§ 28 ust. 2 reg. WSA). Zmiana składu orzekającego może nastąpić jedynie z przyczyn losowych albo gdy sędzia nie może uczestniczyć w składzie orzekającym z powodu przeszkód prawnych (art. 17 § 2 p.p.s.a.).

Wyznaczenie składu orzekającego może zatem nastąpić tylko w formie zarządzenia przewodniczącego, z zastrzeżeniem wyjątków wyznaczenia składu w drodze losowania. Zmiana składu orzekającego wymaga wydania przez przewodniczącego zarządzenia o zmianie składu i wyznaczenia nowego, a jeżeli był wyznaczony

w drodze losowania – przez przeprowadzenie losowania uzupełniającego. Wyznaczenie składu orzekającego z zachowaniem przepisów reg. WSA ma znaczenie dla przejrzystości działania wymiaru sprawiedliwości. Przy wyprowadzeniu konsekwencji prawnych należy wskazać, że przesłanką nieważności jest nieprawidłowy skład sądu (art. 183 § 2 p.p.s.a.). W wyroku z 17.04.2019 r., I FSK 343/17, LEX nr 2702554, NSA wskazał: „Przede wszystkim nie można było podzielić stanowiska skarżącej odnośnie zaistnienia nieważności postępowania, co Naczelny Sąd Administracyjny, stosownie do art. 183 § 1 p.p.s.a. zobowiązany jest brać pod rozwagę z urzędu. Strona zwróciła uwagę, że skład Sądu orzekającego w pierwszej instancji był sprzeczny z przepisami prawa, gdyż na sprawozdawcę wyznaczono sędziego z pominięciem kolejności alfabetycznej sędziów wydziału orzeczniczego. Spółka wskazała w tym zakresie między innymi na przepisy § 23 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 sierpnia 2015 r. Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz.U. z 2015 r. poz. 1177), zgodnie z którymi, przewodniczący wydziału orzeczniczego, z zastrzeżeniem § 28, przydziela sprawy sędziom tego wydziału, wyznaczając sędziego sprawozdawcę w sprawie zgodnie ze szczegółowymi zasadami przydziału spraw sędziom określonymi przez kolegium sądu (ust. 1). Sędziego sprawozdawcę w kolejnych sprawach wniesionych do sądu wyznacza się przez wskazanie sędziego według kolejności na podstawie alfabetycznej listy sędziów wydziału orzeczniczego (ust. 2). Wątpliwości spółki powstały w następstwie porównania kolejnych sygnatur spraw wpisanych do repertorium SA (I SA/Gd) oraz alfabetycznej listy sędziów wydziału orzeczniczego pierwszego. Pomimo tego, że spółka nie poddała analizie chociażby przydziału spraw podlegających zaewidencjonowaniu w tym samym czasie w innych repertoriach (SAB, SO), to niedostatek argumentacji strony w tym zakresie nie zwalniałby Naczelnego Sądu Administracyjnego od wyjaśnienia zaznaczonej kwestii, gdyby naruszenie we wskazanym zakresie mogło podpadać pod przypadek, o którym mowa w art. 183 § 2 pkt 4 p.p.s.a., a mianowicie, że skład sądu orzekającego był sprzeczny z przepisami prawa. Tymczasem w orzecznictwie za wiodące uznać należy stanowisko, że naruszenie reguł wyznaczania składu orzekającego nie stanowi przyczyny nieważności postępowania. Zapatrywanie takie, które skład orzekający w niniejszej sprawie podziela, wyrażono między innymi w wyroku NSA z dnia 13 stycznia 2006 r., II OSK 1301/05, z dnia 17 października 2006 r., sygn. akt I GSK 3129/05, z dnia 10 lipca 2007 r. sygn. akt I FSK 995/06, z dnia 27 listopada 2008 r., sygn. akt I FSK 1679/07, a także z dnia 13 stycznia 2006 r., sygn. akt II OSK 1301/05, jak również w piśmiennictwie (B. Gruszczyński (w:) B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgodka-Medek: Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa-Kraków 2006, s. 430–431). O nieważności postępowania z powodu sprzeczności składu orzekającego z przepisami prawa można by mówić wówczas, gdyby w składzie brała udział niewłaściwa liczba sędziów albo gdyby członek składu orzekającego nie miał uprawnień do orzekania. Chodzi zatem o nieprawidłowy skład sądu, a nie nieprawidłowości w procesie jego wyznaczania”.

Przy wyznaczaniu składu orzekającego, na podstawie art. 29 p.u.s.a., należy uwzględnić ograniczenia wprowadzone w art. 46 p.u.s.p., który stanowi, że w składzie sądu może brać udział tylko jeden sędzia innego sądu. Dotyczy to zarówno sędziów delegowanych do WSA z sądów powszechnych, jak i sędziów delegowanych z innych WSA. Drugiego rodzaju ograniczenie wypływa z art. 46 § 2 w związku z art. 6 p.u.s.p., mającego zastosowanie do składów orzekających, do których nie mogą wchodzić sędziowie pozostający ze sobą w stosunku pokrewieństwa w linii prostej lub powinowactwa w linii prostej albo w stosunku przysposobienia, małżonkowie oraz rodzeństwo.

Ważne dla prawidłowego składu sądu jest rozwiązanie prawne przyjęte w art. 136 p.p.s.a., który stanowi: „Wyrok może być wydany jedynie przez sędziów, przed którymi odbyła się rozprawa poprzedzająca wydanie wyroku”.

Wojewódzki sąd administracyjny, rozpoznając ponownie sprawę w wyniku uwzględnienia środka odwoławczego, rozpoznaje ją w innym składzie (art. 185 § 2 p.p.s.a.).

Właściwy skład orzekający, to skład, do którego nie wchodzi sędziowie, którzy utracili zdolność do udziału w rozpoznawaniu sprawy w wyniku wyłączenia (zob. uwagi na temat wyłączenia sędziego).

2.2. Skład Naczelnego Sądu Administracyjnego

Omówione reguły wyznaczania składu sądu obowiązują w zakresie składu NSA rozpoznającego środki odwoławcze od orzeczeń WSA. Czynności rozpoznania środków odwoławczych można podzielić na czynności przygotowawcze i czynności orzekania.

Czynności przygotowawcze rozpoznania środków odwoławczych podejmuje przewodniczący wydziału lub wyznaczony sędzia.

Czynności orzekania w szerokim znaczeniu, a zatem dopuszczalności środka odwoławczego, podejmowane są na posiedzeniu niejawnym w składzie jednego sędziego (art. 180 w związku z art. 182 § 3 p.p.s.a.).

Czynności orzekania w ścisłym znaczeniu to czynności NSA rozpoznania środka odwoławczego, przy czym należy wyróżnić czynności orzecznicze rozpoznania skargi kasacyjnej i czynności orzecznicze rozpoznania zażalenia.

Czynności orzecznicze NSA rozpoznania skargi kasacyjnej są podejmowane na rozprawie w składzie trzech sędziów, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej (art. 181 p.p.s.a.). Rozwiązania odstępujące od tej reguły mogą wynikać z regulacji prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, a także ustaw szczególnych, dotyczą zarówno formy rozpoznania skargi kasacyjnej, jak i składu sądu. Wyjątki

Barbara Adamiak – profesor doktor habilitowany nauk prawnych, profesor zwyczajny na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego; sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego; autorka m.in. komentarza *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym* (3 wydania), podręcznika *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne* (17 wydań) oraz ponad 250 innych publikacji – w tym monografii, artykułów, studiów i glos z zakresu prawa administracyjnego, postępowania administracyjnego i prawa postępowania sądowoadministracyjnego.

Janusz Borkowski – był profesorem doktorem habilitowanym nauk prawnych, profesorem zwyczajnym w Katedrze Postępowania Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego, sędzią Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego, autorem i współautorem około 250 publikacji z zakresu prawa i postępowania administracyjnego, w tym kilku monografii, studiów, licznych artykułów i glos, skryptów, podręcznika i wielokrotnie wznawianych komentarzy.

Książka jest rezultatem wieloletnich przemyśleń i doświadczeń zdobytych przez autorów w czasie orzekania w sądownictwie administracyjnym. Problemy pojawiające się w toku stosowania prawa procesowego i materialnego we wszystkich stadiach rozpoznawania spraw sądowoadministracyjnych zostały przedstawione od strony praktycznej.

W najnowszym wydaniu uwzględniono ostatnie zmiany w postępowaniu sądowoadministracyjnym, dotyczące m.in.:

- właściwości sądów administracyjnych w zakresie wprowadzenia nowych środków zaskarżenia uruchamiających postępowanie w procedurze uproszczonej, zarówno co do kryteriów zgodności z prawem zaskarżonego działania, jak i trybu rozpoznania oraz przyjętej w tym zakresie dwuinstancyjności,
- właściwości sądu administracyjnego ze względu na rozwiązania przyjęte w ustawach regulujących podstawy prawne działania organów administracji publicznej,
- rozbudowania w postępowaniu sądowoadministracyjnym mediacji dla polubownego zakończenia sporu,
- nowych technik komunikacji sądu administracyjnego ze stronami i uczestnikami postępowania sądowoadministracyjnego.

Publikacja przeznaczona jest nie tylko dla sędziów, lecz także dla pracowników naukowych, pracowników administracji, aplikantów i studentów. Będzie przydatnym źródłem wiedzy o postępowaniu sądowoadministracyjnym dla osób wykonujących zawody prawnicze.



9788381879521 W04P01

ISBN 978-83-8187-952-1



9 788381 879521

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL