

# POSTĘPOWANIE SĄDOWOADMINISTRACYJNE

Zarys wykładu

redakcja naukowa Hanna Knysiak-Sudyka

---

Jakub Grzegorz Firlus, Anna Gołęba  
Kamil Klonowski, Hanna Knysiak-Sudyka

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE **2**

# POSTĘPOWANIE SĄDOWOADMINISTRACYJNE

Zarys wykładu

redakcja naukowa Hanna Knysiak-Sudyka

---

Jakub Grzegorz Firlus, Anna Gołęba  
Kamil Klonowski, Hanna Knysiak-Sudyka

---

SERIA AKADEMICKA

Zamów książkę w księgarni internetowej

**proinfo.pl**  
księgarnia internetowa

WYDANIE

**2**

*Stan prawny na 1 lipca 2020 r.*

Wydawca  
*Izabella Matecka*

Redaktor prowadzący  
*Joanna Otówek*

Opracowanie redakcyjne  
*Anna Poptawska*

Projekt okładek serii  
*Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski*

Poszczególne rozdziały opracowali:

Hanna Knysiak-Sudyka: rozdz. 1, 5.1, 7

Anna Goleba: rozdz. 4, 5.2–5.3, 5.5–5.7

Kamil Klonowski: rozdz. 2, 5.8, 6

Jakub Grzegorz Firlus: rozdz. 3, 5.4, 8

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](http://www.legalnakultura.pl)  
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2020

ISBN 978-83-8187-595-0

2. wydanie

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

księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

# SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów .....	9
Wstęp .....	13
<b>Rozdział 1</b>	
<b>Sądowa kontrola działalności administracji publicznej .....</b>	<b>17</b>
1.1. Model sądowej kontroli administracji i przedmiot postępowania sądowoadministracyjnego .....	17
1.2. Organizacja sądów administracyjnych .....	22
1.3. Sędziowie sądów administracyjnych .....	24
1.4. Posiedzenia sądowe .....	27
1.5. Działalność uchwałodawcza Naczelnego Sądu Administracyjnego .....	30
<b>Rozdział 2</b>	
<b>Prawne formy działania administracji publicznej kontrolowane przez sądy administracyjne .....</b>	<b>32</b>
2.1. Regulacja własności rzeczowej sądów administracyjnych .....	32
2.2. Decyzje administracyjne .....	35
2.3. Postanowienia .....	38
2.4. Inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej .....	41
2.5. Interpretacje podatkowe, opinie zabezpieczające i odmowa wydania opinii zabezpieczających .....	44
2.6. Akty organów gmin, powiatów, województw oraz związków gmin i związków powiatów .....	47
2.7. Akty nadzoru .....	50
2.8. Bezczynność organów administracji publicznej lub przewlekłe prowadzenie postępowań .....	53
2.9. Skargi przewidziane w przepisach szczególnych .....	57
2.10. Wyłączenia z własności sądów administracyjnych .....	60

**Rozdział 3****Środki prawne inicjujące sądową kontrolę działalności administracji**

<b>publicznej – skarga, sprzeciw, wniosek</b> .....	63
3.1. Uwagi wprowadzające .....	63
3.2. Właściwość sądów administracyjnych, <i>lis pendens, rei iudicata</i> – art. 58 § 1 pkt 1 i 4 p.p.s.a. ....	68
3.3. Obowiązek uprzedniego wyczerpania środków zaskarżenia na drodze administracyjnej .....	71
3.3.1. Fakultatywny charakter wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy ...	81
3.3.2. Podsumowanie .....	92
3.4. Wymogi formalne i fiskalne skargi .....	93
3.4.1. Wymogi formalne .....	94
3.4.1.1. Forma skargi, sprzeciwu i wniosku – pisemna lub elektroniczna .....	98
3.4.1.2. Wymogi formalno-treściowe skargi .....	103
3.4.1.3. Procedura sanowania braków formalnych i treściowych (art. 49, art. 58 § 1 pkt 3 p.p.s.a.) .....	108
3.4.2. Wymogi fiskalne .....	112
3.5. Termin wniesienia skargi .....	116
3.5.1. Miejsce dokonania czynności zaskarżenia a termin zaskarżenia ...	131
3.5.2. Konsekwencje procesowe uchybienia terminowi do wniesienia skargi .....	134
3.6. Legitymacja skargowa .....	136
3.6.1. Strony postępowania sądowoadministracyjnego .....	136
3.6.2. Legitymacja (prawo do skargi) .....	141
3.6.2.1. Każdy kto ma interes prawny w zaskarżeniu zachowania kompetencyjnego organu .....	142
3.6.2.2. Modyfikacje podstaw legitymacji skargowej w przepisach szczególnych – studium przypadku .....	147
3.6.2.3. Organizacja społeczna jako skarżąca w postępowaniu sądowoadministracyjnym .....	156
3.7. Prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka jako skarżący – modyfikacje warunków dopuszczalności uruchomienia sądowej kontroli .....	161
3.7.1. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców .....	166
3.8. Inne przesłanki dopuszczalności skargi .....	173
3.9. Sprzeciw od decyzji kasacyjnej organu odwoławczego .....	174
3.10. Wniosek o wszczęcie postępowania sądowoadministracyjnego .....	189

**Rozdział 4****Procesowa pozycja organu administracji publicznej w postępowaniu**

<b>sądowoadministracyjnym</b> .....	197
4.1. Uprawnienia i obowiązki organu administracji publicznej w postępowaniu sądowoadministracyjnym .....	197

4.2. Obowiązek przekazania skargi (sprzeciwu) wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę .....	199
4.3. System gwarancji wykonania przez organ administracji publicznej obowiązku przekazania skargi (sprzeciwu) wraz z aktami sprawy .....	202
4.4. Instytucja autokontroli w postępowaniu sędowoadministracyjnym .....	205
4.4.1. Istota i cel autokontroli .....	205
4.4.2. Autokontrola decyzji administracyjnej .....	207
4.4.3. Instytucja autokontroli pozostałych form działania lub braku działania kontrolowanych przez sądy administracyjne .....	214
4.4.4. Wpływ autokontroli na postępowanie sędowoadministracyjne .....	215
4.5. Obowiązek rozważenia przez organ administracji publicznej zasadności wstrzymania wykonania zaskarżonego do sądu aktu lub czynności .....	216

## **Rozdział 5**

<b>Postępowanie przed wojewódzkim sądem administracyjnym .....</b>	<b>221</b>
5.1. Pełnomocnictwo procesowe .....	221
5.2. Zawieszenie postępowania sędowoadministracyjnego .....	225
5.3. Terminy w postępowaniu sędowoadministracyjnym .....	229
5.3.1. Rodzaje terminów procesowych .....	229
5.3.2. Obliczanie terminów w postępowaniu sędowoadministracyjnym ...	230
5.3.3. Instytucja przywrócenia terminu .....	231
5.4. Doręczenia .....	234
5.5. Rozpoznanie sprawy na posiedzeniu jawnym .....	242
5.5.1. Posiedzenie jawne .....	242
5.5.2. Protokół z posiedzenia jawnego .....	244
5.5.3. Przebieg rozprawy .....	245
5.6. Postępowanie dowodowe w postępowaniu sędowoadministracyjnym .....	247
5.7. Postępowanie uproszczone .....	249
5.8. Mediacja w postępowaniu sędowoadministracyjnym .....	250
5.8.1. Uwagi ogólne .....	250
5.8.2. Uruchomienie, cele i przebieg mediacji .....	251
5.8.3. Zakończenie mediacji .....	253
5.8.4. Skarga na działania organu podjęte w wyniku mediacji .....	256

## **Rozdział 6**

<b>Orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego .....</b>	<b>258</b>
6.1. Charakterystyka i rodzaje czynności orzeczniczych sądu oraz referendarza sędowego .....	258
6.2. Pojęcie i reguły orzekania przez sąd administracyjny w sprawach sędowoadministracyjnych .....	261
6.3. Rodzaje wyroków .....	266
6.4. Wyrokowanie i elementy wyroku .....	273
6.5. Związanie oceną prawną zawartą w wyroku .....	276
6.6. Sprostowanie i uzupełnienie wyroku .....	278

6.7. Wydawanie postanowień .....	280
6.8. Umorzenie postępowania sądownoadministracyjnego .....	281
6.9. Prawomocność orzeczeń sądu administracyjnego .....	286

## Rozdział 7

<b>Środki zaskarżania orzeczeń sądów administracyjnych .....</b>	<b>291</b>
7.1. System środków zaskarżania orzeczeń sądów administracyjnych .....	291
7.2. Zwyczajne środki zaskarżenia .....	293
7.2.1. Skarga kasacyjna .....	293
7.2.2. Zażalenie .....	300
7.2.3. Pozostałe środki zaskarżenia .....	303
7.3. Nadzwyczajne środki zaskarżenia .....	305
7.3.1. Skarga o wznowienie postępowania .....	305
7.3.2. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia .....	311

## Rozdział 8

<b>Zbieg postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego .....</b>	<b>315</b>
8.1. Zbieg postępowań w systemie kontroli administracji publicznej .....	315
8.2. Kategorie zbiegu postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego (zbieg <i>sensu stricto</i> ) oraz reguły jego eliminowania .....	329
8.2.1. Upřednie wszczęcie postępowania weryfikacyjnego wewnątrzadministracyjnego jako przesłanka zawieszenia postępowania sądownoadministracyjnego (art. 56 p.p.s.a.) .....	333
8.2.2. Dopuszczalność uruchomienia postępowania administracyjnego nadzwyczajnego w trakcie sądowej kontroli ostatecznej decyzji administracyjnej .....	338
8.3. Prawomocny wyrok sądu administracyjnego jako negatywna przesłanka ponownej weryfikacji legalności rozstrzygnięcia administracyjnego (zbieg <i>sensu largo</i> ) .....	347
8.3.1. Stwierdzenie nieważności a prawomocny wyrok sądu administracyjnego oddalający skargę .....	352
8.3.2. Wznowienie postępowania administracyjnego a prawomocny wyrok sądu oddalający skargę .....	357
8.3.3. Procesowe konsekwencje uchwały NSA (7) z 5.06.2017 r., II GPS 1/17 .....	359

<b>Literatura .....</b>	<b>363</b>
-------------------------	------------

<b>Autorzy .....</b>	<b>371</b>
----------------------	------------

## WSTĘP

Podręcznik, który oddajemy do rąk czytelników, stanowi opracowanie dotyczące problematyki polskiego postępowania sądownoadministracyjnego. Obecnie na rynku wydawniczym dostępne są liczne opracowania w sposób szeroki lub wąski dotyczące powyższej tematyki, ujmowanej z reguły w ramach opracowań traktujących także o postępowaniu administracyjnym ogólnym, postępowaniu podatkowym czy też postępowaniu egzekucyjnym w administracji lub – zdecydowanie rzadziej – samodzielnie. Wydawać by się zatem mogło, że w tytułowej materii nie pozostało wiele do powiedzenia. W naszym przekonaniu jest jednak inaczej. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, że dostępne opracowania są z reguły kierowane do szerokiego i zróżnicowanego kręgu odbiorców – od studentów kierunków prawo i administracja, poprzez pracowników organów administracji publicznej, po teoretyków prawa oraz osoby stosujące prawo w praktyce. W niniejszym opracowaniu podjęliśmy pierwszą na polskim rynku wydawniczym próbę syntetycznego ujęcia problematyki sądowej kontroli działalności administracji publicznej przeznaczoną głównie dla studentów kierunku administracja, kandydatów na stanowiska urzędnicze w aparacie administracyjnym państwa oraz urzędników. Dobór omawianych zagadnień został zdeterminowany wyzwaniami, z którymi przychodzi się mierzyć w praktyce pracownikom organów administracji publicznej (rządowej i samorządowej).

Postępowanie sądownoadministracyjne jest niewątpliwie w pewien sposób powiązane z postępowaniem administracyjnym, w którym został wykreowany przedmiot zaskarżenia i kontroli sądu administracyjnego, jednak postępowanie sądownoadministracyjne nie stanowi prostej kontynuacji postępowania administracyjnego. Jest ono nowym rodzajem postępowania sądowego, co prawda powiązaniem z postępowaniem przed organem administracji publicznej, jednak rządzącym się własnymi, odrębnymi regułami. Część tych reguł została przetransponowana (wprost lub z modyfikacjami) do ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z Kodeksu postępowania cywilnego.

Postępowanie sądownoadministracyjne jest oparte na zasadzie dwustronności, a zgodnie z art. 32 p.p.s.a. stronami w nim są skarżący oraz organ administracji publicznej, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest



przedmiotem skargi. Postępowanie sądownoadministracyjne ma postać formalnie kontradiktoryjną, gdyż strony postępowania prowadzą w nim spór o prawo. Wniesienie skargi do sądu administracyjnego powoduje przekształcenie pozycji stron stosunku administracyjnoprawnego, który został skonkretyzowany indywidualnym aktem administracyjnym, stanowiącym przedmiot zaskarżenia. W wyniku aktu zaskarżenia (wniesienia skargi do sądu administracyjnego) zmienia się rola procesowa stron stosunku materialnoprawnego w ten sposób, że skarżący staje się stroną równorzędną pod względem uprawnień procesowych z organem administracji publicznej. W postępowaniu sądownoadministracyjnym obowiązuje bowiem zasada równouprawnienia (równości) stron, która oznacza, że każda ze stron ma w nim zagwarantowane jednakowe środki ochrony oraz takie same możliwości ich wykorzystania przez podejmowanie stosownych czynności procesowych.

Organ administracji publicznej jest zatem stroną postępowania sądownoadministracyjnego, korzystającą z takich samych uprawnień procesowych, jak pozostałe strony postępowania. Na organie administracji publicznej ciąży jednak w postępowaniu sądownoadministracyjnym także liczne obowiązki, związane z tym, iż to jego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem zaskarżenia. W niniejszym opracowaniu zostały szczególnie zaakcentowane kwestie związane ściśle z rolą organu administracji publicznej w postępowaniu sądownoadministracyjnym, jego uprawnieniami i obowiązkami kreowanymi przepisami Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz przepisami innych ustaw. Naszym zamiarem było przedstawienie postępowania sądownoadministracyjnego w sposób niestandardowy, odbiegający od dotychczasowej konwencji, w celu zaakcentowania tych jego elementów, które mają szczególne znaczenie dla uczestniczącej w nim strony przeciwnej. Z tych powodów unikaliśmy – tam, gdzie w naszej ocenie nie było to konieczne – zamieszczania w niniejszym opracowaniu pogłębionych wywodów o charakterze teoretycznym, koncentrując się na praktycznych aspektach poruszanych zagadnień. Takie rozwiązanie wydaje się trafne z uwagi na zakładany cel niniejszego opracowania, jak również fakt, iż na rynku wydawniczym dostępne są opracowania o innym, bardziej ogólnym i teoretycznym profilu.

Kształt organizacyjny sądownictwa administracyjnego wyznaczają ustawy z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi i Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Powyższe ustawy normują również postępowanie przed sądami administracyjnymi. Obowiązująca obecnie regulacja postępowania sądownoadministracyjnego weszła w życie 1.01.2004 r. Od tego czasu Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi podlegało licznym nowelizacjom, w wyniku których doszło do jego istotnych modyfikacji. Najistotniejsze wydają się zmiany wprowadzone ustawą z 9.04.2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. poz. 658), która weszła w życie 15.08.2015 r., oraz

ustawą z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935), która weszła w życie 1.06.2017 r.

W opracowaniu uwzględnione zostały również inne zmiany, w szczególności wynikające z art. 79 ustawy z 6.03.2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej (Dz.U. poz. 650). W marcu 2018 r. został uchwalony pakiet ustaw racjonalizujących i liberalizujących wykonywanie działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej. Obok rozwiązań materialnoprawnych i procesowych, wprowadzonych zasadniczo ustawą z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. poz. 646) ustawodawca stworzył instytucjonalno-ustrojowe ramy dla funkcjonowania nowego organu ochrony prawnej – Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, którego podstawowym zadaniem jest ochrona praw wybranych kategorii przedsiębiorców (mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców). Cel ten jest realizowany w trybie i na zasadach uregulowanych przepisami ustawy z 6.03.2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (Dz.U. poz. 648) oraz odnośnych regulacji procesowych.

W opracowaniu uwzględnione zostały także zmiany wprowadzone ustawą z 10.01.2014 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 183), które weszły w życie 31.05.2019 r. Powyższa nowelizacja miała na celu usprawnienie funkcjonowania e-administracji, a jej regulacje mają istotne znaczenie również dla organu administracji publicznej będącego stroną postępowania sądowoadministracyjnego.

W drugim wydaniu podręcznika zostały uwzględnione dalsze nowelizacje przepisów ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.


Przy lekturze niniejszego opracowania należy pamiętać, że poglądy przedstawicieli doktryny, jak również orzecznictwa na kwestie prawne mogą się różnić. W podręczniku Autorzy starali się uniknąć niejednorodności prezentowanych poglądów, jednak nie zawsze było to możliwe i celowe.

W opracowaniu uwzględniono stan prawny obowiązujący od 1.07.2020 r.

*prof. dr hab. Hanna Knysiak-Sudyka*

## PROCESOWA POZYCJA ORGANU ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W POSTĘPOWANIU SĄDOWOADMINISTRACYJNYM

### 4.1. Uprawnienia i obowiązki organu administracji publicznej w postępowaniu sądowoadministracyjnym

 Zgodnie z art. 32 p.p.s.a. stronami postępowania sądowoadministracyjnego są skarżący i organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi. Postępowanie sądowoadministracyjne jest więc postępowaniem kontradiktoryjnym, w którym występują **dwie równouprawnione strony: skarżący oraz strona przeciwna – organ**. Organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania zaskarżono do sądu administracyjnego, jest jedną z dwóch stron tego postępowania, mających takie same uprawnienia procesowe<sup>1</sup>. Organ administracji publicznej zajmuje zatem taką samą pozycję procesową jak skarżący, co oznacza, że korzysta z takich samych możliwości w zakresie podejmowania czynności procesowych. Organ administracji publicznej, tak jak skarżący, może w postępowaniu sądowoadministracyjnym np. składać wniosek dowodowy, wniosek o zawieszenie postępowania, wniosek o sprostowanie lub uzupełnienie wyroku, czy też wnosić środki zaskarżenia. Należy jednak zauważyć, że ustawodawca – wprowadzając 1.06.2017 r. do postępowania sądowoadministracyjnego regulację prawną sprzeciwu przysługującego od decyzji kasacyjnej organu odwoławczego (wydawanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.) – dokonał istotnego ograniczenia w zakresie uprawnień procesowych organu administracji publicznej w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Zgodnie bowiem z art. 151a § 3 p.p.s.a. wyłączono możliwość zaskarżenia przez organ administracji publicznej wyroku uwzględniającego sprzeciw. Powyższa regulacja niewątpliwie stanowi odstępstwo od zasady równości stron w postępowaniu sądowoadministracyjnym, strona skarżąca nie została bowiem pozbawiona prawa do wniesienia skargi kasacyjnej od wyroku oddalającego jej sprzeciw.

---

<sup>1</sup> Wyrok NSA z 13.06.2013 r., I OSK 75/12, LEX nr 1557408.

Pozycja organu administracji publicznej w postępowaniu sądowoadministracyjnym nie ogranicza się wyłącznie do roli strony w postępowaniu sądowoadministracyjnym, ale wiąże się również z **wykonywaniem istotnych obowiązków procesowych**, które zostały określone w ustawie.



Organ administracji publicznej, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania zostało zaskarżone, jest bowiem zobowiązany do:

- przekazania w określonym terminie do sądu administracyjnego wniesionej skargi (sprzeciwu) wraz z aktami sprawy (art. 54 § 2, art. 64c § 4 p.p.s.a.);
- sporządzenia odpowiedzi na skargę (art. 54 § 2 p.p.s.a.);
- rozważenia zastosowania instytucji autokontroli (art. 54 § 3 p.p.s.a.);
- rozważenia zasadności wstrzymania wykonania zaskarżonego do sądu aktu lub czynności (art. 61 § 2 pkt 2 p.p.s.a.).

Organ administracji publicznej, którego działanie (bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania) poddane zostanie weryfikacji sądowej, występuje więc w dualnej roli – jako strona postępowania administracyjnego oraz podmiot uczestniczący w szeregu czynności we wstępnym etapie postępowania sądowoadministracyjnego.

Organ administracji publicznej w postępowaniu sądowoadministracyjnym może występować nie tylko w roli strony przeciwnej wobec skarżącego, ale również pojawić się jako podmiot wnoszący skargę, przy czym zastrzec od razu należy, że nie chodzi tu o możliwość zaskarżania decyzji organu odwoławczego przez organ pierwszej instancji<sup>2</sup>. Zgodnie z dominującym stanowiskiem w orzecznictwie sądów administracyjnych nie jest dopuszczalne zaskarżanie do sądu administracyjnego przez organy pierwszej instancji rozstrzygnięć organów odwoławczych. W orzecznictwie podkreśla się bowiem, że „w postępowaniu administracyjnym prezydent (burmistrz, wójt) działa w interesie państwa, jako organ państwa, a nie jako organ gminy reprezentujący jej interesy. Stąd nie ma interesu prawnego w zaskarżeniu do sądu administracyjnego rozstrzygnięcia podjętego w tym postępowaniu. Nie może zmienić swojej roli z organu administracji publicznej w organ osoby prawnej, broniący jej interesów”<sup>3</sup>. Dopuszczalna będzie jednak skarga gminy na decyzję nakładającą obowiązki lub przyznającą uprawnienia gminie, jeśli decyzję w pierwszej instancji wydaje inny organ niż organ gminy<sup>4</sup>.



Jeżeli decyzja prezydenta miasta w przedmiocie nałożenia kary została uchylona przez organ odwoławczy, organ pierwszej instancji nie będzie mógł wnieść skargi na decyzję organu odwoławczego.

<sup>2</sup> Zob. także rozdział 3 pkt 3.6.

<sup>3</sup> Zob. postanowienie NSA z 27.10.2017 r., I OSK 2182/17, LEX nr 2426367; postanowienie WSA w Krakowie z 13.06.2017 r., I SA/Kr 476/17, LEX nr 2313999.

<sup>4</sup> Zob. wyrok NSA z 8.12.2017 r., I OSK 1171/17, LEX nr 2461362.



Wójt gminy będzie mógł – działając w imieniu gminy – wnieść skargę na decyzję wojewody utrzymującą w mocy decyzję starosty w przedmiocie ustalenia należnego od gminy odszkodowania za nieruchomością przejętą z mocy prawa na rzecz gminy na cele realizacji inwestycji drogowej.

Natomiast wójt, burmistrz, prezydent miasta będzie mógł występować w postępowaniu sądownoadministracyjnym w roli wnoszącego skargę w przypadku skarg składanych (w imieniu gminy) na podstawie art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a. (na akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego).

## 4.2. Obowiązek przekazania skargi (sprzeciwu) wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę



Zgodnie z art. 54 § 1 p.p.s.a. skargę wnosi się za pośrednictwem organu, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem zaskarżenia. Z jednej strony, pośredni tryb wnoszenia skargi z założenia przyczynia się do przyspieszenia biegu postępowania sądownoadministracyjnego, gdyż sąd nie musi – tak jak w przypadku bezpośredniego trybu – przysyłać odpisu skargi do organu oraz zwracać się do niego o przesłanie akt sprawy i odpowiedzi na skargę. Z drugiej strony, zawsze istnieje ryzyko przetrzymywania skargi przez organ administracji publicznej. Ryzyko to jednak zostało przewidziane przez ustawodawcę, który w art. 55 p.p.s.a. wprowadził regulację prawną mającą na celu zapobieganie sytuacjom przetrzymywania skarg przez organy, m.in. przewidując możliwość wystąpienia przez skarżącego z wnioskiem o ukaranie grzywną organu, który nie dopełnił obowiązków związanych z przekazaniem skargi wraz z aktami sprawy do sądu.



Z chwilą otrzymania skargi przez organ administracji publicznej po jego stronie powstają obowiązki podjęcia określonych przez przepisy Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi czynności. Podstawowym obowiązkiem organu jest **przekazanie skargi sądowi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy oraz odpowiedzią na skargę w postaci papierowej lub elektronicznej w terminie 30 dni od dnia jej otrzymania** (art. 54 § 2 p.p.s.a.). Należy zauważyć, że w razie wniesienia skargi za pośrednictwem konsula obowiązek przekazania sądowi skargi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę ciąży na ministrze właściwym do spraw zagranicznych. Przekazanie skargi powinno nastąpić w terminie 60 dni od dnia jej otrzymania. Określony w art. 54 § 2 p.p.s.a. termin ma charakter instrukcyjny. Nie podlega więc przywróceniu, a jego uchybienie nie powoduje bezpośrednich skutków prawnych. Niezachowanie powyższego terminu może natomiast stanowić podstawę do wymierzenia organowi kary grzywny. Szczegółowy sposób oraz szczegółowe warunki przekazywania skargi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę do sądu zostały określone przez ustawodawcę w wydanym na podstawie art. 54 § 5 p.p.s.a. rozporządzeniu Prezydenta

Rzeczypospolitej Polskiej z 27.05.2019 r.<sup>5</sup> Przesyłane do sądu akta sprawy powinny być kompletne i uporządkowane, co oznacza, że powinny zawierać dokumenty ułożone chronologicznie, złączone i ponumerowane. „Przez akta sprawy administracyjnej należy rozumieć pełną dokumentację, stanowiącą dowód przeprowadzonych przez organy administracji i strony czynności prawnych oraz dowody pozwalające skonfrontować twierdzenia i zarzuty skarżących. Akta administracyjne, o których mowa w art. 54 § 2 p.p.s.a. [...] winny zawierać wszystkie dokumenty obrazujące kolejne czynności formalne i merytoryczne, wykonywane przez organy prowadzące postępowanie w rozstrzyganej sprawie”<sup>6</sup>. W przesłanych do sądu aktach sprawy powinny się więc znajdować dokumenty stanowiące dowody w sprawie, pisma składane przez podmioty uczestniczące w postępowaniu, notatki sporządzane przez pracowników organu, dokumenty związane z doręczaniem oraz złożeniem pism. W świetle art. 133 § 1 p.p.s.a. podstawę orzekania przez sąd stanowi materiał dowodowy zgromadzony przez organy administracji publicznej w toku całego postępowania toczącego się przed nimi. Orzekanie sądu administracyjnego na podstawie akt sprawy oznacza, że sąd powinien dysponować wszystkimi materiałami dowodowymi zgromadzonymi w toku prowadzonego postępowania administracyjnego. Jeżeli z przesłanych akt sprawy wynika, iż w sprawie zgromadzony został stosowny materiał dowodowy, lecz nie został on przesłany sądowi administracyjnemu, to wówczas sąd powinien podjąć działania mające na celu skompletowanie akt sprawy<sup>7</sup>. Tylko w razie dysponowania przez sąd kompletnymi aktami sprawy, będzie możliwe dokonanie oceny całości zgromadzonego w sprawie przez organy materiału dowodowego i uznanie za udowodnione okoliczności, na które powołuje się organ<sup>8</sup>.



**Odpowiedź na skargę**, do której sporządzenia zobowiązany jest organ administracji publicznej, stanowi pismo procesowe strony w rozumieniu art. 45 p.p.s.a. Pismo to, poza spełnieniem wymogów przewidzianych w art. 46 p.p.s.a., powinno zawierać ustosunkowanie się do twierdzeń zawartych w skardze. Odpowiedź na skargę nie może jednak zastępować uzasadnienia podjętego w postępowaniu administracyjnym rozstrzygnięcia ani go uzupełniać<sup>9</sup>. Pismo to ma bowiem charakter pomocniczy i treści w nim zawarte mają jedynie stanowić dodatkowe wyjaśnienie motywów postępowania organu<sup>10</sup>. W odpowiedzi na skargę organ powinien odnieść się do zarzutów podniesionych w skardze, a nie dopiero w niej dokonywać brakujących ustaleń faktycznych lub wskazywać na nowe okoliczności przemawiające za zasadnością stanowiska organów orzekających. Dlatego w orzecznictwie sądów administracyjnych za bezskuteczne uznaje się powoływanie w odpowiedzi na skargę nowych faktów, wskazywanie nowych okoliczności przemawiających za zasadnością

<sup>5</sup> Dz.U. poz. 1003.

<sup>6</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 26.02.2015 r., III SA/Wa 1918/13, LEX nr 1782445.

<sup>7</sup> Wyrok NSA z 20.07.2005 r., OSK 1772/04, LEX nr 186599.

<sup>8</sup> Wyrok WSA w Łodzi z 12.04.2012 r., III SA/Łd 94/12, LEX nr 1146083.

<sup>9</sup> Wyrok WSA w Łodzi z 16.04.2014 r., III SA/Łd 247/14, LEX nr 1532024.

<sup>10</sup> Wyrok NSA z 15.11.2013 r., I OSK 2557/12, LEX nr 1394376.

W podręczniku omówiono m.in.:

- prawne formy działania organów administracji publicznej kontrolowane przez sądy administracyjne oraz sądową kontrolę działalności administracji publicznej,
- procesową pozycję organu administracji publicznej w postępowaniu sądownoadministracyjnym,
- postępowanie przed wojewódzkim sądem administracyjnym,
- orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego kończące postępowanie w sprawie,
- środki zaskarżania orzeczeń sądów administracyjnych,
- zbieg postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego.

Publikacja uwzględnia zmiany dotyczące usprawnienia funkcjonowania e-administracji, a także kwestie związane z funkcjonowaniem nowego organu ochrony prawnej – Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców. Zawiera także przejrzyste rozwiązania graficzne ułatwiające zapamiętywanie informacji – liczne tabele, schematy, wykresy i diagramy.

Książka przeznaczona jest dla studentów prawa i administracji. Dobór omawianych zagadnień wynika z profilu studiów. Podręcznik jest szczególnie przydatny dla przyszłych pracowników administracji publicznej (rządowej i samorządowej). Może także stanowić cenną pomoc dla praktyków: adwokatów, radców prawnych, doradców podatkowych, pracowników administracji rządowej i samorządowej.

**Hanna Knysiak-Sudyka** – profesor doktor habilitowany nauk prawnych; kierownik Katedry Postępowania Administracyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Jest specjalistką w zakresie postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego, autorką wielu opracowań naukowych z tej dziedziny prawa (m.in. monografii, komentarzy, podręczników, artykułów, glos).

**LEXOTEKA**  
więcej niż podręcznik

Poszukaj pozostałych podręczników  
dostępnych online

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



9 788381 875950 W02P01

ISBN 978-83-8187-595-0



9 788381 875950

**ZAMÓWIENIA:**

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

CENA 59 ZŁ (W TYM 5% VAT)