

# POSTĘPOWANIE SĄDOWOADMINISTRACYJNE

redakcja naukowa Małgorzata Jaśkowska

---

Dagmara Gut, Małgorzata Jaśkowska, Jacek Jaworski  
Konrad Łuczak, Martyna Wilbrandt-Gotowicz

SERIA AKADEMICKA



Wolters Kluwer

# PIKTOGRAMY

wskazują ważne elementy  
książki i ułatwiają  
ich odnalezienie

---



Ważne



Przykłady



Podstawa prawna  
Kontekst prawny



Pytania  
Zadania



Rozwiązania  
Odpowiedzi



Stanowisko stron  
Pogląd



Orzecznictwo



Literatura



Historia



Nowe przepisy

---

# POSTĘPOWANIE SĄDOWOADMINISTRACYJNE

redakcja naukowa Małgorzata Jaśkowska

---

Dagmara Gut, Małgorzata Jaśkowska, Jacek Jaworski  
Konrad Łuczak, Martyna Wilbrandt-Gotowicz

---

SERIA AKADEMICKA

Zamów książkę w księgarni internetowej

**proinfo.pl**  
księgarnia internetowa

Stan prawny na 31 marca 2021 r.

Wydawca  
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący  
Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne  
Anna Krzesz

Projekt okładek serii  
Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne rozdziały opracowali:  
Dagmara Gut – rozdziały I, VI  
Małgorzata Jaśkowska – rozdziały III, IV, VII  
Jacek Jaworski – rozdziały V, X  
Konrad Łuczak – rozdziały II, XII  
Martyna Wilbrandt-Gotowicz – rozdziały VIII, IX, XI

prawolubni

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.

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., 2021

ISBN 978-83-8223-886-0

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.  
Dział Praw Autorskich  
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33  
tel. 22 535 82 19  
e-mail: [PL-ksiazki@wolterskluwer.com](mailto:PL-ksiazki@wolterskluwer.com)

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

# SPIS TREŚCI

<b>Wykaz skrótów</b> .....	11
<b>Rozdział I</b>	
<b>Sądowa kontrola działalności administracji publicznej</b> .....	15
1. Uwagi wstępne .....	15
2. Modele sądowej kontroli administracji publicznej .....	19
2.1. Kryterium pozycji ustrojowej sądu administracyjnego .....	19
2.2. Kryterium struktury instancyjnej sądów administracyjnych.....	21
2.3. Kryterium uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych .....	23
3. Organizacja sądownictwa administracyjnego w Polsce .....	25
3.1. Geneza sądownictwa administracyjnego .....	25
3.2. Konstytucyjne podstawy sądownictwa administracyjnego .....	28
3.3. Ustrój sądów administracyjnych .....	32
<b>Rozdział II</b>	
<b>Zakres kontroli sądów administracyjnych i ich właściwość</b> .....	37
1. Zakres kontroli sądów administracyjnych .....	37
1.1. Konstytucyjnoprawne podstawy zakresu kontroli sądów administracyjnych .....	37
1.2. Charakterystyka sprawy sądownoadministracyjnej .....	39
1.3. Podstawowe cechy kontroli wykonywanej przez sądy administracyjne .....	42
1.4. Wyłączenia z zakresu kontroli sądów administracyjnych .....	44
2. Właściwość sądów administracyjnych .....	46
2.1. Uwagi wprowadzające .....	46
2.2. Podział właściwości instancyjnej między w.s.a. a NSA .....	47
2.3. Właściwość miejscowa w.s.a. ....	48
2.3.1. Sposób ustalania właściwości miejscowej .....	48
2.3.2. Wpływ skargi do niewłaściwego miejscowo w.s.a. ....	50
2.3.3. Zasada ciągłości właściwości miejscowej w.s.a. ....	51
2.3.4. Szczególne przypadki zmiany właściwości miejscowej w.s.a. ....	52
2.4. Właściwość rzeczowa w.s.a. ....	53

2.4.1. Decyzje administracyjne .....	53
2.4.2. Postanowienia .....	56
2.4.3. Akty i czynności dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa administracyjnego .....	57
2.4.4. Interpretacje podatkowe i opinie zabezpieczające .....	59
2.4.5. Akty prawa miejscowego .....	60
2.4.6. Akty samorządu terytorialnego z zakresu administracji publicznej .....	61
2.4.7. Akty nadzoru nad samorządem terytorialnym .....	62
2.4.8. Bezczynność i przewlekłe prowadzenie postępowania .....	63
2.4.9. Przypadki szczególne .....	66
3. Właściwość rzeczowa NSA .....	66

### **Rozdział III**

<b>Zasady postępowania sądownoadministracyjnego .....</b>	<b>69</b>
1. Uwagi wstępne .....	69
2. Zasada dostępu do sądu .....	71
3. Zasada dwuinstancyjności .....	73
4. Zasada legalności .....	75
5. Zasada udzielania pomocy stronom .....	78
6. Zasada jawności .....	81
7. Zasada ekonomiki procesowej .....	85
8. Zasady kontradyktoryjności i oficjalności .....	89

### **Rozdział IV**

<b>Wszczęcie postępowania sądownoadministracyjnego .....</b>	<b>93</b>
1. Uwagi ogólne .....	93
2. Skarga .....	96
2.1. Przedmiot skargi .....	96
2.2. Uprawnieni do wniesienia skargi .....	97
2.3. Warunki formalne skargi jako pisma procesowego i sposób jej wniesienia .....	100
2.4. Wyczerpanie środków zaskarżenia .....	104
2.5. Termin do wniesienia skargi .....	107
3. Sprzeciw .....	108
3.1. Przedmiot sprzeciwu .....	108
3.2. Podmioty uprawnione do wniesienia sprzeciwu .....	110
3.3. Warunki formalne sprzeciwu i sposób jego wniesienia .....	111
4. Wniosek o wszczęcie postępowania .....	112
5. Skutki wniesienia skargi, sprzeciwu czy wniosku .....	114
5.1. Wszczęcie postępowania i zawisłość sprawy .....	114
5.2. Uprawnienia autokontrolne .....	116

5.3. Możliwość wstrzymania wykonania aktu lub czynności .....	118
5.4. Obowiązki organu przy przekazaniu pisma wszczynającego postępowanie .....	121
5.5. Skutki braku spełnienia warunków dopuszczalności i warunków formalnych .....	123

## Rozdział V

<b>Strony i uczestnicy postępowania sądownoadministracyjnego</b> .....	125
1. Strony postępowania .....	125
1.1. Wstęp .....	125
1.2. Organ administracji publicznej jako strona postępowania .....	126
1.3. Strona skarżąca .....	127
1.4. Zdolność do bycia stroną a legitymacja skargowa .....	132
1.4.1. Zdolność sądowa .....	132
1.4.2. Interes prawny .....	133
2. Uczestnicy postępowania .....	136
2.1. Strona a uczestnik postępowania .....	136
2.2. Uczestnictwo prokuratora, RPO, RPD i Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców .....	139
3. Skuteczność czynności podmiotów procesowych .....	141
3.1. Zagadnienia wprowadzające .....	141
3.2. Samodzielność działania w procesie .....	142
3.3. Zastępstwo procesowe a przedstawicielstwo .....	143
3.4. Reprezentacja .....	145
3.5. Działanie osobiste i przez pełnomocnika .....	146
3.5.1. Zdolność postulacyjna .....	146
3.5.2. Pełnomocnictwo .....	147

## Rozdział VI

<b>Czynności techniczno-procesowe w postępowaniu sądownoadministracyjnym</b> .....	151
1. Pisma w postępowaniu sądowym .....	151
1.1. Pojęcie .....	151
1.2. Wymogi formalne .....	152
1.3. Wezwanie do uzupełnienia braków formalnych .....	156
2. Doręczenia .....	158
2.1. Zagadnienia ogólne .....	158
2.2. Doręczenia osobom fizycznym .....	159
2.3. Doręczenia osobom prawnym .....	161
2.4. Doręczenia osobom nieznanym z miejsca pobytu .....	161
2.5. Doręczenia stronom mającym miejsce zamieszkania za granicą .....	162
2.6. Fikcja doręczenia .....	162

3. Terminy procesowe .....	163
3.1. Rodzaje terminów procesowych i sposób ich liczenia .....	163
3.2. Przywrócenie terminu .....	165
4. Akta sprawy sądownoadministracyjnej .....	166

## **Rozdział VII**

<b>Przebieg postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym jako sądem I instancji .....</b>	<b>167</b>
1. Czynności wstępne .....	167
2. Postępowanie rozpoznawcze .....	171
3. Przeszkody w prowadzeniu postępowania sądownoadministracyjnego .....	179
4. Postępowanie mediacyjne .....	184
5. Postępowanie uproszczone .....	191
6. Rozstrzygnięcia .....	194
6.1. Zasady orzekania .....	194
6.2. Wyroki .....	197
6.2.1. Uwagi ogólne .....	197
6.2.2. Treść wyroku .....	200
6.3. Postanowienia i zarządzenia .....	208
6.3.1. Postanowienia .....	208
6.3.2. Zarządzenia .....	211
7. Konwalidacja rozstrzygnięć .....	211

## **Rozdział VIII**

<b>Zwyczajne środki zaskarżenia .....</b>	<b>215</b>
1. Środki odwoławcze a środki zaskarżenia .....	215
2. Skarga kasacyjna .....	218
2.1. Charakter prawny skargi kasacyjnej .....	218
2.1.1. Uwagi wstępne .....	218
2.1.2. Przedmiot zaskarżenia .....	219
2.1.3. Legitymacja procesowa .....	221
2.1.4. Wymagania skargi kasacyjnej .....	223
2.2. Postępowanie kasacyjne .....	231
2.2.1. Czynności wstępne .....	231
2.2.2. Postępowanie rozpoznawcze .....	235
2.2.3. Orzeczenia .....	237
3. Zażalenie .....	241
3.1. Charakter prawny zażalenia .....	241
3.1.1. Uwagi wstępne .....	241
3.1.2. Przedmiot zaskarżenia .....	241
3.1.3. Legitymacja procesowa .....	243
3.1.4. Prawne wymagania zażalenia .....	243



3.2. Postępowanie zażaleniowe .....	244
3.2.1. Czynności wstępne .....	244
3.2.2. Postępowanie rozpoznawcze .....	245
3.2.3. Orzeczenia .....	246
4. Quasi-środki odwoławcze .....	246
5. Prawomocność orzeczeń i jej skutki .....	248

## **Rozdział IX**

<b>Nadzwyczajne środki zaskarżenia .....</b>	<b>253</b>
1. Nadzwyczajne środki zaskarżenia a wnioski o unieważnienie prawomocnego orzeczenia .....	253
2. Skarga o wznowienie postępowania .....	255
2.1. Charakter prawny skargi o wznowienie postępowania i jej przesłanki .....	255
2.2. Postępowanie wznowieniowe .....	264
3. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia ....	268
3.1. Charakter prawny skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia i jej przesłanki .....	268
3.2. Postępowanie w sprawie stwierdzenia niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia .....	273

## **Rozdział X**

<b>Koszty postępowania sądownoadministracyjnego .....</b>	<b>277</b>
1. Uwagi wprowadzające .....	277
2. Koszty sądowe .....	278
2.1. Podział kosztów sądowych .....	278
2.2. Wpis .....	279
2.3. Opłaty kancelaryjne .....	280
2.4. Wydatki w ramach kosztów sądowych .....	281
3. Wydatki strony w ramach występowania w procesie bez profesjonalnego pełnomocnika .....	282
4. Wydatki strony w ramach zastępstwa przez profesjonalnego pełnomocnika .....	283
5. Zwrot kosztów postępowania .....	285
6. Zwolnienie z kosztów sądowych .....	286
6.1. Zwolnienie z mocy prawa .....	286
6.2. Prawo pomocy .....	287


## **Rozdział XI**

<b>Środki zapewnienia jednolitości orzecznictwa sądownoadministracyjnego ....</b>	<b>291</b>
1. Uwagi wstępne .....	291
2. Działalność uchwałodawcza NSA .....	293

2.1. Uchwały abstrakcyjne .....	293
2.1.1. Przesłanki podjęcia uchwały abstrakcyjnej .....	293
2.1.2. Tryb rozpoznania i rozstrzygnięcia abstrakcyjnego pytania prawego .....	294
2.1.3. Skutki prawne uchwał abstrakcyjnych .....	296
2.2. Uchwały konkretne .....	297
2.2.1. Przesłanki podjęcia uchwały konkretnej .....	297
2.2.2. Tryb rozpoznania i rozstrzygnięcia konkretnego pytania prawego .....	300
2.2.3. Skutki prawne uchwał konkretnych .....	302
3. Pytania prawne do TK .....	303
3.1. Przesłanki pytań prawnych do TK .....	303
3.2. Rozstrzygnięcia TK i ich skutki dla orzecznictwa sądów administracyjnych .....	305
4. Pytania prejudycjalne do TSUE .....	306
4.1. Przesłanki pytań prejudycjalnych do TSUE .....	306
4.2. Orzeczenia prejudycjalne TSUE i ich skutki dla orzecznictwa sądów administracyjnych .....	309
<b>Rozdział XII</b>	
<b>Europeizacja postępowania sądowoadministracyjnego .....</b>	<b>311</b>
1. Pojęcie europeizacji prawa i jej wpływ na strukturę sądów administracyjnych oraz postępowanie sądowoadministracyjne .....	311
2. Wybrane przypadki europeizacji przepisów ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi .....	315
2.1. Rozszerzenie właściwości na decyzje konsulów dotyczące wiz Schengen .....	315
2.2. Wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego na podstawie wyroku TSUE .....	316
2.3. Oddanie pisma procesowego w placówce pocztowej znajdującej się w innym państwie członkowskim UE niż Polska .....	319
3. Zasady-narzędzia stosowane przez sądy administracyjne w celu europeizacji prawa .....	321
4. Mechanizm uwzględniania przez sąd z urzędu prawa UE .....	326
5. Kilka uwag końcowych .....	331
<b>Bibliografia .....</b>	<b>333</b>
<b>O Autorach .....</b>	<b>343</b>

przy tym uprawdopodobnić przyczyny wyłączenia, jeśli zaś już przystąpiła do rozprawy, powinna uprawdopodobnić, że przyczyna wyłączenia powstała lub stała się jej znana dopiero później.

Do czasu rozstrzygnięcia sprawy o wyłączenie sędziego może wykonywać tylko czynności niecierpiące zwłoki<sup>14</sup>. O wyłączeniu orzeka sąd administracyjny, przed którym sprawa się toczy, w składzie trzech sędziów, na posiedzeniu niejawnym, po złożeniu wyjaśnienia przez sędziego, którego wniosek dotyczy. W przypadku wyłączenia czy to całego składu, czy jednego sędziego nowy skład czy nowego sędziego ustala się w drodze losowania. W razie gdyby sąd administracyjny nie mógł podjąć postanowienia z powodu braku dostatecznej liczby sędziów, NSA wyznacza inny sąd do rozpoznania wniosku. Ponowny wniosek o wyłączenie sędziego niezawierający podstaw wyłączenia albo oparty na tych samych okolicznościach, podlega odrzuceniu bez składania wyjaśnień przez sędziego, którego dotyczy. Postanowienie wydaje sąd w składzie trzech sędziów, na posiedzeniu niejawnym (art. 22 p.p.s.a.).

 Zaskarżalne zażaleniem na podstawie art. 194 § 1 pkt 6 może być przy tym wyłącznie postanowienie w.s.a. oddalające wniosek o wyłączenie sędziego, nie przysługuje ono natomiast na postanowienie w.s.a. uwzględniające taki wniosek oraz na postanowienia NSA, bez względu na sposób rozstrzygnięcia tego wniosku, nie służy ono także, gdy nastąpiło oddalenie wniosku **sędziego** o wyłączenie<sup>15</sup>, a także w przypadku odrzucenia wniosku o wyłączenie sądu w związku z art. 20 § 4 p.p.s.a.<sup>16</sup>

W ramach czynności wstępnych rozpatrywane mogą być też wnioski o prawo pomocy (zob. rozdział X) czy wniosek o wstrzymanie wykonalności zaskarżonego aktu lub czynności (szeroko na ten temat w rozdziale IV pkt 5.3), czy też wniosek o przywrócenie terminu (por. rozdział VI pkt 3.2). W postępowaniu wstępnym podejmuje się też rozstrzygnięcia co do ewentualnego odrzucenia skargi oraz przesądza, czy nie zachodzą przesłanki do rozpoznania sprawy w trybie uproszczonym lub w postępowaniu mediacyjnym.

## 2. Postępowanie rozpoznawcze

Po czynnościach wstępnych sąd przystępuje do postępowania rozpoznawczego, tj. zbadania zgodności z prawem zaskarżonego aktu lub czynności.

Sąd może przy tym zarządzić połączenie kilku oddzielnych spraw toczących się przed nim w celu ich łącznego rozpoznania lub też rozstrzygnięcia, jeżeli mogą być one objęte


<sup>14</sup> Por. postanowienie NSA z 15.07.2009 r., II OZ 617/09, LEX nr 552920.


<sup>15</sup> Por. M. Romańska [w:] *Prawo o postępowaniu...*, s. 268.

<sup>16</sup> Postanowienie NSA z 6.07.2016 r., II OZ 566/16, LEX nr 2102304.

jedną skargą, to jest gdy zgodnie z art. 51 p.p.s.a. dotyczą tej samej decyzji, postanowienia, innego aktu lub czynności albo beczynności organu lub przewlekłego prowadzenia postępowania, bądź jeżeli pozostają ze sobą w związku. Może też zarządzić o rozdzieleniu skarg dotyczących więcej niż jednego aktu, czynności, beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania.

**Rozpoznanie sprawy odbywa się na posiedzeniach sądowych** w trybie zwykłym bądź w ramach postępowań szczególnych.

 Posiedzenia sądowe to zebrania sądu w składzie przewidzianym przepisami prawa celem dokonania określonych czynności w toku postępowania. Zgodnie z art. 94 § 1 p.p.s.a. odbywają się one w budynku sądowym, a poza tym budynkiem tylko wówczas – z zachowaniem wymagań dotyczących bezpieczeństwa – gdy czynności sądowe muszą być wykonane w innym miejscu albo gdy odbycie posiedzenia poza budynkiem sądowym ułatwia przeprowadzenie sprawy lub przyczynia się znacznie do zaoszczędzenia kosztów. Odbywają się one z udziałem stron, a także prokuratora lub RPO czy RPD, jeżeli wnieśli oni skargę albo gdy zgłosili swój udział w postępowaniu przed sądem. Zgodnie z art. 94 § 2 p.p.s.a. przewodniczący może zarządzić przeprowadzenie posiedzenia jawnego przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających jego przeprowadzenie na odległość. W takim przypadku uczestnicy mogą brać udział w posiedzeniu sądowym, gdy przebywają w budynku innego sądu, i tam dokonywać czynności procesowych, a przebieg czynności procesowych transmituje się z sali sądowej sądu prowadzącego postępowanie do miejsca pobytu uczestników postępowania oraz z miejsca pobytu uczestników postępowania do sali sądowej sądu prowadzącego postępowanie<sup>17</sup>.

 **Posiedzenia sądowe** mogą przybierać formę rozprawy, innej formy posiedzenia jawnego – np. w celu odroczenia ogłoszenia wyroku<sup>18</sup> lub posiedzenia niejawnego. **W zasadzie sąd administracyjny orzeka w składzie trzech sędziów na rozprawie w sposób jawny, chyba że ustawa stanowi inaczej** (art. 16 § 1 i art. 90 § 1 p.p.s.a.).

Na posiedzenia jawne wstęp na salę sądową mają – poza stronami i osobami wezwanymi – tylko osoby pełnoletnie. Przewodniczący może zezwolić na obecność na posiedzeniu osobom małoletnim.

Podstawową formą posiedzenia jest **rozprawa**. Jej termin wyznacza przewodniczący. O posiedzeniach jawnych zawiadamia się strony na piśmie lub przez ogłoszenie podczas posiedzenia. Stronie nieobecnej na posiedzeniu jawnym należy zawsze doręczyć zawiadomienie na następne posiedzenie. Zawiadomienie powinno być doręczone co

<sup>17</sup> Weszło w życie 6.01.2021 r. na mocy art. 166 pkt 3 ustawy z 18.11.2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz.U. poz. 2320 ze zm.).

<sup>18</sup> A. Krawczyk [w:] *Polskie sądownictwo administracyjne – zarys systemu*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017, s. 171.

najmniej na siedem dni przed posiedzeniem. W przypadkach pilnych termin ten może być skrócony do trzech dni (art. 91 § 2). Strona nie ma obowiązku stawienia się, jednakże sąd może w celu dokładniejszego wyjaśnienia sprawy zarządzić stawienie się stron osobiście lub przez pełnomocnika. Nie dotyczy to jednak prokuratora czy Rzecznika. Przepis art. 92 § 2 p.p.s.a. należy bowiem uznać za *lex specialis* w stosunku do art. 91 § 3 p.p.s.a., co oznacza, że sąd nie może zarządzić osobistego stawiennictwa prokuratora czy Rzecznika na rozprawie<sup>19</sup>. Ich nieobecność na rozprawie nie wstrzymuje jednak rozpoznania sprawy, jeżeli zostali o niej prawidłowo zawiadomieni (art. 92 § 2 p.p.s.a.).

Odbycie rozprawy poprzedza narada wstępna całego składu orzekającego, zwoływana w celu omówienia występujących w sprawie zagadnień.

Kierowanie rozprawą należy do przewodniczącego składu orzekającego. Otwiera on, prowadzi i zamyka posiedzenia, udziela głosu, zadaje pytania, upoważnia do zabierania głosu. Zgodnie z art. 98 § 2 p.p.s.a. może odebrać głos, gdy przemawiający go nadużywa, jak również uchylić pytanie, jeżeli uzna je za niewłaściwe lub zbyteczne<sup>20</sup>.

Rozprawa rozpoczyna się od wywołania sprawy, sprawdzenia obecności stron i pełnomocników oraz prawidłowości doręczeń. Następnie sędzia sprawozdawca zwięźle przedstawia na podstawie akt stan sprawy, ze szczególnym uwzględnieniem zarzutów skargi. Po złożeniu skargi udziela się głosu stronom. Zgłaszają one ustnie swoje żądania i wnioski oraz składają wyjaśnienia. Mogą ponadto wskazywać podstawy prawne i faktyczne swych żądań i wniosków.

Z przebiegu postępowania jawnego sporządza się protokół, którego treść określa art. 101 p.p.s.a. Nie musi on jednak zawierać wszystkich oświadczeń stron w ich dosłownym i szczegółowym brzmieniu. Wystarczy zatem, jeśli zawiera istotne wnioski i stwierdzenia<sup>21</sup>. W toku posiedzenia wnioski, oświadczenia, uzupełnienia i sprostowania wniosków i oświadczeń można także zamieścić w załączniku do protokołu. Gdy stroną zastępuje adwokat, radca prawny, doradca podatkowy lub rzecznik patentowy, przewodniczący może zażądać złożenia takiego załącznika w wyznaczonym terminie.

Na podstawie art. 102 p.p.s.a. przebieg czynności protokołowanych może być ponadto utrwalony za pomocą aparatury dźwiękowej, o czym należy przed jej uruchomieniem uprzedzić wszystkie osoby uczestniczące w czynności.

Strony mogą żądać sprostowania lub uzupełnienia protokołu na następnym posiedzeniu, nie później jednak niż w terminie trzydziestu dni od dnia posiedzenia, z którego

<sup>19</sup> J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu...*, s. 278.

<sup>20</sup> M. Jędrzejewska, K. Weitz [w:] T. Ereciński, J. Gudowski, M. Jędrzejewska, K. Weitz, *Kodeks...*, s. 450.

<sup>21</sup> Por. postanowienie NSA z 14.07.2009 r., I OSK 889/08, LEX nr 552338. Podobnie wyrok NSA z 4.02.2014 r., II FSK 2863/11, LEX nr 1450204.

sporządzono protokół. Od zarządzenia przewodniczącego strony mogą odwołać się do sądu w terminie siedmiu dni od doręczenia im zarządzenia.

Strony mogą także w toku posiedzenia, a jeżeli nie były obecne, na najbliższym posiedzeniu, zwrócić uwagę sądu na uchybienia przepisom postępowania, wnosząc o wpisanie zastrzeżenia do protokołu. Jeżeli strona nie zgłosi w tym czasie zastrzeżeń, to nie może się na nie następnie powoływać, chyba że chodzi o przepisy postępowania, których naruszenie sąd powinien wziąć pod rozwagę z urzędu, albo gdy strona uprawdopodobni, iż nie zgłosiła zastrzeżeń bez swojej winy.

Od orzeczeń przewodniczącego wydanych w toku rozprawy strony mogą się odwoływać do czasu jej zamknięcia do składu orzekającego.

Szczegółowe kwestie dotyczące przebiegu posiedzenia reguluje rozdział 8 regulaminu w.s.a.

**!** **Przedmiotem postępowania rozpoznawczego jest zbadanie sprawy, tj. kontrola legalności zaskarżonego aktu, czynności, bezczynności czy przewlekłości postępowania.** Wpływa to na granice tego postępowania. Nie są one jednak wyznaczane granicami skargi. Zgodnie bowiem z art. 134 § 1 p.p.s.a. **sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, z zastrzeżeniem art. 57a.** Jedyne zatem w przypadku skargi na interpretację przepisów prawa podatkowego, opinii zabezpieczającą i na odmowę wydania opinii zabezpieczającej, która może być oparta wyłącznie na zarzucie naruszenia przepisów postępowania, dopuszczenia się błędu wykładni lub niewłaściwej oceny co do zastosowania przepisu prawa materialnego, sąd jest związany zarzutami skargi oraz powołaną podstawą prawną.


Granice postępowania wyznacza więc zakres działania, bezczynności czy przewlekłości organu. W orzecznictwie podkreśla się, że umożliwia to sądowi pełną weryfikację legalności działania administracji publicznej<sup>22</sup>. Przyczyniło się także do ukształtowania swoistego schematu realizacji kontroli przez sąd. Sąd ten w pierwszej kolejności powinien bowiem rozpoznać wszystkie zarzuty skargi, a następnie zbadać sprawę w szerszym zakresie<sup>23</sup>. W przypadku skarg na decyzje, jak podkreśla B. Adamiak, zakres ten wyznacza rozstrzygnięcie sprawy indywidualnej, a nie wynikający z prawa materialnego stosunek administracyjnoprawny. Sąd może bowiem kontrolować wyłącznie to, co zostało rozstrzygnięte. Pozostałe kwestie mogą być jedynie przedmiotem uzupełnienia<sup>24</sup>


<sup>22</sup> Wyrok NSA z 16.09.2009 r., II FSK 562/08, LEX nr 526541.


<sup>23</sup> P. Pietrasz, *Zasada niezwiązania sądu administracyjnego granicami skargi* [w:] *Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda*, red. J. Niczyporuk, Paryż 2011, s. 573. Por. też wyrok NSA z 13.05.2010 r., II OSK 361/10, LEX nr 597557.

<sup>24</sup> B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, s. 587.

i ewentualnej skargi na bezczynność. Odmienne stanowisko zajmuje T. Woś, według którego to stosunek administracyjnoprawny wyznacza przedmiot postępowania sądowniczo-administracyjnego i jego ramy, a badanie prawidłowości konkretyzacji tego stosunku stanowi istotę postępowania<sup>25</sup>. Wydaje się jednak, że z uwagi na możliwość kontroli wszczętej i w głąb, a także kontrolę decyzji zależnej, o czym mowa dalej, pomiędzy tymi stanowiskami nie ma zasadniczej różnicy.

 **Por. wyrok NSA z 16.07.2020 r., I OSK 3196/19**<sup>26</sup>. „Oceniając skargę sąd winien uwzględnić z jednej strony granice przedmiotowe sprawy, z drugiej natomiast jej granice procesowe. Granice przedmiotowe odnoszą się do materialnego stosunku prawnego, który legł u podstaw postępowania, albo który w wyniku postępowania administracyjnego został ukształtowany mocą kontrolowanego aktu. Granice procesowe (proceduralne) wyznaczają natomiast akty administracyjne, które zostały wydane w toku prowadzonego postępowania będącego indywidualną sprawą administracyjną w rozumieniu art. 1 pkt 1 k.p.a. Najczęściej oba aspekty (materialny i procesowy) są tożsame, nie mniej jednak istnieje szereg postępowań, w których nie można mówić o takiej tożsamości, a z formalnego punktu widzenia mamy do czynienia z kilkoma różnymi postępowaniami”.

 **Zasięg tej kontroli ulega znacznemu poszerzeniu w związku z art. 135 p.p.s.a.** Nakłada on na sąd obowiązek wyjścia poza granice skargi i zajęcia się wszystkimi postępowaniami prowadzonymi w granicach danej sprawy. Należy przez to rozumieć działanie sądu polegające na rozpoznawaniu sprawy „w głąb”. Oznacza to, że granice sprawy, o której mowa w art. 134 § 1 i w art. 135, wyznacza istota stosunku administracyjnoprawnego podlegającego załatwieniu danym rozstrzygnięciem<sup>27</sup>. Obejmuje zarówno postępowanie zaliczone do trybu zwyczajnego, jak i postępowania nadzwyczajne. W konsekwencji sąd władny jest objąć kontrolą również akt lub czynność podjętą w postępowaniu wszczętym po zaskarżeniu tego aktu oraz zastosować wobec nich przewidziane przez ustawę środki w celu usunięcia naruszenia prawa<sup>28</sup>.

 Ustawa określa również podstawy faktyczne postępowania, gdyż w świetle art. 133 § 1 p.p.s.a. sąd orzeka na podstawie akt sprawy. Oznacza to, że **decyduje stan faktyczny istniejący w dniu wydania zaskarżonego aktu lub czynności**. Zmiany sytuacji faktycznej czy prawnej, powstałe po wydaniu ostatecznej decyzji administracyjnej, mogą być ewentualnie podstawą do wystąpienia do organu administracyjnego. Nie oznacza to jednak, że sąd nie powinien w ogóle brać pod uwagę nowych faktów czy dowodów, istniejących w dniu orzekania, a nieznanymi organowi. Stanowią one bowiem, o czym

<sup>25</sup> T. Woś [w:] *Prawo o postępowaniu...*, s. 780–781.

<sup>26</sup> LEX nr 3033022.

<sup>27</sup> T. Woś [w:] *Prawo o postępowaniu...*, s. 800–801.

<sup>28</sup> J.P. Tarno [w:] *System...*, t. 10, s. 334–335; por. też T. Woś [w:] *Prawo o postępowaniu...*, s. 803–805.

będzie mowa dalej, podstawę do uchylecia przez sąd decyzji czy innego aktu<sup>29</sup>. Fakty powszechnie znane bierze natomiast sąd pod uwagę nawet bez powołania się na nie przez strony.

Granice faktyczne rozpoznania wpływają na sposób przeprowadzenia postępowania dowodowego. W jego zakresie istnieją nieliczne odesłania do Kodeksu postępowania cywilnego (art. 106 § 5 p.p.s.a.). Orzeka się zatem przede wszystkim na podstawie akt sprawy.



Celem postępowania dowodowego nie jest przy tym ponowne ustalenie stanu faktycznego w sprawie administracyjnej, lecz wyłącznie ocena, czy organy administracji ustaliły ten stan zgodnie z regułami procedury przy prawidłowej subsumpcji stanu faktycznego do określonych przepisów prawa materialnego. Można zatem dokonywać jedynie takich ustaleń, które będą stanowiły podstawę oceny zgodności z prawem tegoż aktu<sup>30</sup>.

Dlatego **jedynym środkiem dowodowym**, który sąd administracyjny może przeprowadzić i to tylko w ograniczonym zakresie, **jest dowód z dokumentu**, czyli akt pisemny stanowiący wyrażenie określonych myśli czy wiadomości<sup>31</sup>. Zgodnie z art. 106 § 3 p.p.s.a. sąd może zatem z urzędu lub na wniosek stron przeprowadzić dowody uzupełniające z dokumentów, jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie.

Dopuszczalne jest zarówno przeprowadzenie dowodu z dokumentu urzędowego, jak i prywatnego. Z uwagi na odesłanie z art. 106 § 3 stosuje się do nich odpowiednio przepisy k.p.c. Zgodnie z art. 244 k.p.c. dokumenty urzędowe stanowią zatem dowód tego, co zostało w nich urzędowo poświadczane. Dokumenty prywatne stanowią natomiast dowód tego, że osoba, która podpisała dokument, złożyła oświadczenie w nim zawarte (art. 245 k.p.c.)<sup>32</sup>. W orzecznictwie NSA przyjęto przy tym wąskie określenie takiego dowodu. W wyroku NSA (7) z 25.09.2000 r., FSA 1/00, ONSA 2001/1, poz. 1, sąd podkreślił bowiem, że takiego charakteru nie będzie miał dowód z dokumentu, który ma w istocie charakter opinii biegłego<sup>33</sup>.

<sup>29</sup> Wyrok NSA z 20.08.2009 r., II OSK 843/09, LEX nr 526403.

<sup>30</sup> Wyrok NSA z 21.01.2009 r., I OSK 1869/07, LEX nr 478284. Por. też wyrok NSA z 6.12.2019 r., I GSK 1514/18, LEX nr 2976357.

<sup>31</sup> K. Sobieralski, *Z problematyki postępowania rozpoznawczego przed sądem administracyjnym*, Sam. Teryt. 2002/7–8, s. 58.

<sup>32</sup> A. Gołęba [w:] *Postępowanie sądowoadministracyjne. Zarys wykładu*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2018, s. 199.

<sup>33</sup> ONSA 2001/1, poz. 1.



Przeprowadzenie dowodu z dokumentu nie daje też podstaw do wskazywania nowych okoliczności faktycznych, których strona nie podnosiła w toku postępowania<sup>34</sup>.

**!** Ustawa przewiduje  **jeden wyjątek od orzekania na podstawie akt sprawy. Zgodnie z art. 55 § 2 p.p.s.a.**, jeżeli organ nie przekazał sądowi skargi, mimo wymierzenia grzywny, sąd może na żądanie skarżącego rozpoznać sprawę na podstawie nadesłanego odpisu skargi, gdy stan faktyczny i prawny przedstawiony w skardze nie budzi uzasadnionych wątpliwości.

Gdy sąd uzna sprawę za dostatecznie wyjaśnioną, przewodniczący składu zamyka rozprawę. Może zamknąć ją także w przypadku, gdy ma być przeprowadzony jeszcze uzupełniający dowód z dokumentów znanych stronom, a przeprowadzenie rozprawy co do tego dowodu sąd uzna za zbyt ciężkie. Rozprawa może być jednak zawsze otwarta na nowo, przy czym istnieje obowiązek jej otwarcia, jeżeli istotne okoliczności ujawniły się dopiero po jej zamknięciu (art. 133 § 2 i 3 p.p.s.a.).

Posiedzenie może  **przybrać również formę posiedzenia niejawnego**. Nie stanowi to jednak głównej formy postępowania. Na podstawie art. 16 § 2 sąd administracyjny na posiedzeniu niejawnym orzeka w składzie jednego sędziego, chyba że ustawa stanowi inaczej. I tak przykładowo, wyłączenie sędziego następuje na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów (art. 22 § 2 p.p.s.a.). Terminy posiedzeń niejawnych w składach jednoosobowych zgodnie z § 39 ust. 3 regulaminu w.s.a. może wyznaczać również sędzia sprawozdawca.

**!** Na posiedzeniu niejawnym sąd bada przede wszystkim przesłanki dopuszczalności skargi czy sprzeciwu, tj. czy zostały one wniesione z zachowaniem terminu, czy nie występują inne przesłanki dopuszczalności, bada też różnego typu wnioski oraz dokonuje sprostowań. Mogą to być wnioski o wstrzymanie wykonania aktu (art. 61 § 5 – zob. rozdział IV pkt 5.3), o sprostowanie błędów czy pomyłek (art. 156 § 2 p.p.s.a.), rozstrzyganie wątpliwości co do treści wyroku (art. 158 p.p.s.a.) bądź wniosek o przywrócenie terminu (art. 86 § 1 – por. rozdział VI pkt 3.2).

Niekiedy na posiedzeniu niejawnym rozstrzyga się o zakończeniu postępowania. Może to nastąpić w przypadku jego umorzenia (art. 161 § 2 p.p.s.a.) czy odrzucenia skargi (art. 58 § 3). Wyjątkowo może się to odnosić do rozstrzygnięcia sprawy co do jej istoty. Taka sytuacja ma jednak zasadniczo miejsce w postępowaniu uproszczonym albo na mocy przepisów szczególnych. I tak, na podstawie art. 38 ust. 2 u.o.i.n. skargę na decyzje i postanowienia organu odwoławczego, o odmowie wydania poświadczenia bezpieczeństwa, cofnięcia poświadczenia albo umorzenia postępowania sprawdzającego rozpatruje się na posiedzeniu niejawnym.

<sup>34</sup> Por. wyrok NSA z 6.10.2009 r., II FSK 615/08, LEX nr 533874.

W książce kompleksowo i przystępnie omówiono problematykę postępowania sądowo-administracyjnego. W sposób zwięzły i usystematyzowany przedstawiono w niej zagadnienia związane z:

- modelem, organizacją i konstytucyjnymi podstawami sądowej kontroli administracji publicznej w Polsce,
- zakresem kontroli sądów administracyjnych i ich właściwością,
- zasadami postępowania sądowo-administracyjnego,
- wszczęciem postępowania, stronami i uczestnikami postępowania sądowo-administracyjnego,
- czynnościami techniczno-procesowymi,
- przebiegiem postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym jako sądem I instancji,
- zwyczajnymi i nadzwyczajnymi środkami zaskarżenia,
- kosztami postępowania sądowo-administracyjnego,
- środkami zapewnienia jednolitości orzecznictwa sądowo-administracyjnego oraz
- europeizacją postępowania sądowo-administracyjnego.

W opracowaniu uwzględniono aktualne orzecznictwo i literaturę przedmiotu.

Publikacja przeznaczona jest dla studentów prawa i administracji oraz aplikantów zawodów prawniczych. Może być także przydatna nauczycielom akademickim w pracy naukowej i dydaktycznej oraz sędziom, adwokatom, radcom prawnym, doradcom podatkowym, rzecznikom patentowym i urzędnikom w praktyce zawodowej.

**Małgorzata Jaśkowska** – doktor habilitowany nauk prawnych; profesor Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie; wieloletni kierownik Katedry Postępowania Administracyjnego UKSW; sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego w stanie spoczynku; jej zainteresowania naukowe obejmują postępowanie administracyjne i sądowo-administracyjne oraz problematykę dostępu do informacji publicznej; autorka ponad 100 publikacji naukowych; współautorka komentarza do Kodeksu postępowania administracyjnego.

**LEXOTEKA**  
więcej niż podręcznik

Poszukaj pozostałych podręczników  
dostępnych online

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



9788382238860 W01P01

ISBN 978-83-8223-886-0



9 788382 238860

**ZAMÓWIENIA:**

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLWUER.PL

WWW.PROFINFO.PL

CENA 69 ZŁ (W TYM 5% VAT)