

# METODYKA PRACY SĘDZIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

Bogusław Dauter, Agnieszka Dauter-Kozłowska

---

---

WYDANIE **7**

---

# METODYKA PRACY SĘDZIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

Bogusław Dauter, Agnieszka Dauter-Kozłowska

---

---

Zamów książkę w księgarni internetowej

**proinfo.pl**  
księgarnia internetowa

WYDANIE

**7**

---

Stan prawny na 1 września 2023 r.

Wydawca  
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący  
Adam Choiński

Opracowanie redakcyjne  
JustLuk

Projekt okładek serii  
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne rozdziały opracowali:  
Bogusław Dauter – rozdz. I–VI, XII–XV, XVII–XXII  
Bogusław Dauter, Agnieszka Dauter-Kozłowska – rozdz. VII–XI, XVI

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., 2023

ISBN 978-83-8328-938-0  
7. wydanie

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.  
Dział Praw Autorskich  
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33  
tel. +48 728 313 462  
e-mail: [PL-ksiazki@wolterskluwer.com](mailto:PL-ksiazki@wolterskluwer.com)

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

## WSTĘP

Od 1.01.2004 r. sądownictwo administracyjne funkcjonuje w zreformowanej, odrębnej od sądownictwa powszechnego, formie ustrojowej. Jego istotą, zgodnie z Konstytucją RP, jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej.

Ustawami regulującymi zakres kontroli są w szczególności ustawa z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Na mocy pierwszej z nich wprowadzono dwuinstancyjność sądownictwa administracyjnego oraz uregulowano ustrój sądów administracyjnych, druga natomiast określa zasady postępowania przed tymi sądami. Na postępowanie składa się wiele czynności stron i sądu, które prowadzą do rozstrzygnięcia konkretnej sprawy sądownoadministracyjnej.

Postępowanie przed sądami administracyjnymi charakteryzuje się – w porównaniu z innymi procedurami sądowymi – pewną odmiennością, przejawiającą się nie tylko w jego przedmiotowo-podmiotowym charakterze, lecz także m.in. w tym, że wojewódzki sąd administracyjny, jako sąd pierwszej instancji, przy rozpoznawaniu skargi nie jest związany jej zarzutami i wnioskami oraz powołaną podstawą prawną, natomiast Naczelny Sąd Administracyjny, jako sąd drugiej instancji, rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, a z urzędu bierze pod rozwagę jedynie nieważność postępowania. Już chociażby ten jeden z wielu przykładów odrębności postępowania przed sądami administracyjnymi wskazuje na potrzebę odpowiedniego przygotowania ze strony podmiotów w nim uczestniczących.

Szczególna rola w postępowaniu sądownoadministracyjnym przypada sędziemu, który przy rozstrzygnięciu indywidualnej sprawy, poza wiedzą z zakresu prawa materialnego, musi wykazywać się dogłębną znajomością zasad procesowych i umiejętnością ich stosowania z największym pożytkiem dla stron postępowania. Zwróciła na to uwagę również Krajowa Rada Sądownictwa, która w uchwale nr 16/2003 z 19.02.2003 r. w sprawie uchwalenia Zbioru Zasad Etyki Zawodowej Sędziów stwierdziła m.in., że sędzia

powinien dbać o porządek i właściwy przebieg oraz odpowiedni poziom stosowania procedur, w których uczestniczy (§ 12). Wyjaśniając stronom kwestie proceduralne, powinien to czynić w sposób dla nich zrozumiały. To samo dotyczy ogłaszanych motywów rozstrzygnięcia, w których sędzia powinien unikać sformułowań wykraczających poza rzeczową potrzebę uzasadnienia stanowiska sądu, mogących naruszać godność lub cześć podmiotów występujących w sprawie albo osób trzecich (§ 11). Obowiązkiem sędziego jest również podejmowanie wszelkich czynności zmierzających do szybkiego załatwienia sprawy i dążenie do jej rozstrzygnięcia w pierwszym terminie. W celu prawidłowej realizacji tej, wynikającej z ustawy, zasady ogólnej, niezbędna jest praktyczna umiejętność posługiwania się określonymi instytucjami prawa procesowego. Temu właśnie służy niniejsze opracowanie.

Intencją autorów było pragmatyczne ujęcie poszczególnych instytucji procesowych w pewnym porządku, nie zawsze jednak zgodnym z kolejnością ich zamieszczenia w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Aby zapewnić przejrzystość książki, została ona podzielona na rozdziały, punkty i podpunkty. Ze względu na charakter opracowania niektóre instytucje omówiono szerzej, np. posiedzenia sądowe, orzeczenia czy uzasadnienie orzeczenia, inne – jak właściwość sądu czy pisma stron – tylko w takim zakresie, jaki był niezbędny w celu odniesienia się do całości poruszanej problematyki.

Istotę opracowania stanowi próba udzielenia odpowiedzi na pytania, które nasuwają się w praktyce orzeczniczej. W wielu wypadkach odpowiedź wynika z ugruntowanego już orzecznictwa sądów administracyjnych lub z piśmiennictwa prawniczego, przywoływanych w niniejszej publikacji. Jednak niektóre kwestie wymagały indywidualnego podejścia i uzasadnienia z pełną świadomością faktu, że zweryfikuje je praktyka orzecznicza. Autorzy starali się również odnieść do pytań i wypowiedzi, które były przedmiotem wielu sędziowskich narad i szkoleń.

Niniejsza monografia jest kierowana zarówno do sędziów sądów administracyjnych, asesorów, referendarzy sądowych, asystentów sędziego, jak i kandydatów na sędziów oraz profesjonalnych pełnomocników procesowych.

Siódme wydanie *Metodyki* uwzględnia aktualny stan prawny, w tym dotyczący informatyzacji postępowania sądownoadministracyjnego, roli w tym postępowaniu Prokuratury Generalnej RP oraz Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, szerszego orzekania na posiedzeniu niejawnym, a także zostało uzupełnione o najnowsze piśmiennictwo prawnicze i orzecznictwo sądowe zwłaszcza na tle noweli z 7.04.2017 r.

Opracowanie uwzględnia także wszystkie rozstrzygnięcia wydane przez poszerzone składy Naczelnego Sądu Administracyjnego, dotyczące postępowania sądownoadministracyjnego, a także istotne dla praktyki orzeczenia zwykłych składów sądów administracyjnych.

## Rozdział I

# ZAGADNIENIA OGÓLNE

## 1. Konstytucyjne zasady funkcjonowania sądownictwa administracyjnego

### 1.1. Prawo do sądu

Każdy, zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, ma prawo do rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. To konstytucyjne prawo do sądu przysługuje każdemu podmiotowi występującemu w obrocie prawnym z wyjątkiem podmiotów prawa publicznego, które, jako organy władzy publicznej, realizują swoje uprawnienia w sposób władczy.

Prawo do sądu, będące gwarancją podstawowych praw i wolności człowieka, ma swoje umocowanie w prawie międzynarodowym. W szczególności chodzi tu o art. 6 EKPC oraz art. 14 MPPOiP. Konwencje te zostały ratyfikowane przez Polskę i weszły tym samym do porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej.

Zasadę prawa do sądu, zapisaną w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, wzmacnia art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, który stanowi, że ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej do dochodzenia naruszonych wolności lub praw.

Nie może budzić wątpliwości, że prawo do sądu w ujęciu przedmiotowym dotyczy również sprawy administracyjnej. Jednoznacznie w tym zakresie wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny, jakkolwiek tezę tę wyprowadził nie z art. 45 ust. 1, lecz z art. 2 Konstytucji RP. Po raz pierwszy teza ta znalazła się w wyroku z 7.01.1992 r., K 8/91 (OTK 1992/1, poz. 5, s. 76). Natomiast w wyroku z 10.05.2000 r., K 21/99 (OTK 2000/4, poz. 109), Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że gdy chodzi o wymiar formalny prawa do sądu, trzeba uznać, iż art. 45 ust. 1 Konstytucji RP ma treść niezależną od tego, w jaki sposób jest definiowane pojęcie sprawy na tle szczegółowych ujęć proceduralnych.

Od 1.01.2004 r. prawo do sądu administracyjnego realizowane jest, zgodnie z art. 184 Konstytucji RP, w ramach sądownictwa administracyjnego.

Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy Rec(2004)20 z 15.12.2004 r. w sprawie sądowej kontroli aktów administracyjnych traktuje prawo do sądu jako wymóg zapewnienia osobom fizycznym i prawnym możliwości zaskarżenia aktów administracyjnych, które bezpośrednio naruszają ich prawa lub interesy. Przy czym związek między aktem administracyjnym a prawem lub interesem strony powinien być ścisły. Związek zbyt luźny i odległy uzasadnia odmowę prawa do sądu (por. J. Chlebny, *Sądowa kontrola administracji w świetle rekomendacji Rady Europy*, PiP 2005/12, s. 24).

Artykuł 45 ust. 1 Konstytucji RP odwołuje się także do innych zasad konstytucyjnych, które jakkolwiek nie wprost, to jednak mają wpływ na realizację prawa do sądu. Artykuł 173 Konstytucji RP gwarantuje niezależność sądownictwa administracyjnego od innych władz, przede wszystkim od władzy wykonawczej, której działalność orzecznicza podlega kontroli sądów administracyjnych, sprawujących wspólnie z innymi sądami wymiar sprawiedliwości Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z art. 184 Konstytucji RP Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej.

Zasadą o charakterze ustrojowym, związaną z niezależnością sądownictwa, jest – wynikająca z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP – zasada niezawisłości sędziowskiej. Sędzia w sprawowaniu swojego urzędu jest niezawisły i podlega tylko Konstytucji oraz ustawom, co oznacza, że w swym orzekaniu kieruje się wewnętrznym przekonaniem opartym na wiedzy i doświadczeniu życiowym. Konstytucyjna zasada niezawisłości sędziowskiej znajduje rozwinięcie w art. 178 ust. 2 i 3, art. 180 i 181 Konstytucji RP. Jedną z istotniejszych gwarancji niezawisłości jest zasada nieusuwalności sędziego z urzędu. Złożenie przez sędziego urzędu, zawieszenie w urzędowaniu, przeniesienie do innej siedziby lub na inne stanowisko wbrew jego woli może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie. Należy jednak podkreślić, że niezawisłość sędziowska nie służy uprzywilejowaniu sędziów, lecz ochronie zaufania obywateli do wymiaru sprawiedliwości.

Przeciwnością prawa do sądu jest nadużycie prawa do sądu, co niestety zdarza się coraz częściej. Przykładem nadużywania prawa do sądu może być pieniactwo, świadome oparcie skargi czy innego środka zaskarżenia na nieprawdziwych faktach czy powodowanie obstrukcji trwającego postępowania w celu jego przedłużenia (zob. M. Szast, M. Szwed, *Nadużycie prawa do sądu w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, ZNSA 2016/6, s. 62; postanowienie NSA z 16.10.2015 r., I OSK 1992/14, LEX nr 1975884).

## 1.2. Prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy

Zgodnie z powszechnym rozumieniem „sprawiedliwy” to „postępujący wobec innych zgodnie z nakazami etycznymi, uznający bezstronnie prawa przysługujące innym ludziom, osądzający bezstronnie”. Sprawiedliwy to również „oparty na obiektywnym sądzie, na bezstronnym osądzaniu czegoś” (por. *Uniwersalny słownik języka polskiego*, red. S. Dubisz, t. 4, Warszawa 2006, s. 1349).

Wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP prawo obywatela do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy jest utożsamiane w piśmiennictwie z prawem do rzetelnego procesu (por. A. Mudrecki, *Prawo strony do rzetelnego procesu przed sądami administracyjnymi*, ZNSA 2007/3, s. 45). Zdaniem tego autora prawo do rzetelnego procesu sądowego w sensie węższym obejmuje prawo do sprawiedliwego i publicznego rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym w toczącej się sprawie w rozsądnym terminie przez niezawisły, bezstronny i ustanowiony ustawą sąd. W szerszym ujęciu rzetelny proces to przestrzeganie praw ujętych w przepisach prawa międzynarodowego i prawa wewnętrznego.

Prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy J. Boć wiąże przede wszystkim z możliwością wszczęcia postępowania przez osobę zainteresowaną (por. J. Boć [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 90). Na ten aspekt zagadnienia zwrócili uwagę także R. Mikosz i M. Zirk-Sadowski, dla których prawo do sądu – jak każde prawo podmiotowe – zamyka się w oznaczonych granicach. Jedną z przesłanek – wyznaczającą granicę prawa do rozpatrzenia sprawy przez sądy administracyjne, zgodnie ze standardami określonymi w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP – jest uprawnienie do wszczęcia postępowania. W dalszej kolejności autorzy zwracają uwagę na takie przesłanki, jak: skuteczność wniesienia skargi, wpis, prawo do rozpatrzenia sporu przez sąd, czas prowadzenia postępowania, obowiązek wykonania wyroku, związanie NSA granicami skargi kasacyjnej (por. R. Mikosz, M. Zirk-Sadowski, *Granice prawa do sądu administracyjnego w Rzeczypospolitej Polskiej*, ZNSA 2007/3, s. 38 i n.).

Adresatami omawianej zasady są organy procesowe. One bowiem decydują o tym, czy rozpatrzenie sprawy będzie sprawiedliwe w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Aby tak się stało, już sam ten przepis wskazuje na mechanizmy, których zastosowanie daje gwarancję pełnego prawa do sądu. Należy do nich m.in. ustawowo określona właściwość sądu, pozwalająca na skuteczne wszczęcie postępowania sądowego.

W ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, podobnie jak w innych ustawach procesowych, zawarto unormowanie (art. 58 § 4), które zapobiega negatywnym sporom o właściwość między sądami administracyjnymi a sądami powszechnymi. Istotą tej regulacji jest zagwarantowanie stronie prawa do rozpoznania



sprawy przez sąd. Wątpliwości budzi tylko to, że w sytuacjach sporu o właściwość o tym, czy sprawa podlega rozpoznaniu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi, ostatecznie decyduje sąd powszechny, który wcześniej uznał się za niewłaściwy w sprawie. Treść art. 177 w zw. z art. 184 Konstytucji RP wskazuje, że powinno być odwrotnie. Ostatecznie o tym, czy sprawa podlega właściwości sądu administracyjnego, powinien decydować ten sąd, a nie sąd powszechny, który sprawuje wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych do właściwości innych sądów, w omawianym przypadku zastrzeżonych dla sądów administracyjnych.

Gwarancją sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy jest rozpoznanie jej przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Konstytucyjne uwarunkowania niezależności i niezawisłości sądu zostały omówione w pkt 1.1. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na element bezstronności sądu. Bezstronność oznacza obiektywizm, sprawiedliwość i brak uprzedzeń sądu do którejkolwiek ze stron postępowania. Bezstronność sądu gwarantowana jest ustawowymi przesłankami wyłączenia sędziego od rozpoznania sprawy. W odczuciu powszechnym tylko sąd bezstronny może być sądem sprawiedliwym.

### 1.3. Jawność postępowania sądowego

Artykuł 45 ust. 1 Konstytucji RP ustanawia zasadę jawności postępowania sądowego. Wyłączenie jawności, zgodnie z art. 45 ust. 2 Konstytucji RP, może nastąpić tylko ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny. Katalog wyłączeń jest katalogiem zamkniętym i powszechnie akceptowanym, jakkolwiek zakres znaczeniowy niektórych pojęć, np. „inny ważny interes prywatny”, jest bardzo duży.

Konkretyzację konstytucyjnej zasady jawności postępowania w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – poza zasadą zapisaną w art. 10 – zawiera art. 90 § 1. Zgodnie z jego brzmieniem, jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej, posiedzenia sądowe są jawne, a sąd orzekający rozpoznaje sprawy na rozprawie. Poza przypadkami wskazanymi w przepisach szczególnych, sąd może odstąpić od tej zasady także wtedy, gdy spełnione są przesłanki określone w art. 96 p.p.s.a. Przepis ten jest niemal powieleniem art. 45 ust. 2 Konstytucji RP. Przewiduje możliwość wyłączenia jawności postępowania z urzędu albo na wniosek strony. Wyłączenie jawności postępowania z urzędu może nastąpić, jeżeli publiczne rozpoznanie sprawy zagraża moralności, bezpieczeństwu państwa lub porządkowi publicznemu, a także gdy mogą być ujawnione okoliczności stanowiące informacje niejawne, natomiast wyłączenie jawności na wniosek strony jest możliwe, jeżeli wymaga tego ochrona życia prywatnego strony lub inny ważny interes prywatny. Wniosek strony nie powoduje automatycznie wyłączenia jawności. Jedynie zawarta w nim argumentacja co do negatywnych konsekwencji dla życia prywatnego

strony lub innego ważnego jej interesu prywatnego może skutkować orzeczeniem sądu o wyłączeniu jawności.

Zgodnie z art. 97 § 1 p.p.s.a. wyłączenie jawności nie dotyczy stron, ich przedstawicieli ustawowych i pełnomocników, prokuratora oraz osób zaufania, po dwie z każdej strony.

Bez względu na okoliczności sprawy wyrok sądu jest ogłaszany publicznie (art. 45 ust. 2 zdanie ostatnie Konstytucji RP). Podobnie stanowi art. 139 § 2 p.p.s.a. Co do zasady jawność dotyczy także ustnego uzasadnienia orzeczenia. Przewodniczący lub sędzia sprawozdawca może zaniechać podania ustnych motywów rozstrzygnięcia, jeżeli sprawa była rozpoznawana z wyłączeniem jawności. Decyzję w tym zakresie podejmuje jednak sąd, a nie przewodniczący lub sędzia sprawozdawca. Sędzia, który ustnie uzasadnia orzeczenie zapadłe przy drzwiach zamkniętych, powinien pominąć okoliczności decydujące o wyłączeniu jawności.

Z zasadą jawności postępowania łączy się ściśle prawo wglądu do akt sądowych i prawo otrzymywania z nich odpisów. Zadania w zakresie udostępniania stronom do wglądu akt sądowych wykonują wydziały informacji sądowej (por. § 5 ust. 1 pkt 1 reg. wsa i § 9 ust. 1 pkt 1 reg. NSA). Prawo wglądu do akt należy rozważać w ramach konstytucyjnego prawa do sądu, ograniczenia w tym względzie powinny zaś odpowiadać wymogom określonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (por. J. Chlebny, *Udostępnianie stronie akt sprawy administracyjnej a prawo do sądu*, ZNSA 2008/3, s. 69). Prawo wglądu do akt nabrało ustawowego charakteru po dodaniu art. 12a p.p.s.a., który w § 4 stwierdza, że akta sprawy udostępnia się stronom postępowania, a strony mają prawo przeglądać akta sprawy i otrzymywać odpisy, kopie lub wyciągi z tych akt. Dodany przepis określa również sposób tworzenia i przechowywania akt, w tym akt w postaci elektronicznej, które sąd udostępnia stronom w swoim systemie teleinformatycznym, a ponadto art. 12a § 8 i 9 p.p.s.a. ustanawia podstawę prawną do wydania aktu wykonawczego w zakresie sposobu archiwizacji akt sądowych, określenia terminu ich przechowywania, a także warunków niszczenia akt i trybu przekazywania ich do archiwów państwowych oraz elektronicznego zarządzania dokumentacją.

#### 1.4. Prawo do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki

Z przywoływanego już wielokrotnie art. 45 ust. 1 Konstytucji RP wynika kolejna zasada, tj. zasada rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Inaczej została ona zapisana w art. 6 EKPC, który stanowi o prawie każdego do rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie. Na użytek niniejszego opracowania art. 6 EKPC ma większe znaczenie, stanowi bowiem bezpośrednią podstawę prawną skargi do ETPC na naruszenie praw obywatelskich, w tym prawa do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie, zagwarantowanych Konwencją.

wzbudza, wynikająca z art. 190 ust. 3 Konstytucji RP, możliwość określenia przez TK innego terminu utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego. Wobec rozbieżności doktryny i judykatury co do konsekwencji takiego orzeczenia w praktyce należy opowiedzieć się za takim poglądem, zgodnie z którym okoliczności konkretnej sprawy powinny zadecydować o tym, czy niekonstytucyjny przepis, pozostawiony mocą orzeczenia TK w obrocie prawnym, zastosować, czy też odmówić jego zastosowania.

Zdaniem J. Trzcíńskiego można zastosować każdy przepis Konstytucji, pod warunkiem że ze względu na swoją treść i formę nadaje się do zastosowania, tzn. że z jego treści można wywieść normę prawną (J. Trzcíński, komentarz do art. 68 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 3, Warszawa 2003). Autor ten na podstawie analizy orzecznictwa sądów administracyjnych przyjmuje następującą klasyfikację form bezpośredniego stosowania Konstytucji:

- 1) oparcie wyroku bezpośrednio na przepisie Konstytucji,
- 2) oparcie wyroku na orzeczeniu TK,
- 3) oparcie wyroku na odpowiedzi na pytanie prawne (różnica w odniesieniu do poprzedniego punktu polega na obowiązku wykonania orzeczenia TK),
- 4) prokonstytucyjne stosowanie przepisu ustawy, będącego podstawą rozstrzygnięcia (J. Trzcíński, *Bezpośrednie stosowanie zasad naczelných Konstytucji przez sądy administracyjne*, referat przedstawiony na konferencji sędziów w Gorzowie, 12–14.10.2010 r.).

## 2. Sądowa kontrola administracji publicznej

### 2.1. Uwagi ogólne

Sądy administracyjne, zgodnie z art. 184 Konstytucji RP, sprawują w Polsce wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej.

Z przywołanego przepisu Konstytucji RP wynika, że sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez kontrolę administracji publicznej należy wyłącznie do sądów administracyjnych. Przyjęty w Konstytucji RP model sądownictwa polega na wyodrębnieniu dwóch niezależnych od siebie pionów sądownictwa: jednego – obejmującego sądy powszechne i sądy wojskowe z SN na czele, oraz drugiego – obejmującego sądy administracyjne z NSA na czele. Takie rozdzielenie sądownictwa wprost w Konstytucji ma określone implikacje w rozumieniu jej poszczególnych przepisów oraz stanowi ważną wskazówkę dla ustawodawcy regulującego w ustawach ustroj, właściwość i postępowanie przed sądami (R. Hauser, *Przekształcenia modelu polskiego sądownictwa administracyjnego*, „Forum Iuridicum” 2002/1, s. 97–98).

Wskazane granice właściwości rzeczowej sądów administracyjnych miały decydujący wpływ na kształtowanie podstaw prawnych reformujących sądownictwo administracyjne. Normy ustrojowe sądownictwa administracyjnego zostały zapisane w ustawie – Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Normy procesowe reguluje ustawa – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Bezpośrednio do konstytucyjnych podstaw funkcjonowania sądownictwa administracyjnego nawiązuje art. 1 § 1 p.u.s.a., który stanowi, że sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem (art. 1 § 2 p.u.s.a.). Szczegółowo zakres tej kontroli reguluje ustawa procesowa. Dlatego, jak słusznie podkreślił w jednym ze swoich orzeczeń NSA, kontrola administracji publicznej obejmuje: kontrolę rekonstrukcji norm proceduralnych stanowiących podstawę oceny realizacji przez organ administracji prawnych wymogów ustalania faktów; kontrolę sposobu prawnej kwalifikacji tych faktów, co odnosi się do materialnoprawnych podstaw rozstrzygnięcia administracyjnego, w tym również w zakresie dotyczącym kontroli wykładni prawa przeprowadzonej przez organ; przez pryzmat zaś przepisów ustaw procesowych określających prawne wymogi odnośnie do uzasadnienia decyzji administracyjnej (postanowienia) – kontrolę konkretnego sposobu ustalenia w konkretnej sprawie faktycznych i prawnych podstaw rozstrzygnięcia (wyrok NSA z 25.11.2014 r., II GSK 1684/13, LEX nr 1595977).

## 2.2. Sprawa sądowoadministracyjna

Definicję legalną sprawy sądowoadministracyjnej zawiera art. 1 p.p.s.a. Jest nią sprawa z zakresu kontroli działalności administracji publicznej oraz inna sprawa, do której na podstawie ustaw szczególnych stosuje się przepisy ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Zdaniem T. Wośa przez kontrolę rozumie się badanie zachowania określonych podmiotów pod kątem zgodności tych zachowań z przyjętymi wzorcami, ustalanie ewentualnych rozbieżności oraz ich przyczyn i sformułowanie zaleceń mających spowodować wyeliminowanie rozbieżności. W przypadku kontroli legalności badanie to jest przeprowadzane przez sądy administracyjne pod kątem widzenia zgodności zachowań kontrolowanych podmiotów z obowiązującym prawem. Tak więc przedmiotem kontroli legalności jest przestrzeganie prawa przez organy wykonujące administrację publiczną, czyli ochrona prawa podmiotowego, a efektem tej kontroli – w przypadku stwierdzenia przez sąd administracyjny jego naruszenia – jest zastosowanie przez sąd przewidzianych prawem środków (T. Woś [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo*

W opracowaniu omówiono wszystkie instytucje procedury sądownoadministracyjnej, którymi powinien posługiwać się sędzia sądu administracyjnego w swojej codziennej pracy. Wskazano poszczególne aspekty postępowania przed sądami administracyjnymi obu instancji, takie jak:

- podmioty uprawnione do występowania w postępowaniu przed sądami administracyjnymi;
- pisma w postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym;
- wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności;
- doręczenia, terminy procesowe oraz zawieszenie postępowania;
- postępowanie mediacyjne i uproszczone;
- posiedzenia sądowe, wydawanie orzeczeń sądowych, pisemne uzasadnienie orzeczenia oraz środki odwoławcze;
- prawomocność i wykonanie orzeczeń sądowych;
- wznowienie postępowania sądownoadministracyjnego;
- skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia;
- uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz pytania prawne;
- postępowanie w razie zaginięcia lub zniszczenia akt;
- koszty sądowe i zwrot kosztów postępowania.

Siódme wydanie zostało uzupełnione o najnowsze orzecznictwo sądowe, w tym wszystkie uchwały składów poszerzonych, piśmiennictwo prawnicze oraz zawiera omówienie zmian legislacyjnych dotyczących m.in.:

- udziału w postępowaniu Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców,
- przeprowadzania rozpraw na odległość przy użyciu urządzeń technicznych,
- udziału i roli w postępowaniu Prokuratury Generalnej,
- doręczania na wskazany adres skrytki pocztowej.

Publikacja jest przeznaczona w szczególności dla sędziów, asesorów oraz kandydatów na sędziów i asesorów, a także dla asystentów sędziego i referendarzy sądowych. Jej praktyczny wymiar powinien zainteresować również profesjonalnych pełnomocników stron, którzy występują przed sądami administracyjnymi.

**Bogusław Dauter** – sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego; autor wielu publikacji z zakresu postępowania sądownoadministracyjnego, postępowania podatkowego i materialnego prawa podatkowego.

**Agnieszka Dauter-Kozłowska** – asesor sądowy w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Warszawie; autorka publikacji z zakresu prawa Unii Europejskiej oraz postępowania sądownoadministracyjnego.



Kup e-book i czytaj  
w aplikacji Smarteca



**ZAMÓWIENIA:**  
INFOLINIA: +48 801 044 545  
ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL  
WWW.PROFINFO.PL

