

# **Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz**

Wydanie 2.

# **Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi**

z dnia 30 sierpnia 2002 r. (Dz.U. Nr 153, poz. 1270)

Tekst jednolity z dnia 9 grudnia 2021 r. (Dz.U. z 2022 r. poz. 329)<sup>1</sup>

(zm.: Dz.U. 2020, poz. 2320; 2022, poz. 655, poz. 1457, poz. 1855)

---

<sup>1</sup> Tekst jednolity ogłoszono dnia 9.02.2022 r.



## Dział I. Przepisy wstępne

**Literatura:** B. Adamiak, Przesłanki tożsamości sprawy sądownoadministracyjnej, ZNSA 2007, Nr 1; B. Adamiak, J. Borkowski, Metodyka pracy sędziego administracyjnego, Warszawa 2012; K. Celińska-Grzegorzczak, R. Hauser, W. Piątek, W. Sawczyn, A. Skoczylas, Postępowanie administracyjne, sądownoadministracyjne i egzekucyjne, Warszawa 2013; B. Dauter, Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego, Warszawa 2011, 2014; J. Drachal, R. Hauser, E. Mzyk, Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne, Warszawa–Zielona Góra 2004; J. Gołaczyński, D. Szostek, Doręczenia elektroniczne oraz wybrane aspekty informatyzacji sądowego postępowania egzekucyjnego, w: Elektronizacja sądowego postępowania egzekucyjnego w Polsce (red. A. Marciniak), Sopot 2015; P. Karwat, Skutki złożenia pełnomocnictwa do akt postępowania podatkowego w zakresie umocowania do reprezentowania strony przed sądem administracyjnym, w: Wykładnia i stosowanie prawa podatkowego. Węzłowe problemy (red. B. Brzeziński), Warszawa 2013; Z. Kmiecik, Europejskie standardy prawa i postępowania administracyjnego a ustalenia orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, RPEiS 1998, Nr 1; X. Konarski, Komentarz do ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną, Warszawa 2004; P. Kornacki, Skarga na przewlekłość postępowania administracyjnego, Warszawa 2014; T. Kuczyński, Głosa do wyr. NSA z 21.6.2007 r., II GSK 61/07, OSP 2008, Nr 10; A. Kurzawa, Sądowa kontrola działalności organów regulacyjnych, Warszawa 2020; M. Miłosz, Bezczynność organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym, Warszawa 2011; W. Morys, Skutki procesowe bezpośredniego wniesienia skargi do sądu administracyjnego, ZNSA 2007, Nr 2; P. Pietrasz, Informatyzacja polskiego postępowania przed sądami administracyjnymi a jego zasady ogólne, Warszawa 2020; *tenże*, Informatyzacja postępowania sądownoadministracyjnego, ZNSA 2014, Nr 5; P. Razowski, Niedopuszczalność drogi sądowej w postępowaniu sądownoadministracyjnym, Warszawa 2015; P. Ruczkowski, Nowe zasady komunikacji elektronicznej w postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Rocznik Administracji Publicznej 2016, Nr 2; W. Sawczyn, Kilka uwag o relacjach między sądami administracyjnymi a jednostkami samorządu terytorialnego w Polsce, w: Dwadzieścia lat doświadczeń samorządu terytorialnego w Polsce (red. J. Stugocki, D. Wacinkiewicz), Gorzów Wielkopolski 2011; T. Stawecki, P. Winczorek, Wstęp do prawoznawstwa, Warszawa 2002; D. Szostek, w: Informatyzacja postępowania cywilnego. Komentarz (red. J. Gołaczyński, D. Szostek), Warszawa 2016; G. Szpor, Administracyjnoprawne problemy informatyzacji, w: Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi (red. J. Supernat), Wrocław 2009; P. Szustakiewicz, Komentarz do Konstytucji RP. Art. 184, 185, Warszawa 2022; P. Szustakiewicz, w: Postępowanie administracyjne. Poradnik praktyczny (red. M. Bidziński, K. Golat, P. Szustakiewicz), Warszawa 2009; K. Wojsyk, Dlaczego informatyka w administracji publicznej nie przynosi oczekiwanych efektów ekonomicznych – i co ma do tego prawo?, w: Prawne problemy wykorzystywania nowych technologii w administracji i w wymiarze sprawiedliwości (red. M. Barczewski, K. Grajewski, J. Warylewski), Warszawa 2009; J. Zimmermann, Elementy procesowe nadzoru i kontroli NSA nad samorządem terytorialnym, PiP 1991, Nr 10.

## Rozdział 1. Przepisy ogólne

### **Art. 1.** [Sprawy sądownoadministracyjne]

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

## Spis treści

	Nb		Nb
1. Uwagi wstępne . . . . .	1	6. Właściwości sprawy sądowoadministracyjnej . . . . .	6
2. Treść przepisu . . . . .	2	7. Cechy kontroli dokonywanej przez sądy administracyjne . . . . .	7
3. Definicja kryterium legalności . . . . .	3	8. Zarzut naruszenia art. 1 PostAdmU w skardze kasacyjnej . . . . .	8
4. Legalność a inne kryteria kontroli . . . . .	4		
5. Sprawa sądowoadministracyjna a sprawa administracyjna . . . . .	5		

**1 1. Uwagi wstępne.** Rozdział 1 działu I PostAdmU określa podstawowe instytucje prawne postępowania: zakres pojęcia „sprawa administracyjna” i kryteria kontroli (art. 1–2 PostAdmU), zakres przedmiotowy (art. 3–5 PostAdmU), wskazanie niektórych podmiotów biorących udział w postępowaniu (art. 9, 12 PostAdmU) podstawowe zasady postępowania (art. 6–8 oraz 10–11 PostAdmU) oraz problematykę tworzenia, udostępniania, a także archiwizowania akt postępowania sądowoadministracyjnego (art. 12a PostAdmU), reguły wnoszenia pism w formie elektronicznej do sądu administracyjnego (art. 12b PostAdmU).

**2 2. Treść przepisu.** Artykuł 1 PostAdmU definiuje pojęcie sprawy sądowoadministracyjnej. Podkreślenia wymaga, że zakres kontroli sądu administracyjnego nie może zostać poprawnie zdefiniowany bez odniesienia do przepisów Konstytucji RP oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Według art. 184 Konstytucji RP sądy administracyjne (NSA i WSA) 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. Przepis ten został powtórzony w art. 1 PrUSA. Podkreślenia wymaga, że istotą sądowej kontroli działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne jest sformułowanie zwrotu stosunkowego o zgodności lub niezgodności zaskarżonego działania czy zaniechania z normą prawną (por. wyr. NSA z 16.3.2005 r., I GSK 110/05, *Legalis* oraz wyr. NSA z 10.2.2010 r., I GSK 759/08, *Legalis*). Jak wskazał NSA w wyroku z 25.11.2014 r. (II GSK 1684/13, *Legalis*), 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 uzasadnienia decyzji administracyjnej (postanowienia), kontrolę konkretnego sposobu ustalenia w konkretnej sprawie faktycznych i prawnych podstaw rozstrzygnięcia”. Jednak kontrola sprawowana przez sądy administracyjne nie odpowiada pojęciu „kontroli” w rozumieniu prawa administracyjnego, ponieważ sądy administracyjne władczo ingerują w postępowanie podmiotów poddanych ich kontroli. Fundamentem sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy administracyjne jest bowiem rozstrzygnięcie o zgodności z prawem działania lub zaniechania kontrolowanego podmiotu. Ta władcza ingerencja uwidacznia się przez wydawanie wyroków uchylających albo stwierdzających nieważność zaskarżonego aktu czy wskazujących na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania (*P. Szustakiewicz*, *Komentarz do Konstytucji RP*, s. 71–72).

**3 3. Definicja kryterium legalności.** Kontrola działalności organów administracji przez sądy administracyjne obejmuje zatem tylko jedno kryterium – legalność, co oznacza, że „sądy kontrolują, czy organy administracji publicznej działały zgodnie z przepisami prawa. Sądy administracyjne oceniają zatem, czy organy administra-

cji prawidłowo ustaliły stan faktyczny, czy zastosowały właściwe przepisy prawa do tego stanu faktycznego, czy dokonały prawidłowej wykładni stosowanych przepisów prawa i czy prawidłowo wybrane i prawidłowo rozumiane przepisy prawa zostały właściwie zastosowane, zatem kontrolują, czy doszło do naruszenia prawa” (wyr. NSA z 5.4.2011 r., II GSK 408/10, Legalis). Kompetencja sądów administracyjnych ogranicza się do zbadania działania lub bezczynności organu administracji publicznej pod kątem zgodności z prawem, przy czym chodzi o zgodność z prawem powszechnie obowiązującym, którego źródła i hierarchia zostały określone w rozdziale III Konstytucji RP. Nie można zatem przed sądem administracyjnym powoływać się na prawo wewnętrzne (tzw. prawo powielaczowe) jako podstawy rozstrzygnięcia. Prawo takie nie posiada bowiem mocy wiążącej w stosunkach administracji publicznej z podmiotami „zewnętrznymi”, np. przedsiębiorcami. Podjęte na podstawie „prawa wewnętrznego” rozstrzygnięcia organów administracji wobec podmiotów niestanowiących części administracji publicznej są bezprawne. Kryterium legalności obejmuje trzy aspekty: zgodność podjętych rozstrzygnięć lub działań z przepisami prawa materialnego, dopełnienie wymogów proceduralnych oraz działanie w ramach przyznanych kompetencji.

**4. Legalność a inne kryteria kontroli.** Konstytucja RP oraz ustawa – Prawo **4** o ustroju sądów administracyjnych stanowią, że sądy administracyjne są uprawnione do stosowania tylko jednego kryterium kontroli, dlatego nie można żądać od sądu administracyjnego, aby oceniając działanie lub bezczynność organu administracji publicznej, zastosował takie kryteria kontroli, jak: rzetelność, gospodarność lub celowość (por. wyr. NSA z 8.5.2013 r., II GSK 331/12, Legalis oraz wyr. NSA z 25.9.2009 r., I OSK 1403/08, Legalis).

**5. Sprawa sądownoadministracyjna a sprawa administracyjna.** Sprawa sądowno- **5** administracyjna nie powinna być utożsamiana ze sprawą administracyjną, ponieważ – jak podkreślono w wyroku NSA z 20.1.2006 r. (I FSK 518/05, Legalis) – „pojęcie «sprawy», jakim operują przywołane wyżej przepisy [przepisy PostAdmU] niewątpliwie różni się od pojęcia «sprawa administracyjna». Jest, bowiem od niego szersze”. Obejmuje ona bowiem wszelkie postępowania i wydane w nich rozstrzygnięcia oraz podjęte czynności, bez względu na to, czy były one zaskarżalne w toku instancji, które, poprzedzając przedmiot zaskarżenia, warunkowały dokonaną w nim konkretyzację stosunku administracyjnoprawnego (wyr. NSA z 14.10.2005 r., I FSK 781/05, Legalis).

**6. Właściwości sprawy sądownoadministracyjnej.** Treść art. 1 PostAdmU wskazuje, **6** że można wyodrębnić trzy elementy składające się łącznie na definicję „sprawy sądownoadministracyjnej”. Brak któregośkolwiek ze wskazanych elementów powoduje, że dana sprawa nie może zostać uznana za sprawę sądownoadministracyjną:

- 1) dotyczy ona tylko postępowania przed sądami administracyjnymi. Podstawowym warunkiem, aby dana sprawa była zaliczona do kategorii sprawy sądownoadministracyjnej, jest to, aby prowadzona była ona przed sądami administracyjnymi, ponieważ w świetle art. 184 w zw. z art. 175 ust. 1 Konstytucji RP tylko tego rodzaju sądy są uprawnione do sprawowania wymiaru sprawiedliwości poprzez kontrolę administracji. Sprawa sądownoadministracyjna ma zatem „charakter samoistny, w tym znaczeniu, że stanowi wyłączny przedmiot działalności sądów administracyjnych” (*T. Woś*, w: *Woś*, Komentarz PostAdmU, 2016, s. 27). Tylko sądy administracyjne mogą rozpatrywać tego rodzaju sprawy. Inne podmioty nie mogą przypisywać sobie kompetencji do rozstrzygania spraw sądownoadministracyjnych;
- 2) sądy administracyjne wykonują kontrolę administracji, a zatem w toku postępowania dokonywany jest swego rodzaju proces myślowy polegający na porównaniu działania lub braku działania organu administracji publicznej z idealnym wzorcem postępowania określonym w przepisach prawa materialnego i procesowego;

3) sprawy ze względów przedmiotowych i podmiotowych podlegają kognicji sądów administracyjnych, przy czym dla tożsamości sprawy administracyjnej oba te elementy muszą wystąpić łącznie (za: *B. Adamiak*, Przesłanki tożsamości sprawy sądownoadministracyjnej, s. 9).

Przedmiot sprawy administracyjnej został ustalony w art. 3 § 2 PostAdmU. Z kolei zakres podmiotowy jest określony w art. 32 PostAdmU.

**7 7. Cechy kontroli dokonywanej przez sądy administracyjne.** Kontrola dokonywana przez sąd administracyjny ma charakter: samoistny – jest ona wyłącznym zadaniem sądów, bezpośredni – przedmiotem badania jest wprost określone działanie lub bezczynność organu administracji publicznej, ograniczony – kontrolą są objęte tylko te formy działania lub bezczynności organów administracji publicznej, które zostały określone w ustawie i po spełnieniu przez skarżącego określonych warunków (za: *T. Woś*, w: *Woś*, Komentarz PostAdmU, 2016, s. 26–27).

**8 8. Zarzut naruszenia art. 1 PostAdmU w skardze kasacyjnej.** Przepis art. 1 PostAdmU ma charakter ogólnoustrojowy i nie stanowi ustawowego wzorca kontroli prawidłowego postępowania wojewódzkiego sądu administracyjnego. Niemniej jednak może zostać naruszony, np. gdy wojewódzki sąd administracyjny odmówi rozpoznania skargi, mimo prawidłowości jej wniesienia, czy też orzekł w sprawie, która nie podlega rozpoznaniu przez sądy administracyjne wskutek naruszenia podziału kompetencji pomiędzy sądami administracyjnymi a sądami powszechnymi (por. wyr. NSA z 5.1.2018 r., I OSK 554/16, Legalis), oceni działalność podmiotu spoza administracji publicznej lub zastosuje środki prawne nieznanne przepisom ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (por. wyr. NSA z 20.7.2021 r., I OSK 398/21, Legalis). Tym samym naruszenie art. 1 PostAdmU może stanowić zarzut skargi kasacyjnej.

## **Art. 2. [Organy upoważnione do orzekania]**

**Do rozpoznawania spraw sądownoadministracyjnych powołane są sądy administracyjne.**

### **Spis treści**

	Nb
1. Treść przepisu . . . . .	1
2. Uprawnienie sądów powszechnych do badania spraw administracyjnych . . . . .	2
3. Cele kontroli dokonywanej przez sąd administracyjny . . . . .	3
4. Struktura sądownictwa administracyjnego . . . . .	4
5. Zarzut naruszenia art. 2 PostAdmU w skardze kasacyjnej . . . . .	5

**1 1. Treść przepisu.** Komentowany przepis określa sądy uprawnione do rozpoznawania spraw sądownoadministracyjnych. W tym wypadku tego rodzaju sprawy są rozpoznawane przez sądy administracyjne.

**2 2. Uprawnienie sądów powszechnych do badania spraw administracyjnych.** W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że art. 184 Konstytucji RP *expressis verbis* stanowi, że to sądy administracyjne, w zakresie określonym w ustawie, sprawują kontrolę działalności administracji publicznej. Przepis ten jednak nie wyklucza przyznania, na zasadzie wyjątku, w pewnym zakresie tej kompetencji sądom powszechnym, na co wskazuje zwrot „w zakresie określonym w ustawie” (por. wyr. TK z 14.6.2006 r., K 53/05, Legalis oraz wyr. TK z 9.5.2000 r., SK 15/98, Legalis). Jak wskazuje się w doktrynie, biorąc pod uwagę przepisy Konstytucji RP, należy przyjąć domniemanie kompetencji orzeczniczych sądów administracyjnych we wszystkich sprawach z zakresu administracji publicznej. Sprawowanie kontroli nad działalnością administracji publicz-

nej stanowi natomiast wyjątek od zasady, dlatego też kompetencji sądów powszechnych w tym zakresie nie można domniemywać ani interpretować rozszerzająco (A. Kurzawa, *Sądowa kontrola*, s. 69–70). Co za tym idzie, kognicja sądów powszechnych w zakresie kontroli spraw administracyjnych może wynikać tylko z przepisu prawa. W sytuacji gdy brak jest takiego przepisu, sąd powszechny nie może kontrolować sprawy administracyjnej. Zdaniem autorów komentarza pod red. R. Hausera i M. Wierzbowskiego można wyróżnić trzy sytuacje, w których sąd powszechny posiada kompetencje do kontroli sprawy administracyjnej:

- 1) sprawa ma swój początek w postępowaniu administracyjnym i została przekazana do dalszego postępowania przez sąd powszechny;
- 2) istnieje wyraźna podstawa prawna wskazująca sąd powszechny jako właściwy do rozstrzygnięcia w sprawie administracyjnej;
- 3) kontrola pośrednia polegająca na zbadaniu sprawy administracyjnej przy okazji badania sprawy cywilnej (por. J. Drachal, J. Jagielski, P. Gołaszewski, w: *Hauser, Wierzbowski, Komentarz PostAdmU*, 2021, art. 2, Nb 13–15).

**3. Cele kontroli dokonywanej przez sąd administracyjny.** W jednym z orzeczeń 3 podkreślono, że „nie ulega wątpliwości, że podstawowym celem kontroli sprawowanej przez sądownictwo administracyjne jest eliminowanie z porządku prawnego aktów, zwłaszcza decyzji i postanowień, a także czynności organów administracji publicznej niezgodnych z prawem i dążenie do przywrócenia stanu, który nie będzie z nim pozostawał w sprzeczności. Ta funkcja kontroli sądowej jest istotna zarówno z punktu widzenia podmiotu skarżącego, jak i całego aparatu administracyjnego państwa, który winien być żywo zainteresowany w eliminowaniu z obrotu prawnego niezgodnych z prawem aktów i czynności swoich funkcjonariuszy. Prawdliwość podejmowanych działań, a tym samym legalność działania organów administracyjnych, stanowi bowiem istotny element efektywności i ważną przesłankę istnienia społecznej akceptacji działania aparatu administracyjnego państwa” (wyr. WSA w Warszawie z 17.11.2004 r., V SA 2504/03, *Legalis*). Sąd wskazał zatem, że sądy administracyjne zostały powołane do tego, aby usuwać z obrotu prawnego bezprawne akty lub działania organów administracji publicznej.

**4. Struktura sądownictwa administracyjnego.** Od 1.1.2004 r. w Polsce istnieje 4 dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne, w którym sądem kasacyjnym jest NSA, natomiast sądami pierwszej instancji jest 16 wojewódzkich sądów administracyjnych. Zgodnie z § 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 25.4.2003 r. w sprawie utworzenia wojewódzkich sądów administracyjnych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości (Dz.U. Nr 72, poz. 652 ze zm.) funkcjonują następujące WSA, których teren działalności obejmuje: w Białymstoku – obszar województwa podlaskiego, w Bydgoszczy – obszar województwa kujawsko-pomorskiego, w Gdańsku – obszar województwa pomorskiego, w Gliwicach – obszar województwa śląskiego, w Gorzowie Wielkopolskim – obszar województwa lubuskiego, w Kielcach – obszar województwa świętokrzyskiego, w Krakowie – obszar województwa małopolskiego, w Lublinie – obszar województwa lubelskiego, w Łodzi – obszar województwa łódzkiego, w Olsztynie – obszar województwa warmińsko-mazurskiego, w Opolu – obszar województwa opolskiego, w Poznaniu – obszar województwa wielkopolskiego, w Rzeszowie – obszar województwa podkarpackiego, w Szczecinie – obszar województwa zachodniopomorskiego, w Warszawie – obszar województwa mazowieckiego, we Wrocławiu – obszar województwa dolnośląskiego. Ponadto Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Prezesa NSA, może w drodze rozporządzenia tworzyć, poza siedzibą sądu, i znosić wydziały zamiejscowe wojewódzkich sądów administracyjnych (art. 16 § 2 PrUSA).



Obecnie tylko WSA w Warszawie posiada wydział zamiejscowy, który ma swoją siedzibę w Radomiu. Wydział ten działa od 1.1.2007 r. i rozpoznaje sprawy należące do właściwości WSA w Warszawie, wskazane w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 16.12.2005 r. w sprawie utworzenia Wydziału Zamiejscowego w Radomiu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (Dz.U. Nr 256, poz. 2144 ze zm.).

- 5 **5. Zarzut naruszenia art. 2 PostAdmU w skardze kasacyjnej.** Jak zauważono w wyroku NSA z 21.12.2006 r. (II FSK 535/06, Legalis), naruszenie art. 2 PostAdmU w zw. z art. 184 Konstytucji RP może jedynie zachodzić wtedy, „gdyby w przedmiotowej sprawie orzekł niewymieniony w powołanym przepisie organ bądź gdyby organ tam wymieniony odmówił wypełnienia swoich obowiązków bądź działał poza granicami uprawnienia ustawowego”. Tak więc rozstrzygnięcie sprawy sądownoadministracyjnej przez inny podmiot (sąd) lub bezpodstawną odmowę orzekania w tego rodzaju sprawie przez sąd administracyjny narusza art. 2 PostAdmU.

### **Art. 3. [Właściwość sądów administracyjnych]**

§ 1. Sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie.

§ 2. Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na:

- 1) decyzje administracyjne;
- 2)<sup>2</sup> postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty;
- 3) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które przysługuje zażalenie;
- 4)<sup>3</sup> *inne niż określone w pkt 1–3 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 ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735, 1491 i 2052), postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2021 r. poz. 1540, 1598, 2076 i 2105), postępowań, o których mowa w dziale V w rozdziale 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2021 r. poz. 422, z późn. zm.), oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw;*
- 4a) pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach, opinie zabezpieczające i odmowy wydania opinii zabezpieczających;

<sup>2</sup> Utracił moc z dniem 28 grudnia 2017 r. rozumiany jako wyłączający możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego na postanowienie w przedmiocie zażalenia na postanowienie wydane wskutek wniesienia sprzeciwu, o którym mowa w art. 84c ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2017 r. poz. 2168), na podstawie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 grudnia 2017 r. sygn. akt SK 37/15 (Dz.U. poz. 2451).

<sup>3</sup> Zgodnie z wyrokiem Tryb. Konst. z dnia 15.12.2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 2299) art. 3 § 2 pkt 4, rozumiany w ten sposób, że nie obejmuje rozstrzygnięcia organu władzy publicznej w przedmiocie otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego, rozpisanego w trybie przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2020 r. poz. 1057), został uznany za niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Utrata mocy, w tym zakresie, nastąpi 21.12.2020 r.

- 5) akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej;
- 6) akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej;
- 7) akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego;
- 8)<sup>4</sup> *bezczyнность lub przewlekle prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1–4 lub przewlekle prowadzenie postępowania w przypadku określonym w pkt 4a;*
- 9) *bezczyнность lub przewlekle 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 ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego oraz postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw.*

§ 2a. Sądy administracyjne orzekają także w sprawach sprzeciwów od decyzji wydanych na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego.

§ 3. Sądy administracyjne orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę, i stosują środki określone w tych przepisach.

#### Spis treści

	Nb		Nb
1. Treść i znaczenie przepisu . . . . .	1	mowy wydania opinii zabezpieczających (art. 3 § 2 pkt 4a PostAdmU) . . . . .	8
2. Rodzaje przesłanek określających zakres przedmiotowy właściwości sądów administracyjnych . . . . .	2	9. Akty prawa miejscowego (art. 3 § 2 pkt 5 PostAdmU) . . . . .	9
3. Ogólna przesłanka wyznaczająca zakres przedmiotowy właściwości sądów administracyjnych . . . . .	3	10. Akty jednostek samorządu terytorialnego i ich związków podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 2 pkt 6 PostAdmU) . . . . .	10
4. Decyzje administracyjne (art. 3 § 2 pkt 1 PostAdmU) . . . . .	4	11. Akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 3 § 2 pkt 7 PostAdmU) . . . . .	11
5. Postanowienia wydane w toku postępowania administracyjnego (art. 3 § 2 pkt 2 PostAdmU) . . . . .	5	12. Bezczyнность lub przewlekłość postępowania (art. 3 § 2 pkt 8 PostAdmU) . . . . .	12
6. Postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym (art. 3 § 2 pkt 3 PostAdmU) . . . . .	6	13. Bezczyнность lub przewlekłość w innych sprawach (art. 3 § 2 pkt 9 PostAdmU) . . . . .	13
7. Inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące obowiązków lub uprawnień wynikających z przepisów prawa (art. 3 § 2 pkt 4 PostAdmU) . . . . .	7	14. Sprzeciw od decyzji kasatoryjnej (art. 3 § 2a PostAdmU) . . . . .	14
8. Interpretacje przepisów prawa podatkowego, opinie zabezpieczające oraz od-		15. Inne sprawy poddane kognicji sądów administracyjnych (art. 3 § 3 PostAdmU) . . . . .	15
		16. Naruszenie art. 3 § 3 PostAdmU przez sąd pierwszej instancji . . . . .	16

<sup>4</sup> Zgodnie z wyrokiem Tryb. Konst. z dnia 15.12.2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 2299) art. 3 § 2 pkt 8, rozumiany w ten sposób, że nie dotyczy bezczynności organu władzy publicznej odnośnie do rozstrzygnięcia w przedmiocie otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego, rozpisane w trybie przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, został uznany za niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Utrata mocy, w tym zakresie, nastąpi 21.12.2020 r.

- 1 1. Treść i znaczenie przepisu.** Artykuł 3 PostAdmU otwiera tę część ustawy, w której został określony zakres przedmiotowy działania sądów administracyjnych. Komentowany przepis, wraz z art. 4 i 5 PostAdmU, wskazuje przedmiot kognicji sądów administracyjnych. W art. 3 § 1 PostAdmU określona została ogólna klauzula określająca zakres właściwości sądów administracyjnych. Natomiast w art. 3 § 2 i 2a PostAdmU szczegółowo został wymieniony katalog działań administracji publicznej podlegający kontroli sądów administracyjnych.
- 2 2. Rodzaje przesłanek określających zakres przedmiotowy właściwości sądów administracyjnych.** Przesłanki określające zakres przedmiotowy sądowej kontroli można podzielić na ogólne (art. 3 § 1 PostAdmU), szczegółowe (art. 3 § 2, 2a i 3, art. 4 PostAdmU) oraz negatywne (art. 5 PostAdmU). Sprawa podlega kognicji sądów administracyjnych wówczas, gdy wystąpią łącznie: przesłanka ogólna oraz choćby jedna z przesłanek szczegółowych. Natomiast wystąpienie choćby jednej z przesłanek negatywnych oznacza, że sprawa nie podlega rozpoznaniu przez sąd administracyjny.
- 3 3. Ogólna przesłanka wyznaczająca zakres przedmiotowy właściwości sądów administracyjnych.** Zdaniem *J.P. Tarno* „kryterium wyznaczającym zakres czynności sądowej kontroli jest czynność z zakresu administracji publicznej” (*Tarno*, Komentarz PostAdmU, 2006, s. 24). Sądy administracyjne są uprawnione do kontrolowania spraw dotyczących działania administracji publicznej wykonującej funkcje władcze. Nie mają one zatem uprawnień do kontroli tych działań administracji, w których występuje tak jak każdy inny uczestnik obrotu prawnego, np. jako strona umowy cywilnoprawnej.
- 4 4. Decyzje administracyjne (art. 3 § 2 pkt 1 PostAdmU).** Kontrola przez sądy decyzji administracyjnych nie jest w żaden sposób ograniczona. Ustawodawca dopuszcza generalną możliwość kontroli tego rodzaju aktów prawnych. W orzecznictwie nie budzi wątpliwości, że o tym, iż dany akt jest decyzją administracyjną, nie decyduje jego nazwa, ale cechy. Określony akt prawny, aby mógł zostać uznany za decyzję administracyjną powinien posiadać cztery cechy:
- 1) „jest ona zewnętrznym aktem organu administracji skierowanym do osoby lub jednostki niebędącej organem administracji,
  - 2) jest to akt oparty na przepisach prawa, przy czym jego podstawę poza przepisami kodeksu postępowania administracyjnego powinny stanowić także przepisy prawa materialnego,
  - 3) jest to akt władczy, któremu niepodporządkowanie się przez podmiot, do którego został skierowany, rodzi konsekwencje prawne,
  - 4) decyzją organ administracji rozstrzyga sprawę w całości albo w części” (*P. Szustakiewicz*, w: *Postępowanie administracyjne*, s. 180).
- 5 5. Postanowienia wydane w toku postępowania administracyjnego (art. 3 § 2 pkt 2 PostAdmU).** Właściwość sądów administracyjnych w zakresie tego rodzaju postanowień „została wyznaczona dwoma kryteriami: po pierwsze, kryterium wydania postanowienia w postępowaniu administracyjnym, po drugie kryterium rodzaju postanowień” (*B. Adamiak*, w: *B. Adamiak, J. Borkowski*, *Metodyka pracy sędziego*, s. 103). Pierwsze kryterium obejmuje postępowanie prowadzone na podstawie przepisów KPA (w tym postępowanie o wydanie zaświadczenia), postępowanie prowadzone na podstawie Ordynacji podatkowej oraz inne postępowania administracyjne, np. postępowanie dyscyplinarne uregulowane w rozdziale 10 PolicjaU. Drugie kryterium dotyczy trzech rodzajów postanowień:
- 1) na które służy zażalenie, a więc tylko te, gdy KPA, Ordynacja podatkowa lub inna ustawa regulująca postępowanie administracyjne wyraźnie określają, że od danego postanowienia strona może złożyć zażalenie;

- 2) kończące postępowanie, czyli takie, które powodują, że nie można uruchomić toku instancji w stosunku do określonej decyzji, np. postanowienie o stwierdzeniu niedopuszczalności odwołania wydane na podstawie art. 134 KPA;
- 3) rozstrzygające sprawę co do istoty, a więc takie, które niejako zastępują decyzję administracyjną, np. postanowienie o odmowie zatwierdzenia ugody administracyjnej wydane na podstawie art. 106 KPA.

Warto zwrócić uwagę, że przepis art. 3 § 2 pkt 2 PostAdmU rozumiany jako wyłączający możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego na postanowienie w przedmiocie zażalenia na postanowienie wydane wskutek wniesienia sprzeciwu przedsiębiorcy wobec podjęcia i wykonywania przez organy kontroli czynności z naruszeniem przepisów, o którym mowa w art. 84c ust. 1 ustawy z 2.7.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2168), został uznany przez TK za niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP (wyr. TK z 20.12.2017 r., SK 37/15, Legalis). Orzeczenie to zachowuje aktualność również na gruncie obecnie obowiązującej ustawy z 6.3.2018 r. – Prawo przedsiębiorców. Tym samym postanowienie w przedmiocie zażalenia na postanowienie wydane wskutek sprzeciwu przedsiębiorcy wobec podjęcia i wykonywania przez organy kontroli czynności z naruszeniem przepisów, o którym mowa w art. 59 ust. 1 PrPrzed, podlega kognicji sądów administracyjnych.

**6. Postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym 6** (art. 3 § 2 pkt 3 PostAdmU). Podobnie jak w przypadku postępowania administracyjnego ogólnego, kognicja sądów administracyjnych obejmuje również postanowienia wydane w toku postępowania egzekucyjnego i zabezpieczającego, na które służy zażalenie. Przepis ten został znowelizowany ZmPostAdmU z 9.4.2015 r. Nowelą wyłączono możliwość zaskarżania postanowień wierzyciela w sprawie niedopuszczalności zgłoszonego zarzutu (art. 34 § 1a EgzAdmU) oraz postanowienia w sprawie stanowiska wierzyciela (art. 34 § 2 EgzAdmU). Jednak ustawą z 11.9.2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2070 ze zm.) przepis ten został zmieniony i ustawodawca zrezygnował ze wspomnianego wyłączenia. Artykuł 3 § 2 pkt 3 PostAdmU ponownie przewiduje, że kontrola sprawowana przez sądy administracyjne obejmuje postanowienia wydawane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które przysługuje zażalenie, bez żadnych wyłączeń w tym zakresie. Nowe brzmienie jest konsekwencją zmiany trybu rozpatrywania zarzutów w sprawie egzekucji administracyjnej. Ustawodawca uznał, że postanowienie wierzyciela o niedopuszczalności zarzutu powinno zostać poddane kontroli sądów administracyjnych, ponieważ zarzuty będą rozpatrywane jedynie przez wierzyciela w związku z rezygnacją z rozpatrywania zarzutów przez organ egzekucyjny na podstawie stanowiska wierzyciela. Natomiast dotychczasowe wyłączenie było konsekwencją rozwiązania, w którym to organ egzekucyjny rozpatrywał zarzuty na podstawie stanowiska wierzyciela, a zatem to rozstrzygnięcie organu egzekucyjnego w tym zakresie było poddane kontroli sądu (por. uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy Nr 3753, VIII kadencja Sejmu, s. 44).

**7. Inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące obowiązków lub uprawnień wynikających z przepisów prawa (art. 3 § 2 pkt 4 PostAdmU).** Zdaniem A. Skoczylasa tego rodzaju akt może stać się przedmiotem skargi do sądu administracyjnego, jeżeli zawiera pięć elementów:

- 1) nie jest decyzją administracyjną lub postanowieniem;
- 2) charakteryzuje się podwójną konkretnością, a więc jest skierowany do konkretnego adresata znajdującego się w określonej, jednostkowej sytuacji prawnej;

- 3) posiada publicznoprawny charakter, a więc jest sprawą z zakresu administracji publicznej;
- 4) skierowana jest do podmiotu niepodporządkowanego organizacyjnie i służbowo organowi wydającemu akt;
- 5) dotyczy obowiązków lub uprawnień wynikających z przepisów prawa (por. A. Skoczylas, w: K. Celińska-Grzegorzczak, R. Hauser, W. Piątek, W. Sawczyn, A. Skoczylas, *Postępowanie administracyjne*, s. 151–152).

Do tego rodzaju aktów możemy zaliczyć m.in. czynności materialno-techniczne, akty rejestracji lub wykreślenia z rejestru. Treść przepisu została zmieniona przez ZmPost-AdmU z 9.4.2015 r. oraz przez ustawę z 16.11.2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. poz. 1948 ze zm.). Na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 PostAdmU nie można zaskarżyć aktów lub czynności wydanych na podstawie sformalizowanych procedur. Jak zauważono w uzasadnieniu do projektu ZmPostAdmU z 9.4.2015 r.: „proponowane ograniczenie kontroli aktów i czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa odnosi się do czynności i aktów podejmowanych w ramach postępowania administracyjnego oraz w ramach postępowań uregulowanych w dziale IV, V i VI ustawy – Ordynacja podatkowa, czyli w postępowaniu podatkowym, w czynnościach sprawdzających i w kontroli podatkowej. Celem proponowanej zmiany jest wykluczenie zaskarżania do sądu administracyjnego poszczególnych aktów lub też czynności podejmowanych w ramach sformalizowanych procedur. Zmiana ta nawiązuje do stanowiska zajętego w doktrynie, że nadmierne rozszerzanie granic kontroli sądownoadministracyjnej może mieć wpływ na standard ochrony zabiegających o nią podmiotów. W literaturze przedmiotu przyjmuje się niekiedy, że w interesie skarżącego lepiej jest odczekać, aż sprawa «dojrzeje» do rozpoznania przez sąd administracyjny, który – w sytuacji bezpośredniej i rzeczywistej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki – będzie mógł zagwarantować realną, a nie przedwczesną czy też pozorną ochronę prawną. Ochrona ta miałaby być realizowana pośrednio, przy okazji rozpatrywania skargi na inne akty lub czynności organów administracji, a więc wtedy gdy można w pełni ocenić skutki i znaczenie kwestionowanych zachowań” (uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, druk sejmowy Nr 1633 i 2538, VII kadencja Sejmu, s. 5). Uznano zatem, że w przypadku sformalizowanego postępowania administracyjnego przepisy dają dostateczną ochronę stronie przy rozpoznawaniu skargi na decyzję lub postanowienie, a zatem nie ma powodów, aby strona otrzymywała ochronę już na etapie aktów lub czynności podjętych na podstawie procedur. W tym wypadku rozstrzygnięcie sądu administracyjnego byłoby bowiem przedwczesne. Natomiast na mocy ustawy z 16.11.2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej wyłączono spod zakresu kognicji sądów administracyjnych również akty lub czynności podjęte w ramach postępowań, o których mowa w dziale V w rozdziale 1 ustawy z 16.11.2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 813 ze zm.).

- 8 8. Interpretacje przepisów prawa podatkowego, opinie zabezpieczające oraz odmowy wydania opinii zabezpieczających (art. 3 § 2 pkt 4a PostAdmU).** Do sądu administracyjnego można wnieść skargę na wydaną na podstawie art. 14b § 1 lub art. 14j § 1 OrdPU indywidualną interpretację przepisów prawa podatkowego. Nie jest możliwe złożenie skargi na interpretację o charakterze generalnym określoną w art. 14a OrdPU. Kontrola interpretacji podatkowych dokonywana przez sąd administracyjny obejmuje również jej treść merytoryczną, co zostało podkreślone w uchwale NSA (7) z 8.1.2007 r. (I FPS 1/06, Legalis). Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że sąd, badając skargę na interpretację – „jest obowiązany do kontroli takich decyzji również

z punktu widzenia poprawności merytorycznej dokonanych w nich interpretacji co do zakresu i sposobu zastosowania prawa podatkowego. Kontrola sądu administracyjnego w zakresie interpretacji podatkowych nie ogranicza się więc tylko do kwestii proceduralnych”. Od 15.7.2016 r. (na mocy ustawy z 13.5.2016 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 846 ze zm.) kognicja sądów administracyjnych została rozszerzona również na opinie zabezpieczające i odmowy wydania opinii zabezpieczających.

**9. Akty prawa miejscowego (art. 3 § 2 pkt 5 PostAdmU).** Sądy administracyjne zostały wyposażone w kompetencje do kontroli aktów prawa miejscowego wydanych zarówno przez organy jednostek samorządu terytorialnego, jak i terenowe organy administracji rządowej. Aktem prawa miejscowego jest akt prawny o charakterze generalnym, obowiązujący na wydzielonej, dokładnie określonej części państwa, wydany przez uprawniony do tego organ. Podstawą do zaskarżania aktów prawa miejscowego mogą być przepisy ustaw o charakterze ustrojowym. Przepisy te stanowią *lex specialis* w stosunku do komentowanej ustawy. Można zatem złożyć skargę na akt prawa miejscowego na podstawie art. 101 ust. 1 SamGminU, art. 87 ust. 1 SamPowiatU oraz art. 90 ust. 1 SamWojU oraz art. 63 ust. 1 AdmRządWojewU.

**10. Akty jednostek samorządu terytorialnego i ich związków podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 2 pkt 6 PostAdmU).** Poza uchwałami organy jednostek samorządu terytorialnego mogą wydawać innego rodzaju akty prawne o charakterze generalnym lub indywidualnym mogące zostać przedmiotem kontroli sądu administracyjnego. Akty te posiadają dwie cechy: nie są uchwałami, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 PostAdmU, oraz są wydane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Uchwałą składu 7 sędziów NSA z 21.7.2008 r. do tego rodzaju aktów zaliczono uchwałę zarządu dzielnicy m.st. Warszawy odmawiającą zakwalifikowania i umieszczenia na liście osób oczekujących na najem lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy, w tym także lokalu będącego pracownią służącą prowadzeniu działalności w dziedzinie kultury i sztuki [uchw. NSA (7) z 21.7.2008 r., I OPS 4/08, Legalis].

**11. Akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 3 § 2 pkt 7 PostAdmU).** Kontrola obejmuje akty nadzorcze, których podstawą są: art. 89, art. 91, art. 96 ust. 2, art. 97 ust. 1, art. 98a ust. 3 SamGminU; art. 77b, art. 79, art. 83 ust. 2, art. 84 ust. 1, art. 85 ust. 1, art. 85a ust. 3 SamPowiatU; art. 80a, art. 82, art. 84 ust. 1, art. 86 ust. 1 oraz art. 86a ust. 3 SamWojU; art. 11 RegIzbObrachU. Wymaga podkreślenia, że w przypadku aktu nadzoru nad działalnością jednostki samorządu terytorialnego kontrola sądu administracyjnego jest dwustopniowa, ponieważ w pierwszej kolejności obejmuje badanie zgodności z prawem samego działania jednostki samorządu terytorialnego, a w drugiej kolejności dopiero badanie legalności rozstrzygnięcia nadzorczego (*J. Zimmermann*, Elementy procesowe nadzoru, s. 48). Stanowisko to podzielane jest również w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyr. WSA w Opolu z 14.1.2010 r., II SA/Op 462/09, Legalis; wyr. WSA w Gliwicach z 5.11.2013 r., IV SA/GI 636/13, Legalis oraz wyr. NSA z 4.6.2020 r., I OSK 602/19, Legalis).

**12. Bezczyność lub przewlekłość postępowania (art. 3 § 2 pkt 8 PostAdmU).** Strona może wnieść skargę na bezczynność lub przewlekłość postępowania w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1–4 PostAdmU lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawie wydania interpretacji podatkowej. Przepisy komentowanej ustawy nie definiują ani pojęcia bezczynności, ani przewlekłego prowadzenia postępowania. Wskazówkę interpretacyjną mogą w tym zakresie stanowić definicje zawarte w art. 37 § 1 KPA. W rozumieniu KPA bezczynność organu zachodzi wówczas, gdy nie za-

łatwiono sprawy w terminie określonym przepisami prawa (art. 37 § 1 pkt 1 KPA), natomiast przewlekłe prowadzenie postępowania ma miejsce wówczas, gdy postępowanie prowadzone jest dłużej niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy (art. 37 § 1 pkt 2 KPA). Podobnie te pojęcia są definiowane w doktrynie. Zdaniem *M. Miłosza* „w sytuacji, gdy z prawa wynika kompetencja organu administracji publicznej oraz jednocześnie obowiązek realizacji kompetencji, bezczynność organu polegająca na niepodjęciu określonego działania jest zachowaniem sprzecznym z prawem” (*M. Miłosz, Bezczytność organu*, s. 326). Z kolei, jak zauważa *B. Adamiak*: „bezczytność to niewydanie decyzji w terminie ustawowym (wyznaczonym w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego, przepisach Ordynacji podatkowej, przepisach ustaw szczególnych). Przewlekłość to rozpoznane i rozstrzygnięcie sprawy z przekroczeniem ustawowego lub wyznaczonego terminu” (*B. Adamiak*, w: *B. Adamiak, J. Borkowski, Metodyka pracy sędziego*, s. 111). Według *P. Kornackiego* zaś „przewlekłość postępowania to jest stan, w którym postępowanie w sprawie trwa dłużej niż to konieczne dla wyjaśnienia tych okoliczności faktycznych i prawnych, które są istotne dla rozstrzygnięcia sprawy, albo dłużej niż to konieczne do załatwienia sprawy egzekucyjnej lub innej dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego” (*P. Kornacki, Skarga na przewlekłość*, s. 117–118). Tym samym należy przyjąć, że bezczynność ma miejsce, gdy organ nie wydał decyzji lub innego aktu, do których wydania był zobowiązany na podstawie przepisów prawa, w terminie określonym przez przepisy proceduralne. Z kolei przewlekłe prowadzenie postępowania polega na przedłużaniu terminu do wydania aktu lub podjęcia czynności bardziej, niż jest to rzeczywiście konieczne. Nowelizacja omawianej regulacji z 9.4.2015 r. wykluczyła możliwość składania skargi na bezczynność w zakresie interpretacji podatkowych. Takie rozwiązanie przyjęto w związku z treścią art. 14o OrdPU przewidującego możliwość milczącej interpretacji podatkowej. Przepis ten bowiem wskazuje, że jeżeli organ podatkowy nie wyda interpretacji w terminie ustawowym, uznaje się, że w dniu następującym po dniu, w którym upłynął termin wydania interpretacji, została wydana interpretacja stwierdzająca prawidłowość stanowiska wnioskodawcy w pełnym zakresie. Nadal jednak można złożyć skargę na przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawie wydania interpretacji podatkowej.

- 13** 13. **Bezczytność lub przewlekłość w innych sprawach (art. 3 § 2 pkt 9 PostAdmU).** Komentowany przepis został dodany przez ZmPostAdmU z 9.4.2015 r. Przepis ten należy traktować jako uzupełnienie treści art. 3 § 2 pkt 4 i 8 PostAdmU, jak bowiem zauważono: „art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. odnosi się do przypadków określonych w art. 3 § 2 pkt 1–4a p.p.s.a., natomiast art. 3 § 2 pkt 9 p.p.s.a. w istocie odnosi się do przypadków, gdy określone akty i czynności nie podlegają bezpośredniemu zaskarżeniu do sądu administracyjnego, co jednak nie powinno stanowić przeszkody do zaskarżania do tego sądu opieszłości w wydaniu takiego aktu lub dokonaniu czynności” (Opracowanie obejmujące wstępne uwagi do zmian w procedurze sądownoadministracyjnej wynikających z ustawy z 9.4.2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Materiał przygotowany przez Biuro Orzecznictwa NSA, Warszawa, kwiecień 2015 r., s. 10). Wydaje się zatem, że komentowany przepis stanowi podstawę do złożenia skargi na bezczynność lub przewlekłość w wydaniu tych aktów i czynności, które choć nie mieszczą się w katalogu określonym w art. 3 § 2 pkt 4 PostAdmU, ale mają one charakter aktów lub czynności, na podstawie których strona otrzymuje prawo lub na stronę zostaje nałożony obowiązek. Być może należy stwierdzić, że art. 3 § 2 pkt 9 PostAdmU umożliwia zaskarżenie bezczynności lub przewlekłości w wydaniu tych aktów lub czynności, na które można było złożyć skargę na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 PostAdmU w brzmieniu sprzed nowelizacji. Obecnie, po wejściu w życie przepisów ZmPostAdmU z 9.4.2015 r., są one niezaskarżalne, ale można złożyć skargę na bezczyn-

ność lub przewlekłość przy ich wydaniu. Do takich aktów lub czynności będą należały akty i czynności podejmowane na podstawie przepisów działu IV, V i VI OrdPU, a więc w postępowaniu podatkowym, w czynnościach sprawdzających oraz w kontroli podatkowej. Komentowany przepis nie daje podstawy do zaskarżania bezczynności lub przewlekłości w zakresie postanowień wydawanych w toku postępowania administracyjnego, na które nie przysługują środki zaskarżenia (np. postanowienia w sprawie uwzględnienia wniosku dowodowego strony).

**14. Sprzeciw od decyzji kasatoryjnej (art. 3 § 2a PostAdmU).** Na mocy ZmPost-AdmU z 7.4.2017 r. ustawodawca dokonał dość dużej nowelizacji KPA, m.in. wprowadzając do postępowania administracyjnego nowe zasady ogólne czy mediację, ogólne przepisy dotyczące administracyjnych kar pieniężnych, a także uregulował instytucję milczącego załatwienia sprawy. Ponadto, mając na uwadze małą efektywność zaskarżenia decyzji kasatoryjnej, którą organ administracji uchyla zaskarżoną decyzję w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, a także związane z wniesieniem skargi na taką decyzję długotrwałe postępowanie sądowe, ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie nowego środka zaskarżenia – sprzeciwu od decyzji kasatoryjnej, którym strona inicjuje *sui generis* postępowanie o charakterze wpadkowym, ograniczone przedmiotowo do kwestii formalnych. W założeniu sprzeciw od decyzji kasatoryjnej ma przyczynić się „do zmniejszenia liczby decyzji kasatoryjnych wydawanych przez organ odwoławczy zbyt pochopnie, mimo obiektywnej możliwości załatwienia sprawy merytorycznie i wydania decyzji, o której mowa w art. 138 § 1 pkt 1 lub 2 k.p.a. Sprzeciw od decyzji kasatoryjnej powinien zatem mobilizować organ odwoławczy do wykonania jego ustawowej funkcji wynikającej z obowiązku dwukrotnego merytorycznego, a nie wyłącznie kontrolnego rozpatrzenia sprawy” (uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy Nr 1183, VIII kadencja Sejmu, s. 61). Od 1.6.2017 r. od decyzji kasatoryjnej, wydanej na podstawie art. 138 § 2 KPA, nie przysługuje skarga, ale strona niezadowolona z decyzji może wnieść sprzeciw, który jest rozpoznawany w odrębnej, skróconej procedurze, unormowanej w art. 64a–64e PostAdmU.

**15. Inne sprawy poddane kognicji sądów administracyjnych (art. 3 § 3 Post-AdmU).** Sądy administracyjne są właściwe także w innych sprawach, jeżeli przepis szczególnie tak stanowi. Wskazanie w tym zakresie powinno być konkretne i niebudzące wątpliwości, np. art. 138 PolicjaU wskazuje, że na orzeczenie dyscyplinarne wydane wobec funkcjonariusza Policji przysługuje skarga do sądu administracyjnego.

**16. Naruszenie art. 3 § 3 PostAdmU przez sąd pierwszej instancji.** W orzecznictwie nie budzi wątpliwości, że „zarzut zaś naruszenia art. 3 § 2 PostAdmU był całkowicie chybiony, gdyż przepis ten wymienia jedynie sytuacje, w których jest możliwa kontrola działalności administracji publicznej przez sąd administracyjny. Wydanie natomiast wyroku, nieodpowiadającego oczekiwaniom skarżącego, nie oznacza, że taka kontrola nie miała miejsca. Wręcz przeciwnie, orzeczenie sądu w postaci wyroku, dowodzi, że Sąd dokonał oceny legalności zaskarżonej decyzji” (wyr. NSA z 2.7.2013 r., I OSK 2464/12, Legalis; podobnie wyr. NSA z 1.3.2013 r., I FSK 573/12, Legalis i wyr. NSA z 20.9.2012 r., II FSK 555/11, Legalis). Błędem jest zatem postawienie w skardze kasacyjnej zarzutu naruszenia art. 3 § 2 PostAdmU bez wskazania, że wojewódzki sąd administracyjny bezpodstawnie uznał, że sprawa nie podlega jego kognicji lub bezprawnie rozszerzył swoje kompetencje.

#### **Art. 4. [Spory o właściwość]**

Sądy administracyjne rozstrzygają spory o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i między samorządowymi kolegiami odwoławczymi,



[Przejdź do księgarni →](#)