

# CZĘŚĆ I. PRAWO ADMINISTRACYJNE

---



# 1.

# PRZYGOTOWANIE DO NAUKI

---

W celu ułatwienia sobie pracy z kodeksami oraz ustawami podczas analizy przypadku warto odpowiednio oznaczyć poszczególne przepisy. Wystarczy na brzegu strony oznaczyć dany artykuł kolorową kartką indeksującą, która odpowiada konkretnym wymogom formalnym w praktyce.

Skorzystaj ze wskazówek zamieszczonych w rozdz. I–III, cz. IV. pozycji pt. System Oznaczeń Kodeksowych czyli jak pracować z kodeksami i pisać pisma.

## **Przykład**

Oznacz zielonymi karteczkami oraz odpowiednimi podkreśleniami zgodnie z poniższą instrukcją:

- *art. 50 § 1 w zw. z art. 3 § 2 (odpowiedni punkt) PPSA – podstawa wniesienia skargi,*
- *art. 57 § 1 PPSA – podstawa zarzutów,*
- *art. 145 § 1 pkt 2 PPSA – zarzuty,*
- *art. 145 § 1 pkt 1 lit. b PPSA – zarzuty,*
- *art. 145 § 1 pkt 1 lit. c PPSA – zarzuty,*
- *art. 145 § 1 pkt 1 lit. a PPSA – zarzuty,*
- *art. 145–150 PPSA – podstawa wniosku skargi,*
- *art. 61 § 2 PPSA – wniosek,*
- *art. 61 § 3 PPSA – wniosek,*
- *art. 106 § 3 PPSA – wniosek,*
- *art. 119 PPSA – wniosek,*
- *art. 135 PPSA – wniosek,*
- *art. 200 w zw. z art. 205 PPSA – wniosek.*

Przygotuj obok tekstów ustaw także poniższe opracowania. Są one niezbędne do przypomnienia sobie zarówno wiadomości teoretycznych jak i praktycznych z zakresu umów, pozwów i apelacji z prawa gospodarczego.

Rozpisz sobie ile dni zamierzasz poświęcić na naukę do egzaminu z zakresu prawa administracyjnego i etyki i trzymaj się wyznaczonego planu. W razie kłopotów z organizacją nauki sięgnij po nasz Planer do egzaminu zawodowego, który ułatwi Ci naukę.

## **Pozycje niezbędne do nauki:**

### **PRAWO ADMINISTRACYJNE**

1. *M. Barański*, Prawo administracyjne. Kazusy dla aplikantów
2. *K. Gorzelnik*, Kazusy dla aplikantów adwokackich i radcowskich. Prawo karne, cywilne, gospodarcze i administracyjne
3. *T. Grossmann*, Skarga do WSA. Praktyczne wskazówki, przykłady, kazusy, orzecznictwo
4. Egzamininy Prawnicze Ministerstwa Sprawiedliwości 2024. Tom 2. Akta gospodarcze i administracyjne
5. Egzamininy prawnicze Ministerstwa Sprawiedliwości 2024. Tom 3. Wzory pism z komentarzami. Etyka zawodowa
6. System Oznaczeń Kodeksowych czyli jak pracować z kodeksami i pisać pisma
7. EDYCJA ADMINISTRACYJNA. Kodeks postępowania administracyjnego. Ordynacja podatkowa. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi
8. Kodeks postępowania administracyjnego, Orzecznictwo Aplikanta
9. Prawo administracyjne materialne, Orzecznictwo Aplikanta

### **ZASADY WYKONYWANIA ZAWODU I ZASADY ETYKI**

1. *W. Bergier*, Etyka zawodu adwokata. Regulamin wykonywania zawodu adwokata. Komentarz praktyczny, orzecznictwo, wzory i kazusy
2. *M. Król* (red.), Etyka adwokacka i radcowska. Komentarz, orzecznictwo i kazusy
3. *M. Król* (red.), Etyka radcowska – na egzamin. Komentarz wraz z orzecznictwem do Kodeksu etyki radców prawnych. Teksty przepisów
4. *M. Król* (red.), Etyka adwokacka – na egzamin. Komentarz wraz z orzecznictwem do Kodeksu etyki adwokackiej. Teksty przepisów
5. *J. Naumann*, Zbiór Zasad Etyki Adwokackiej i Godności Zawodu. Komentarz
6. *T. Scheffler* (red.), Kodeks Etyki Radcy Prawnego. Komentarz
7. Egzamininy prawnicze Ministerstwa Sprawiedliwości 2024. Tom 3. Wzory pism z komentarzami. Etyka zawodowa
8. Odpowiedzialność dyscyplinarna adwokatów i radców prawnych. Wybór orzecznictwa, Orzecznictwo Aplikanta

## 2.

# SKARGA DO WSA

---

## 2.1. Sądownictwo administracyjne

Wojewódzkie sądy administracyjne rozpoznają wszystkie sprawy sądowoadministracyjne z wyjątkiem spraw, dla których zastrzeżona jest właściwość Naczelnego Sądu Administracyjnego. Do rozpoznania sprawy właściwy jest WSA, na którego obszarze właściwości ma siedzibę organ administracji publicznej, którego działalność została zaskarżona. Wojewódzki Sąd Administracyjny, na którego obszarze właściwości ma siedzibę urząd obsługujący ministra właściwego do spraw gospodarczych, jest właściwy do rozpoznania skargi na działalność konsula. Wojewódzki sąd administracyjny właściwy w chwili wniesienia skargi pozostaje właściwy, aż do ukończenia postępowania, choćby podstawy właściwości zmieniły się w toku sprawy, chyba że przepis szczególnie stanowi inaczej. Jeżeli WSA nie może z powodu przeszkody rozpoznać sprawy lub podjąć innej czynności, Naczelny Sąd Administracyjny wyznacza na posiedzeniu niejawnym, w składzie trzech sędziów, inny WSA.

Z kolei **Naczelny Sąd Administracyjny**:

- 1) rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych, stosownie do przepisów ustawy;
- 2) podejmuje uchwały mające na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych;
- 3) podejmuje uchwały zawierające rozstrzygnięcie zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowoadministracyjnej;
- 4) rozstrzyga spory o właściwość;
- 5) rozpoznaje inne sprawy należące do właściwości NSA na mocy odrębnych ustaw.

**Sądy administracyjne orzekają w następujących składach:**

- 1) jeden sędzia:
  - a) sąd orzeka na posiedzeniu niejawnym,
  - b) toczy się postępowanie mediacyjne,
  - c) NSA rozpoznaje na posiedzeniu niejawnym skargę kasacyjną;
- 2) trzech sędziów:
  - a) zasada na rozprawie,
  - b) na posiedzeniu niejawnym gdy sąd rozpoznaje wniosek o wyłączenie sędziego,
  - c) przy wyznaczaniu WSA właściwego do rozpoznania sprawy w trybie art. 14a PrPostSAdm,

- d) gdy sąd dokonuje wykładni orzeczenia wydanego w składzie trzyosobowym,
  - e) gdy sąd rozpoznaje skargę z art. 285 i 285j PrPostSAdm,
  - f) gdy sąd rozpoznaje sprawę na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym,
  - g) gdy NSA rozpoznaje skargę kasacyjną w trybie art. 182 § 2 PrPostSAdm,
  - h) gdy NSA rozstrzyga spór w trybie art. 15 § 2 PrPostSAdm;
- 3) siedmiu sędziów – NSA podejmuje uchwały lub rozpoznaje sprawę z zagadnieniem prawnym;
  - 4) cała izba NSA – podjęcie uchwały;
  - 5) pełen skład NSA – podjęcie uchwały.

W postępowaniu w sprawie sądoadministracyjnej **stronami są skarżący oraz organ**, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi. Ilekroć w niniejszej ustawie jest mowa o stronie, rozumie się przez to również uczestnika postępowania (jest nim osoba, która brała udział w postępowaniu administracyjnym, a nie wniosła skargi, jeżeli wynik postępowania sądowego dotyczy jej interesu prawnego).

**Zdolność sądową**, czyli zdolność występowania przed sądem administracyjnym jako strona mają:

- 1) osoby fizyczne;
- 2) osoby prawne;
- 3) organ administracji publicznej;
- 4) państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej;
- 5) organizacje społeczne nieposiadające osobowości prawnej;
- 6) inne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, jeżeli przepisy prawa dopuszczają możliwość nałożenia na te jednostki obowiązków lub przyznania uprawnień lub skierowania do nich nakazów i zakazów, a także stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa;
- 7) organizacje społeczne, choćby nie posiadały osobowości prawnej, w zakresie ich statutowej działalności w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób.

Z kolei **zdolność procesową**, czyli zdolność do czynności w postępowaniu w sprawach sądoadministracyjnych mają:

- 1) osoby fizyczne posiadające pełną zdolność do czynności prawnych;
- 2) osoby prawne;
- 3) organizacje społeczne i jednostki organizacyjne, o których mowa w art. 25 PrPostSAdm.

Osoba fizyczna:

- 1) ograniczona w zdolności do czynności prawnych ma zdolność do czynności w postępowaniu w sprawach wynikających z czynności prawnych, których może dokonywać samodzielnie;
- 2) niemająca zdolności do czynności w postępowaniu może je podejmować tylko przez swojego przedstawiciela ustawowego.

Z kolei osoby prawne oraz jednostki organizacyjne mające zdolność sądową dokonują czynności w postępowaniu przez organy albo osoby uprawnione do działania w ich imieniu.

Za Skarb Państwa podejmuje czynności w postępowaniu organ jednostki organizacyjnej, z której działalnością wiąże się postępowanie, lub organ jednostki nadrzędnej. W zakresie określonym ustawą z 15.12.2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej za:

- 1) organy administracji rządowej,
- 2) państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej,
- 3) Skarb Państwa

– czynności w postępowaniu podejmuje Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej.

W przypadku, o którym mowa powyżej, sąd może zawiadomić o toczącym się postępowaniu Prokuratorię Generalną RP, jeżeli z uwagi na przedmiot postępowania może zachodzić potrzeba ochrony ważnych praw lub interesów RP.

Jeżeli braki w zakresie zdolności sądowej lub procesowej albo w składzie właściwych organów dają się uzupełnić, sąd wyznaczy odpowiedni termin. W przypadkach, w których ustanowienie przedstawiciela ustawowego powinno nastąpić z urzędu, sąd zwraca się do właściwego sądu opiekuńczego. Sąd może dopuścić tymczasowo do czynności stronę niemającą zdolności sądowej lub procesowej albo osobę niemającą należytego ustawowego umocowania, z zastrzeżeniem, że przed upływem wyznaczonego terminu braki będą uzupełnione, a czynności zatwierdzone przez powołaną do tego osobę. Jeżeli braków powyższych nie można uzupełnić albo nie zostały one w wyznaczonym terminie uzupełnione, sąd zniesie postępowanie, w zakresie w jakim jest ono dotknięte brakami i w miarę potrzeby wyda odpowiednie postanowienie.

Z kolei dla strony niemającej zdolności procesowej, która nie ma przedstawiciela ustawowego, jak również dla strony niemającej organu powołanego do jej reprezentowania, sąd na wniosek strony przeciwnej ustanowi kuratora, jeżeli strona ta podejmuje przeciwko drugiej stronie czynność niecierpiącą zwłoki. Postanowienie sądu może zapaść na posiedzeniu niejawnym.

Strony i ich organy lub przedstawiciele ustawowi mogą działać przed sądem osobiście lub przez pełnomocników.

**Pełnomocnikiem może być:**

- 1) dla strony – adwokat;
- 2) dla strony – radca prawny;
- 3) dla strony – inny skarżący lub uczestnik postępowania, małżonek, rodzeństwo, wstępni lub zstępni strony oraz osoby pozostające ze stroną w stosunku przysposobienia, a także inne osoby, jeżeli przewidują to przepisy szczególne;
- 4) pracownik jednostki albo jej organu nadrzędnego – dotyczy osoby prawnej lub przedsiębiorcy, w tym nieposiadającego osobowości prawnej;
- 5) funkcjonariusz lub pracownik kierowanej przez organ jednostki organizacyjnej – dotyczy sytuacji gdy działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez dany organ są przedmiotem skargi;

- 6) funkcjonariusz lub pracownik jednostki organizacyjnej kierowanej przez organ nadrzędny w sprawach:
  - a) w których sąd przedstawił zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów,
  - b) w których sąd przedstawił pytanie prawne Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej,
  - c) skarg na pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach;
- 7) funkcjonariusz lub pracownik urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych w stosunku do Szefa Krajowej Administracji Skarbowej lub Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej.

Ponadto sąd może dopuścić tymczasowo do podjęcia naglącej czynności osobę niemogącą przedstawić pełnomocnictwa. W tej sytuacji sąd wyznaczy równocześnie termin, w ciągu którego osoba działająca bez pełnomocnictwa powinna je złożyć albo przedstawić zatwierdzenie swojej czynności przez stronę. Jeżeli termin upłynął bezskutecznie, sąd pominie czynności procesowe tej osoby.

### **Pełnomocnictwo może być:**

- 1) ogólne – do prowadzenia spraw przed sądami administracyjnymi;
- 2) do prowadzenia poszczególnych spraw;
- 3) do niektórych tylko czynności w postępowaniu.

**Pełnomocnictwo ogólne lub do prowadzenia poszczególnych spraw obejmuje z samego prawa umocowanie do:**

- 1) wszystkich łączących się ze sprawą czynności w postępowaniu, nie wyłączając skargi o wznowienie postępowania i postępowania wywołanego jej wniesieniem;
- 2) udzielenia dalszego pełnomocnictwa na zasadach określonych w odrębnych przepisach;
- 3) cofnięcia skargi w całości lub w części, jeżeli czynności te nie zostały wyłączone w danym pełnomocnictwie;
- 4) odbioru kosztów postępowania.

Pełnomocnik obowiązany jest przy pierwszej czynności procesowej dołączyć do akt sprawy pełnomocnictwo z podpisem mocodawcy lub wierzytelny odpis pełnomocnictwa. Adwokat, radca prawny, rzecznik patentowy, a także doradca podatkowy mogą sami uwierzytelnić odpis udzielonego im pełnomocnictwa oraz odpisy innych dokumentów wykazujących ich umocowanie. Sąd może w razie wątpliwości zażądać urzędowego poświadczenia podpisu strony. Jeżeli odpis pełnomocnictwa lub odpisy innych dokumentów wykazujących umocowanie zostały sporządzone w formie dokumentu elektronicznego, ich uwierzytelnienie dokonuje się z wykorzystaniem kwalifikowanego podpisu elektronicznego, podpisu zaufanego albo podpisu osobistego. Odpisy pełnomocnictwa lub odpisy innych dokumentów wykazujących umocowanie uwierzytelniane elektronicznie sporządzane są w formatach danych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 18 pkt 1 InforDzPodPublU.

Należy także pamiętać, że za stronę, która nie może się podpisać, podpisuje pełnomocnictwo osoba przez nią upoważniona, z wymienieniem przyczyny, dla której strona sama się nie podpisała.



Pełnomocnictwo udzielone w formie dokumentu elektronicznego podpisuje się kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym.

**Wypowiedzenie pełnomocnictwa** przez mocodawcę odnosi skutek prawny w stosunku do sądu od dnia zawiadomienia go o tym, w stosunku zaś do strony przeciwnej i innych uczestników – od dnia doręczenia im tego zawiadomienia przez sąd. Adwokat, radca prawny, doradca podatkowy lub rzecznik patentowy, który wypowiedział pełnomocnictwo, jest obowiązany działać za stronę jeszcze przez dwa tygodnie, chyba że mocodawca zwolni go od tego obowiązku. Każdy inny pełnomocnik powinien, mimo wypowiedzenia, działać za mocodawcę przez ten sam czas, jeżeli jest to konieczne do uchronienia mocodawcy od niekorzystnych skutków prawnych.

**W razie śmierci strony albo utraty przez nią zdolności sądowej pełnomocnictwo wygasa.** Jednak pełnomocnik procesowy działa aż do czasu zawieszenia postępowania.

Pismo w postępowaniu sądowym obejmuje wnioski i oświadczenia stron składane poza rozprawą. **Każde pismo strony powinno zawierać:**

- 1) oznaczenie sądu, do którego jest skierowane, imię i nazwisko lub nazwę stron, ich przedstawicieli ustawowych i pełnomocników;
- 2) oznaczenie rodzaju pisma;
- 3) osnovę wniosku lub oświadczenia;
- 4) podpis strony albo jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika;
- 5) wymienienie załączników.

**Pismo strony powinno ponadto zawierać w przypadku:**

- 1) gdy jest pierwszym pismem w sprawie:
  - a) oznaczenie miejsca zamieszkania, a w razie jego braku – adresu do doręczeń, lub siedziby i adresów stron, ich przedstawicieli ustawowych i pełnomocników;
  - b) numer PESEL strony wnoszącej pismo, będącej osobą fizyczną, oraz numer PESEL jej przedstawiciela ustawowego, jeżeli są obowiązani do jego posiadania albo posiadają go, nie mając takiego obowiązku, lub
  - c) numer w Krajowym Rejestrze Sądowym, a w przypadku jego braku – numer identyfikacyjny REGON albo numer w innym właściwym rejestrze lub ewidencji, albo numer identyfikacji podatkowej strony wnoszącej pismo, niebędącej osobą fizyczną, która nie ma obowiązku wpisu we właściwym rejestrze lub ewidencji, jeżeli jest ona obowiązana do jego posiadania;
  - d) oznaczenie przedmiotu sprawy;
- 2) dalszych pism procesowych – sygnaturę akt.

W przypadku gdy pismo strony jest wnoszone w formie dokumentu elektronicznego, powinno ponadto zawierać adres elektroniczny oraz zostać podpisane przez stronę albo jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym. Te zasady dotyczą także załączników wnoszonych w formie dokumentu elektronicznego.

Pismo wnoszone w innej formie niż forma dokumentu elektronicznego, zawierające żądanie doręczenia pism sądu za pomocą środków komunikacji elektronicznej, powinno zawierać oznaczenie adresu elektronicznego.

Jeżeli pismo wnoszone w formie dokumentu elektronicznego nie zawiera adresu elektronicznego, sąd przyjmuje, że właściwym jest adres elektroniczny, z którego nadano pismo wniesione w formie dokumentu elektronicznego, a gdy wniesiono je w innej formie i zawiera ono żądanie doręczenia pism sądu za pomocą środków komunikacji elektronicznej, doręczenie pism przez sąd następuje na adres wskazany zgodnie z zasadami ogólnymi, przy czym w pierwszym piśmie sąd poucza o warunku podania adresu elektronicznego w żądaniu doręczenia pism środkami komunikacji elektronicznej.

Do pisma należy dołączyć pełnomocnictwo lub jego wierzytelny odpis, jeżeli pismo wnosi pełnomocnik, który w danej sprawie nie złożył jeszcze tych dokumentów przed sądem.

Ponadto do pisma strony należy dołączyć jego **odpisy i odpisy załączników** dla doręczenia ich stronom, a ponadto, jeżeli w sądzie nie złożono załączników w oryginale, po jednym odpisie każdego załącznika do akt sądowych. Odpisami mogą być także uwierzytelnione fotokopie bądź uwierzytelnione wydruki poczty elektronicznej.

W przypadku pism i załączników wnoszonych w formie dokumentu elektronicznego odpisów nie dołącza się. W celu doręczenia dokumentów stronom, które nie stosują środków komunikacji elektronicznej do odbioru pism, sąd sporządza kopie dokumentów elektronicznych w postaci uwierzytelnionych wydruków, z zachowaniem wymogów określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 16 ust. 3 InforDzPodPublU. Sąd, doręczając odpisy pism i załączników w formie innej niż forma dokumentu elektronicznego, informuje stronę o warunkach wnoszenia pism oraz ich doręczenia przez sąd za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Jeżeli pismo strony nie może otrzymać prawidłowego biegu wskutek niezachowania warunków formalnych, przewodniczący wzywa stronę o jego uzupełnienie lub poprawienie w **terminie 7 dni** pod rygorem pozostawienia pisma bez rozpoznania, chyba że ustawa stanowi inaczej. Jeżeli strona nie uzupełniła lub nie poprawiła pisma w terminie, przewodniczący zarządza pozostawienie pisma bez rozpoznania. Na zarządzenie przysługuje zażalenie.

W postępowaniu sądoadministracyjnym mogą zapaść:

1) **orzeczenia sądu:**

- a) wyroki (mogą być utrwalone w systemie teleinformatycznym sądu i opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym),
- b) postanowienia – kończące postępowanie w sprawie (np. o odrzuceniu skargi), albo niekończące postępowania – tu wyróżniamy postanowienia zaskarżalne zażaleniem (np. art. 194 § 1 PrPostSAdm) lub niezaskarżalne;

2) **zarządzenia:**

- a) referendarza sądowego,
- b) przewodniczącego (wydawane w toku rozprawy lub poza nią).

**Wyrok to orzeczenie sądu administracyjnego, które rozstrzyga sprawę co do istoty.** Wyróżniamy wyroki:

- 1) uwzględniające skargę;
- 2) oddalające skargę (w razie nieuwzględnienia skargi w całości albo w części sąd oddala skargę odpowiednio w całości albo w części).

W sytuacji gdy **sąd uwzględnia skargę:**

- 1) na decyzje lub postanowienie to uchyla decyzję lub postanowienie w całości albo w części, jeżeli stwierdzi:
  - a) naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy,
  - b) naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego,
  - c) inne naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy;
- 2) na decyzje lub postanowienie to stwierdza nieważność decyzji lub postanowienia w całości lub w części, jeżeli zachodzą przyczyny określone w art. 156 KPA lub w innych przepisach;
- 3) na decyzje lub postanowienie stwierdza wydanie decyzji lub postanowienia z naruszeniem prawa, jeżeli zachodzą przyczyny określone w KPA lub w innych przepisach;
- 4) zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia wskazując sposób załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcie, chyba że rozstrzygnięcie pozostawiono uznaniu organu w przypadku, o którym mowa w art. 145 § 1 pkt 1 lit. a lub pkt 2 PrPostSAdm, jeżeli jest to uzasadnione okolicznościami sprawy;
- 5) na akt lub czynność, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 i 4a PrPostSAdm to uchyla akt, interpretację, opinię zabezpieczającą lub odmowę wydania opinii zabezpieczającej albo stwierdza bezskuteczność czynności;
- 6) na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 PrPostSAdm to stwierdza nieważność uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności;
- 7) jednostki samorządu terytorialnego na akt nadzoru, to uchyla akt nadzoru;
- 8) na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1–4 PrPostSAdm albo na przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 4a PrPostSAdm:
  - a) zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu, interpretacji albo do dokonania czynności,
  - b) zobowiązuje organ do stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa,
  - c) stwierdza, że organ dopuścił się beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania;
- 9) w sprawach skarg na akty i czynności niewymienione w art. 145–148 PrPostSAdm sąd uwzględniając skargę uchyla lub stwierdza bezskuteczność aktu lub czynności.

Ponadto sąd uwzględniając sprzeciw od decyzji, uchyla decyzję w całości, jeżeli stwierdzi naruszenie art. 138 § 2 KPA (została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie). Sąd może ponadto orzec z urzędu albo na wniosek strony o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6 PrPostSAdm (do wysokości dziesięciokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim).

W przypadku nieuwzględnienia sprzeciwu od decyzji sąd oddala sprzeciw.

Od wyroku uwzględniającego sprzeciw nie przysługuje środek odwoławczy, z tym że na zawarte w wyroku postanowienie w przedmiocie grzywny przysługuje zażalenie.

## 2.2. Wiadomości ogólne<sup>1</sup>

### 2.2.1. Uwagi ogólne

Dokonując kontroli działalności organów administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, sąd rozpoznając sprawę bada, czy organy prawidłowo zastosowały przepisy procedury administracyjnej, w tym przepisy postępowania dowodowego i tym samym prawidłowo ustaliły stan faktyczny, a następnie czy do tak ustalonego stanu faktycznego zastosowały właściwą normę prawa materialnego oraz czy nie uchybiły przepisom prawa regulującym zasady postępowania. Uchylenie zaskarżonej decyzji przez sąd administracyjny w ramach kontroli jej legalności następuje – m.in. w przypadku, gdy sąd stwierdzi, że w sprawie doszło do naruszenia prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy bądź gdy dopuszczono się naruszenia przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy<sup>2</sup>. Sąd administracyjny nie stanowi „trzeciej” instancji postępowania. Ma on na celu, co do zasady, wyłącznie ocenę zaskarżonej decyzji (lub innego aktu) pod kątem zgodności jej wydania z przepisami prawa.

### 2.2.2. Przedmiot skargi

Kontrola działalności administracyjnej publicznej obejmuje orzekanie w sprawach skarg na:

- 1) decyzje administracyjne, z wyjątkiem decyzji, o których mowa w art. 138 § 2 KPA, tj. decyzji organu odwoławczego w przedmiocie uchylenia decyzji organu I instancji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania ww. organowi; od ww. decyzji stronie przysługuje sprzeciw w miejsce skargi;

---

<sup>1</sup> Fragment pochodzi z pozycji pt. Prawo administracyjne. Podręcznik dla aplikantów.

<sup>2</sup> Wyr. WSA w Białymstoku z 5.1.2017 r., I SA/Bk 657/16, Legalis.

- 2) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo postanowienia kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty<sup>3</sup>.  
Skarga przysługuje także na:
- 3) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie;
- 4) 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 KPA, postępowań określonych w Działach IV, V i VI OrdPodU, postępowań, o których mowa w Dziale V w Rozdziale 1 ustawy z 16.11.2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw;
- 5) pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach, opinie zabezpieczające i odmowy wydania opinii zabezpieczających;
- 6) akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej np. uchwała ws. miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- 7) akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 6, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej np. uchwały rady gminy o charakterze aktu indywidualnego;
- 8) akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego np. rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody ws. nieważności uchwał rady gminy wydawane w trybie art. 91 ust. 1 SamGminU;
- 9) bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach dotyczących innych niż określone w pkt 1–3 aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w KPA oraz postępowań określonych w Działach IV, V i VI OrdPodU oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw.

### 2.2.3. Skarga na decyzję

Skargę na decyzję można wnieść po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie (powyższe nie dotyczy skargi prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich lub Rzecznika Praw Dziecka). Zgodnie zaś z art. 16 KPA decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie

---

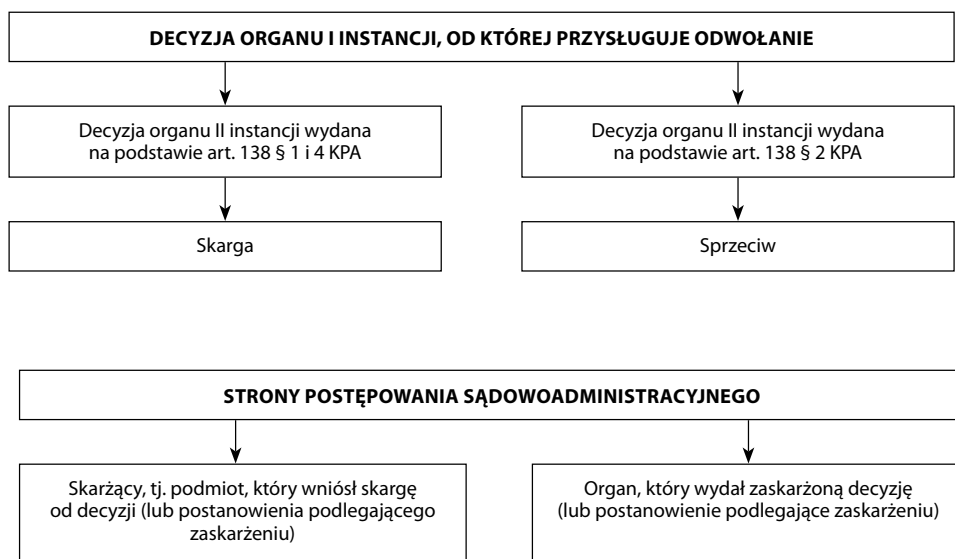
<sup>3</sup> Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z 20.12.2017 r. (SK 37/15, Legalis) uznał art. 3 § 2 pkt 2 PrPostSądAdm, rozumiany jako wyłączający możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego na postanowienie w przedmiocie zażalenia na postanowienie wydane wskutek wniesienia sprzeciwu, o którym mowa w art. 84c ust. 1 ustawy z 2.7.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, za niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP.

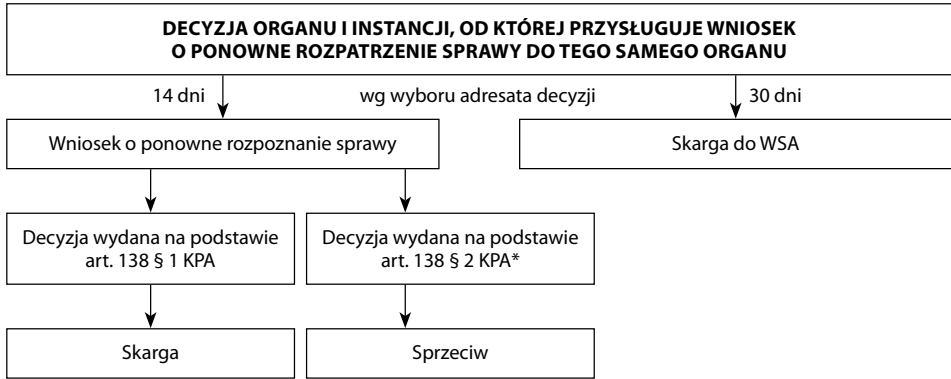
nie sprawy, są ostateczne. Praktycznie, co do zasady, będzie to decyzja organu II instancji.

Przez wyczerpanie środków zaskarżenia, o którym mowa w art. 52 § 1 i 2 PrPostSądAdm, należy rozumieć sytuację, w której stronie nie przysługuje żaden środek zaskarżenia, taki jak odwołanie, zażalenie, ponaglenie, przewidziany w ustawie.

Wyjątkiem od zasady obligatoryjnego wyczerpania środków zaskarżenia jest decyzja, od której przysługuje wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy a nie odwołanie. Artykuł 52 § 3 PrPostSądAdm stanowi, że jeżeli stronie przysługuje prawo do zwrócenia się do organu, który wydał decyzję, z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, strona może wnieść skargę na tę decyzję bez skorzystania z tego prawa. Innymi słowy, adresat takiej decyzji może powyższy wniosek złożyć, a następnie po rozstrzygnięciu wnieść skargę, może też wnieść skargę na tę decyzję bez skorzystania z ww. prawa. Jeżeli w postępowaniach, w których występuje wielość stron, zaistnieje sytuacja polegająca na tym, że jedna strona wniesie skargę od decyzji, a inna wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, ustawodawca daje pierwszeństwo w rozpoznaniu wniosku i traktuje wniesioną skargę jak wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, o czym powiadamia wnoszącego skargę (art. 54a PrPostSądAdm).

Wyczerpania środków zaskarżenia nie stanowi sytuacja, w której strona zrzekła się prawa do wniesienia odwołania od decyzji. Potwierdza to treść art. 127a KPA, wskazując że decyzja taka staje się nie tylko ostateczna, ale i prawomocna.





\* W orzecznictwie sądów administracyjnych sporne jest, czy w postępowaniu zainicjowanym wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy art. 138 § 2 KPA ma zastosowanie (zob. wyr. NSA z 5.7.2006 r., II OSK 940/05, niepubl.; wyr. WSA w Warszawie z 10.7.2015 r., VI SA/Wa 3239/14, Legalis).

## 2.2.4. Legitymacja do wniesienia skargi

Uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym. Uprawnionym do wniesienia skargi jest również inny podmiot, któremu ustawy przyznają prawo do wniesienia skargi (art. 50 § 1–2 PrPostSądAdm).

## 2.2.5. Termin i tryb wniesienia skargi na decyzję

Skargę wnosi się w terminie 30 dni od dnia doręczenia stronie decyzji, a jeśli jest ona reprezentowana przez pełnomocnika – od dnia doręczenia jej pełnomocnikowi (art. 53 § 1 PrPostSądAdm). Wniesienie skargi po ww. terminie skutkować będzie jej odrzuceniem na podstawie art. 58 § 1 pkt 2 PrPostSądAdm.

Skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego, na którego obszarze właściwości ma siedzibę organ administracji publicznej, którego działalność została zaskarżona, wnosi się za pośrednictwem ww. organu (art. 54 § 1 PrPostSądAdm). Organ odwoławczy przekazuje następnie skargę sądowi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w terminie 30 dni od dnia jej otrzymania.

Termin do wniesienia skargi uznaje się również za zachowany, jeżeli strona przed jego upływem wniosła skargę wprost do sądu administracyjnego, tj. z pominięciem pośrednictwa organu II instancji. W takim przypadku sąd zobowiązany jest do niezwłocznego przesłania skargi odpowiednio do organu, który wydał zaskarżone rozstrzygnięcie (art. 53 § 4 PrPostSądAdm)<sup>4</sup>. Regulacja ta ma na celu

<sup>4</sup> Analogiczną regulację odnoszącą się do apelacji wniesionej wprost do sądu II instancji wprowadzono ustawą nowelizującą KPC z 16.9.2011 r., która weszła w życie 3.5.2012 r.