

PRAWO I ZARZĄDZANIE

Mirosław Karpiuk, Alicja Bogusz

SKARGA W POSTĘPOWANIU PRZED SĄDEM ADMINISTRACYJNYM

[**słowa kluczowe:** sądownictwo administracyjne, skarga, postępowanie mediacyjne, postępowanie uproszczone]

Streszczenie

Niniejszy artykuł charakteryzuje instytucję skargi, jako środka prawnego, który uruchamia procedurę sądowo-administracyjną. Kontrola sądowo-administracyjna jest wszczynana na podstawie skargi wniesionej po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie. Skarga może być rozpoznana przez wojewódzki sąd administracyjny w ramach postępowania mediacyjnego, uproszczonego, bądź w trybie zwykłym. Otwiera ona drogę podmiotowi niezadowolonemu z rozstrzygnięcia dokonanego przez organ administracji publicznej, który to podmiot musi być legitymowany interesem prawnym. Skarga do sądu administracyjnego jest urzeczywistnieniem konstytucyjnego prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez bezstronny i niezawisły organ (sąd).

* * *

Wstęp

Sądownictwo administracyjne zostało powołane w celu dokonywania kontroli administracji publicznej. Kontrola działalności administracji publicznej wykonywana przez sądy administracyjne jest realizacją władzy sądowniczej i odbywa się w formach właściwych wymiarowi sprawiedliwości⁴⁸. Sądownictwo administracyj-

⁴⁸ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 358.

ne jest szczególną postacią władzy sądowniczej, które za pośrednictwem swojego orzecznictwa w przedmiocie wykonywania administracji publicznej porządkuje pewien wycinek obowiązującego prawa⁴⁹.

Instytucja sądownictwa administracyjnego stanowi swoistą barierę dla niezgodnego z prawem ograniczania wolności jednostki, czy określonej zbiorowości, która gwarantuje bezstronność rozpoznania sporu w drodze sprawiedliwego procesu⁵⁰. Sądownictwo administracyjne pełni więc funkcję ochronną w stosunku do zabezpieczenia interesów jednostki w konfrontacji z administracją publiczną, gdy ta przekracza swoje ustawowe kompetencje w przedmiocie określania praw i obowiązków obywatela.

Skarga jest podstawową instytucją postępowania przed sądami administracyjnymi. Ten środek zaskarżenia uruchamia proces badania legalności działania (bezczynności) administracji publicznej w sposób władczy kształtującej status prawny podmiotów stosunku prawno-administracyjnego.

Sprawy sądowno-administracyjne, przez które należy rozumieć przede wszystkim sprawy z zakresu kontroli działalności administracji publicznej, rozpatrywane są w pierwszej instancji przez wojewódzkie sądy administracyjne, a Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje m.in. środki odwoławcze od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych⁵¹.

Tryb rozpoznania skargi

Kontrola sądowno administracyjna jest wszczynana na podstawie skargi wniesionej po wyczerpaniu środków zaskarżenia, otwiera ona drogę podmiotowi niezadowolonemu z rozstrzygnięcia dokonanego przez organ administracji publicznej. Skarga do sądu administracyjnego jest urzeczywistnieniem konstytucyjnego prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez niezawisły organ.

Postępowanie mediacyjne

Co do zasady sprawa podlega rozpoznaniu przez sąd na rozprawie. Wyjątkowo, na wniosek stron, rozprawę można poprzedzić postępowaniem mediacyj-

⁴⁹ M. Karpiuk, *Samorząd terytorialny a państwo. Prawne instrumenty nadzoru nad samorządem gminnym*, Lublin 2008, s. 213.

⁵⁰ M. Karpiuk, *Kognicja sądu administracyjnego w zakresie spraw lokalnych należących do kompetencji organów samorządu gminnego*, „Problemy Prawnicze” 2008, Nr 7, s. 41.

⁵¹ Wyrok TK z dnia 20 września 2006 r., SK 63/05, OTK ZU-A 2006, Nr 8, poz. 108.

nym. Może być on zawarty w skardze, w odpowiedzi na skargę lub w odrębnym piśmie strony. Powinien być on jednak złożony przed datą doręczenia stronom zawiadomienia o rozprawie. Wniosek taki podlega ocenie sądu co do celowości przeprowadzenia takiego postępowania. Celem postępowania mediacyjnego jest wyjaśnienie i rozważenie okoliczności faktycznych i prawnych sprawy oraz przyjęcie przez strony ustaleń, co do sposobu jej załatwienia w granicach obowiązującego prawa⁵². Postępowanie mediacyjne prowadzi sędzia lub referendarz sądowy i przeprowadzone jest ono z udziałem stron. Jeżeli mediacja skończy się powodzeniem, strony zapisują w protokole poczynione ustalenia. Rozstrzygnięcie ma formę postanowienia. W razie dokonania wspólnych ustaleń w toku tego postępowania, ustalenia te będą podstawą uchylecia lub zmiany zaskarżonego aktu przez organ administracyjny. Postępowanie mediacyjne może być przeprowadzone również z urzędu, jeżeli sąd uzna to za celowe. Podjęcie mediacji z urzędu powinno być poprzedzone dokładną analizą akt⁵³. Wynik postępowania mediacyjnego jest aktem o charakterze procesowym. Na ten nowy akt również przysługuje skarga. Jeżeli mediacja nie dała rezultatu – Sąd wyznacza rozprawę w trybie zwykłym. Instytucja postępowania mediacyjnego znajduje znikome zastosowanie w praktyce. Dla przykładu w 2008 r. w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Warszawie nie odnotowano żadnej sprawy rozpoznanej w trybie postępowania mediacyjnego⁵⁴.

Postępowanie uproszczone

Innym trybem wyjątkowym jest postępowanie uproszczone. Rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym jest uzasadnione zarówno istotą samego postępowania, jak i względami techniczno-organizacyjnymi⁵⁵. Postępowanie uproszczone przeprowadzane jest zarówno na wniosek strony jak i z urzędu. Jest uruchamiane:

- gdy zaskarżona decyzja lub postanowienie dotknięte jest kwalifikowaną wadą prawną;
- na żądanie strony, a pozostałe strony milcząco wyraziły na to zgodę (art. 119 p.p.s.a.);

⁵² Art. 115 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), dalej jako p.p.s.a.

⁵³ J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 260.

⁵⁴ *Informacja o działalności Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie*, Warszawa 2009, s. 9.

⁵⁵ B. Dauter, *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2009, s. 305.

- jeżeli organ administracyjny nie przekazał sądowi skargi mimo wymierzenia mu grzywny.

W postępowaniu uproszczonym na wniosek strony może być rozpoznana każda sprawa, bez względu na to, jaki akt lub czynność organu administracji jest przedmiotem zaskarżenia oraz bez względu na to, jaką wadą dotknięte są zaskarżony akt lub czynność organu administracji, a więc również sprawy ze skargi na decyzje i postanowienia dotknięte kwalifikowaną wadą prawną⁵⁶. Wniosek może złożyć strona skarżąca, uczestnicy postępowania oraz organ administracyjny. Jeżeli żadna ze stron w terminie czternastu dni od zawiadomienia o złożeniu wniosku nie zażąda przeprowadzenia rozprawy, sprawa zostanie rozpoznana w trybie uproszczonym⁵⁷. Natomiast w postępowaniu uproszczonym z urzędu mogą być rozpoznane tylko decyzje lub postanowienia dotknięte kwalifikowaną wadą prawną.

Sprawa może też być rozpoznana w trybie uproszczonym, jeżeli organ administracyjny nie przekazał skargi mimo ukarania go grzywną. Wówczas sąd może na wniosek skarżącego rozpoznać sprawę na podstawie nadesłanego odpisu skargi.

W trybie uproszczonym sprawa rozpoznawana jest na posiedzeniu niejawnym w składzie jednego sędziego⁵⁸. Orzeczenie zapadłe w tym trybie będzie miało formę wyroku. Uzasadnienie wyroku oddalającego skargę sporządza się na wniosek strony w terminie 7 dni od dnia doręczenia odpisu sentencji wyroku. Stronę działającą bez adwokata lub radcy prawnego poucza się o terminie i sposobie wniesienia skargi kasacyjnej, doręczając jej odpis sentencji wyroku wydanego w trybie uproszczonym.

Sąd rozpoznając sprawę w trybie uproszczonym może ją rozpatrzyć na rozprawie (art. 122 p.p.s.a.). Przekazanie sprawy do rozpoznania na rozprawie następuje w drodze postanowienia, na które nie służy zażalenie.

Postępowanie zwykłe

Większość spraw sądowno-administracyjnych toczy się w trybie zwykłym. Posiedzenia sądowe dzielą się na jawne i niejawnie. Jawne dzielą się na rozprawy

⁵⁶ W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2004, s. 472.

⁵⁷ Wyjątkiem jest sytuacja, gdy sam sąd przekaże sprawę do rozpoznania na rozprawie np. z uwagi na jej szczególnie skomplikowany charakter.

⁵⁸ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 września 2003 r. Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 169, poz. 1646), dalej jako reg.wew.urz.

i posiedzenia jawne pozostałe. Na posiedzeniach jawnych niebędących rozprawą sąd prowadzi posiedzenia mediacyjne, a także ogłasza wyrok, którego publikacja została odroczone. Zasadą jest, że sprawy rozpoznawane są na rozprawie, zaś wyjątkiem od tej zasady jest rozpoznawanie ich na posiedzeniu niejawnym. W szczególności na posiedzeniu niejawnym sąd może: zbadać dopuszczalność skargi, skargi kasacyjnej, zażalenia, skargi o wznowienie postępowania; umorzyć postępowanie; rozpoznać sprawę w postępowaniu uproszczonym; rozpoznać zażalenie na postanowienie wojewódzkiego sądu administracyjnego; wydać postanowienie o stwierdzeniu swojej niewłaściwości i przekazaniu sprawy do rozpoznania sądowi właściwemu.

Na posiedzenie niejawne kierowane są również wnioski:

- o wymierzenie grzywny organowi,
- o wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu,
- o zawieszenie, podjęcie i umorzenie postępowania,
- o wyłączenie sędziego,
- o uzupełnienie wyroku co do zwrotu kosztów.

Na posiedzeniach jawnych sąd orzeka w składzie trzech sędziów a na posiedzeniu niejawnym w składzie jednoosobowym.

Przewodniczący wydziału ustala terminy rozpraw na kolejne okresy trzymiesięczne oraz ustala składy orzekające i przewodniczących składów orzekających na każde z posiedzeń⁵⁹. Wyznacza również skład orzekający w drodze losowania w sprawie przekazanej do ponownego rozpoznania, w razie wyłączenia sędziego, jak również w sprawie skargi o wznowienie postępowania⁶⁰. Skład orzekający w sprawie losuje się spośród wszystkich sędziów wydziału w wyjątkiem sędziów, którzy nie mogą brać udziału w składzie orzekającym z powodu przeszkód prawnych. Losowanie przeprowadza przewodniczący wydziału, przy udziale protokolanta, który losuje karty z nazwiskami sędziów. Z przebiegu losowania sporządza się protokół, który dołącza się do akt sprawy.

Sprawy wniesione do sądu rozpoznaje się według kolejności ich wpływu. W uzasadnionych przypadkach prezes sądu może zarządzić rozpoznanie spraw poza kolejnością. Może tak być w przypadku sprawy precedensowej, od której rozstrzygnięcia zależy kierunek rozstrzygnięcia innych podobnych spraw.

Przed rozprawą powinna odbyć się narada wstępna w celu omówienia występujących w sprawie zagadnień⁶¹.

⁵⁹ § 25 ust. 1 i 2 reg.wew.urz.

⁶⁰ § 27 ust. 1 reg.wew.urz.

⁶¹ § 40 reg.wew.urz.

O posiedzeniach jawnych zawiadamia się strony listem poleconym za zwrotnym poświadczeniem odbioru. Zawiadomienie powinno być doręczone co najmniej na 7 dni przed rozprawą, a w przypadkach pilnych termin może być skrócony do 3 dni⁶². Stawiennictwo na rozprawie nie jest obowiązkowe. Nieobecność stron lub ich pełnomocników na rozprawie nie wstrzymuje rozpoznania sprawy. Jednak jeżeli sąd stwierdzi brak prawidłowego zawiadomienia o terminie rozprawy odroczy rozprawę i ponownie zawiadomi strony o nowym terminie rozprawy.

Przed posiedzeniem sekretariat sporządza wokandę. Po jednym egzemplarzu wokandy otrzymuje przewodniczący składu orzekającego, sędziowie i protokolant. Protokolant wpisuje godzinę rozpoczęcia i zakończenia posiedzenia oraz wyniki rozpoznania spraw wymienionych na wokandzie. Po zakończeniu posiedzenia egzemplarz tej wokandy podpisuje przewodniczący i protokolant i składa się go do zbioru wokand.

Najistotniejsza rola na rozprawie przypada przewodniczącemu, który otwiera, prowadzi i zamyka rozprawę, udziela głosu, zadaje pytania i ogłasza orzeczenie. Przewodniczący zajmuje miejsce środkowe za stołem sędziowskim, a pozostali sędziowie miejsca obok przewodniczącego. Protokolant zajmuje miejsce przy stole sędziowskim po lewej stronie.

Po wywołaniu sprawy i ustaleniu, kto się stawił na rozprawę, oraz po sprawdzeniu doręczenia wezwań na rozprawę, sędzia sprawozdawca referuje przedmiot sprawy, treść zaskarżonego aktu i motywy rozstrzygnięcia, zarzuty i uzasadnienie skargi, a na końcu treść odpowiedzi na skargę. Następnie przewodniczący składu orzekającego udziela głosu stronom a także uczestnikom postępowania, jeżeli występują w sprawie. Strony mogą ustnie zgłaszać swoje żądania i wnioski oraz składać wyjaśnienia. Strony mogą też wskazywać podstawy prawne swych żądań i wniosków. W trakcie rozprawy sąd może zadawać pytania i prosić o ustosunkowanie się do poszczególnych kwestii związanych z rozpoznawaną sprawą. Na rozprawie może być także przeprowadzony dowód uzupełniający z dokumentu⁶³. Przewodniczący może zamknąć rozprawę przed przeprowadzeniem dowodu z dokumentu, jeśli uzna, że jest on znany stronom, a przeprowadzenie rozprawy co do tego dowodu uzna za zbędne. Na rozprawie sąd rozpoznaje sprawę merytorycznie. Sąd kontroluje legalność zaskarżonego aktu, nie jest jednak związany granicami skargi. Rozprawę przygotowuje się tak, aby sprawę można było rozpoznać i rozstrzygnąć na jednym posiedzeniu bez jej odraczania. Rozprawa może być odroczone jedynie wyjątkowo. Jako przyczynę odroczenia wymienia się m.in. nieobec-

⁶² Art. 91§ 2 p.p.s.a.

⁶³ Wyrok SN z dnia 3 lutego 1999 r., III RN 107/98, OSNP 1999, Nr 2, poz. 19.

ność strony lub jej pełnomocnika wywołaną nadzwyczajnym wydarzeniem⁶⁴, bądź nieprawidłowości w zakresie zawiadomienia którejkolwiek ze stron. Okoliczność, że w krótkim czasie przed posiedzeniem sądu strona zdecydowała się ustanowić drugiego pełnomocnika, nie stanowi podstawy do odroczenia⁶⁵. Możliwe jest odroczenie rozprawy na zgodny wniosek stron tylko z ważnej przyczyny⁶⁶.

Z przebiegu rozprawy protokolant pod kierunkiem przewodniczącego wydziału spisuje protokół. Protokół jest dokumentem urzędowym. Stanowi dowód, że przebieg postępowania, złożone w trakcie rozprawy zeznania, oświadczenia i twierdzenia, a także zapadłe rozstrzygnięcia miały taki kształt, jaki został w nim udokumentowany. Bezpośrednio po zakończeniu posiedzenia protokół musi być podpisany przez protokolanta i przewodniczącego składu orzekającego. Dopiero po jego podpisaniu nabiera mocy dowodowej⁶⁷.

Sąd rozstrzyga sprawę wyrokiem⁶⁸. Przedmiotem wyroku jest rozstrzygnięcie sprawy, a więc sprawy sądowno-administracyjnej, o której mowa w art. 1 p.p.s.a. tj. badanie co do zgodności z prawem określonej działalności organu administracji publicznej (sprawa w znaczeniu materialno-prawnym)⁶⁹. Sąd wydaje wyrok po niejawnym naradzie sędziów. Przebieg narady i głosowanie nad wyrokiem są tajne. Podczas narady i głosowania może być obecny oprócz składu orzekającego tylko protokolant. Sędzia, który nie zgodził się przy głosowaniu z większością, może przy podpisaniu sentencji zgłosić zdanie odrębne. Jest on jednak zobowiązany uzasadnić swoje stanowisko na piśmie⁷⁰. Zgłoszenie zdania odrębnego zaznacza się przy podpisie sentencji orzeczenia przez zamieszczenie wzmianki: *votum separatum*, „cvs”, „zdanie odrębne”. Uzasadnienia zdania odrębnego nie doręcza się stronom, jest ono tylko w aktach sprawy.

Ogłoszenie wyroku powinno nastąpić na posiedzeniu, na którym zamknięto rozprawę. Ogłoszenie wyroku dokonuje się przez odczytanie sentencji. W czasie ogłoszenia wyroku wszyscy obecni – z wyjątkiem sądu – stoją. Sentencję wyroku podpisuje cały skład orzekający. Podpisanie sentencji wyroku przez cały skład orzekający jest wymaganie bezwzględne. Cały skład orzekający obowiązany jest podpisać sentencję wyroku przed jej ogłoszeniem. Wyrok, którego senten-

⁶⁴ Art. 109 p.p.s.a.

⁶⁵ Wyrok NSA z dnia 15 października 2004 r., FSK 44/04, ONSAiWSA 2005, Nr 4, poz. 72.

⁶⁶ Art. 99 p.p.s.a.

⁶⁷ Postanowienie NSA z dnia 23 listopada 2006 r., II FZ 608/06, niepubl.

⁶⁸ Art. 132 p.p.s.a.

⁶⁹ Uchwała NSA (7) z dnia 23 maja 2005 r., I OPS 3/05, ONSAiWSA 2006, Nr 6, poz. 110, w przedmiocie sprawy sądowno-administracyjnej por. również Postanowienie SN z dnia 7 lutego 2006 r., I PK 156/05, OSNP 2007, Nr 1-2, poz. 12.

⁷⁰ J. P. Tarno, *Prawo o postępowaniu...*, s. 298.

cji skład sądu nie podpisał, nie istnieje w znaczeniu prawno-procesowym także wtedy, gdy został ogłoszony⁷¹. W sprawie zawilej sąd może odroczyć ogłoszenie wyroku na czas do czternastu dni. Odroczenie ogłoszenia wyroku sąd dokonuje postanowieniem. Rozstrzygnięcie to wpisuje się do protokołu. W postanowieniu o odroczeniu sąd powinien wyznaczyć nowy termin ogłoszenia wyroku.

Po ogłoszeniu wyroku przewodniczący lub sędzia sprawozdawca podaje ustnie zasadnicze powody rozstrzygnięcia. Stronie działającej bez adwokata lub radcy prawnego, przewodniczący udziela wskazówek co do sposobu i terminu wniesienia środka odwoławczego.

Rodzaje rozstrzygnięć

Sąd sprawuje wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem (legalności). Ocenie sądu podlega zatem zgodność aktów administracyjnych zarówno z przepisami prawa materialnego jak i procesowego. Kontrola sądów administracyjnych ogranicza się do zbadania, czy organy administracji w toku rozpoznawanej sprawy nie naruszyły prawa w stopniu mogącym mieć wpływ na jej wynik. Ocena ta jest dokonywana według stanu prawnego i na podstawie akt sprawy istniejących w dniu wydania zaskarżonego aktu. Na podstawie art. 134 p.p.s.a. Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami zawartymi w skardze oraz powołaną podstawą prawną. Nie może przy tym wydać orzeczenia na niekorzyść skarżącego, chyba że stwierdzi naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności zaskarżonego aktu lub czynności. Niezwiązanie wnioskami oraz zarzutami przedstawionymi w skardze oznacza możliwość wykroczenia przez sąd administracyjny poza zakres zaskarżenia wynikający z merytorycznej części wniosku skarżącego, nie mniej jednak w ramach sprawy administracyjnej rozstrzygniętej do której odnosi się zaskarżony akt⁷².

Podkreślić należy, że sąd nie ma kompetencji do zmiany merytorycznej wydanego przez organ, a następnie zaskarżonego rozstrzygnięcia. Bada jedynie, czy nie doszło do naruszenia przepisów postępowania lub niewłaściwej wykładni przepisu materialno-prawnego.

Sąd, podejmując rozstrzygnięcie opierać się może na innych powodach niż wskazane przez skarżącego. Działanie takie umożliwia mu art. 134 § 1 p.p.s.a.,

⁷¹ Uchwała SN z dnia 26 września 2000 r., III CZP 29/00, OSNC 2001, Nr 2, poz. 25.

⁷² T. Woś, (w:) T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 493.

który stanowi, że sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Oznacza to, że sąd, dokonując oceny zgodności z prawem zaskarżonej decyzji ma prawo i obowiązek uwzględnić również okoliczności, wprawdzie nie wskazane w skardze, jako zarzut, ale mające wpływ na tę ocenę.

Treść rozstrzygnięcia wojewódzkiego sądu administracyjnego zależy od tego, czy sąd uwzględnia skargę, czy też jej nie uwzględnia. W tym drugim wypadku skarga podlega oddaleniu (art.151 p.p.s.a.).

Uwzględnienie skargi przez sąd na decyzje lub postanowienia może prowadzić do trzech typów rozstrzygnięć:

- 1) uchylenia decyzji lub postanowienia w całości albo w części, jeżeli sąd stwierdzi (art. 145 § 1):
 - naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy,
 - naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego,
 - inne naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy;
- 2) stwierdzenia nieważności decyzji lub postanowienia w całości lub w części, jeżeli zachodzą przyczyny określone w art. 156 Kodeksu postępowania administracyjnego⁷³ lub w innych przepisach⁷⁴ (art. 145§ 2 p.p.s.a.);

⁷³ W świetle art. 156 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm., dalej jako k.p.a.) organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która: 1) wydana została z naruszeniem przepisów o właściwości, 2) wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa, 3) dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną, 4) została skierowana do osoby nie będącej stroną w sprawie, 5) była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały, 6) w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą, 7) zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa. Prawomocne oddalenie przez sąd administracyjny skargi na niezgodność decyzji z prawem zamyka organowi administracji publicznej drogę w zakresie stwierdzenia nieważności tej decyzji, ze względu na związanie oceną prawną zawartą w wyroku. W przypadku odrzucenia skargi nie ma tego typu przeszkody, J. Borkowski, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 742. Skarga do sądu administracyjnego nie jest środkiem prawnym w postępowaniu administracyjnym, może jednak na to postępowanie oddziaływać, może spowodować zmianę, czy uchylenie decyzji lub postanowienia przez organ, który taki akt wydał, B. Krupa, *Decyzja administracyjna oraz środki jej kontroli*, (w:) M. Karpiuk (red.), *Akty normatywne i administracyjne*, Warszawa 2009, s. 172. Por. także M. Czuryk, *Postanowienie administracyjne jako akt o charakterze indywidualno-konkretnym*, (w:) M. Karpiuk (red.), *Akty...*, s. 235-236.

⁷⁴ W świetle art. 247 § 1 ord.pod. organ podatkowy stwierdza nieważność decyzji ostatecznej, która: 1) została wydana z naruszeniem przepisów o właściwości, 2) została wy-

- 3) stwierdzenia wydania decyzji lub postanowienia z naruszeniem prawa, jeżeli zachodzą przyczyny określone w Kodeksie postępowania administracyjnego lub w innych przepisach (art. 145 § 3 p.p.s.a.).

Sąd uwzględniając skargę na akt lub czynność, uchyla ten akt albo stwierdza bezskuteczność czynności (art. 146 § 1 p.p.s.a.). Natomiast zgodnie z art. 135 p.p.s.a. sąd stosuje przewidziane ustawą środki w celu usunięcia naruszenia prawa w stosunku do aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach sprawy, której dotyczy skarga, jeżeli jest to niezbędne dla końcowego jej załatwienia.

Ustawodawca dopuszcza zaskarżenie aktu prawa miejscowego. Uwzględnienie takiej skargi polega na stwierdzeniu nieważności uchwały w całości lub w części albo na stwierdzeniu, że została wydana z naruszeniem prawa (art. 147 p.p.s.a.). Na stwierdzenie naruszenia prawa wskazuje art. 79 ust. 4 oraz art. 82 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym⁷⁵, art. 91 ust. 4 oraz art. 94 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym⁷⁶, art. 82 ust. 5 oraz art. 83 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa⁷⁷, czy art. 11 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach

dana bez podstawy prawnej, 3) została wydana z rażącym naruszeniem prawa, 4) dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną, 5) została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie, 6) była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały, 7) zawiera wadę powodującą jej nieważność na mocy wyraźnie wskazanego przepisu prawa, 8) w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą. Por. także Wyrok NSA z dnia 18 stycznia 2000 r., III SA 110/99, ONSA 2001, Nr 1, poz. 39.

⁷⁵ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.). W przypadku wniesienia przez organ nadzoru skargi na akt prawa miejscowego samorządu terytorialnego, następuje niejako przekazanie kompetencji przysługujących organowi administracji publicznej na rzecz organu wymiaru sprawiedliwości, M. Czuryk, *Stanowienie aktów prawa miejscowego przez organy samorządu terytorialnego szczebla lokalnego i regionalnego*, (w:) M. Karpiuk, *Akty...*, s. 146-147.

⁷⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.). Por. także Wyrok NSA z dnia 16 maja 2001 r., III SA 2622/00, ONSA 2002, Nr 3, poz. 114; Wyrok SN z dnia 9 czerwca 1999 r., III RN 14/99, OSNP 2000, Nr 10, poz. 377; Wyrok SN z dnia 9 września 1993 r., III ARN 42/93, OSNC 1994, Nr 5, poz. 111; Postanowienie NSA z dnia 21 lipca 1992 r., SA/Wr 367/92, ONSA 1993, Nr 3, poz. 63. Stwierdzenie nieważności aktu prawa miejscowego wydanego przez organy samorządu gminnego ma charakter deklaratoryjny *ex tunc*, więc od chwili jego podjęcia. Orzeczenie o niezgodności aktu prawa miejscowego organu gminy pozbawia akt mocy wiążącej od dnia uprawomocnienia się orzeczenia sądu administracyjnego – *ex nunc*, P. Chmielnicki, (w:) P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2007, s. 684.

⁷⁷ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.).

obrachunkowych⁷⁸. Z kolei, jeżeli sąd stwierdzi, że organ administracyjny nie wydał w terminie decyzji administracyjnej, zobowiązuje go wyrokiem do wydania jej w określonym terminie (art. 149 p.p.s.a.).

Jeżeli sąd uwzględnił skargę, uzasadnienie wyroku sporządza się z urzędu w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia wyroku. Jednak w sprawach, w których oddalono skargę, uzasadnienie wyroku sporządza się na wniosek strony zgłoszony w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyroku. Uzasadnienie sporządza się w terminie 14 dni od dnia zgłoszenia wniosku. Uzasadnienie wyroku na wniosek strony podlega opłacie kancelaryjnej w wysokości 100 zł.

Zakończenie

Postępowanie sądowo-administracyjne oparte jest na zasadzie skargowości. Sąd przed podjęciem postępowania bada warunki dopuszczalności wniesienia skargi. Jako przesłanki dopuszczalności skargi rozumie się określone w ustawie warunki formalne, tzn. wymagania dotyczące samej zawartości skargi jako pisma procesowego oraz inne ustawowo określone wymagania, jakim powinna czynić zadość skarga, by mogła być rozpatrywana przez sąd⁷⁹.

Sądy administracyjne rozstrzygając w danej sprawie administracyjnej, która jest przedmiotem zaskarżenia dokonują wykładni mających zastosowanie do danych okoliczności faktycznych przepisów. Dokonanie stosownej wykładni jest prerogatywą sądu administracyjnego. Sąd więc nie tylko dokonuje merytorycznej oceny zgodności z prawem zaskarżonego rozstrzygnięcia organu administracji publicznej, ale także wykładni przepisów na użytek dalszych losów sprawy⁸⁰.

⁷⁸ Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.).

⁷⁹ M. Jaśkowska, *Przesłanki dopuszczalności postępowania sądowo-administracyjnego*, (w:) M. Jaśkowska, M. Masternak, E. Ochendowski, *Postępowanie sądowo-administracyjne*, Warszawa 2005, s. 126.

⁸⁰ Wyrok TK z dnia 8 marca 2005 r., P 15/04, OTK ZU-A 2005, Nr 3, poz. 21.

Bibliografia

- Adamiak B., Borkowski J. (2008), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa.
- Chmielnicki P. (red.) (2007), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa.
- Chróścielewski W., Tarno J.P. (2004), *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa.
- Czuryk M. (2009), *Postanowienie administracyjne jako akt o charakterze indywidualno-konkretnym*, (w:) M. Karpiuk (red.), (w:) Karpiuk M. (red.), *Akty normatywne i administracyjne*, Warszawa.
- Czuryk M., *Stanowienie aktów prawa miejscowego przez organy samorządu terytorialnego szczebla lokalnego i regionalnego*, (w:) Karpiuk M. (red.), *Akty normatywne i administracyjne*, Warszawa.
- Dauter B. (2009), *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa.
- Jaśkowska M. (2005), *Przesłanki dopuszczalności postępowania sądowoadministracyjnego*, (w:) Jaśkowska M., Masternak M., Ochendowski E., *Postępowanie sądowo-administracyjne*, Warszawa.
- Karpiuk M. (2008), *Kognicja sądu administracyjnego w zakresie spraw lokalnych należących do kompetencji organów samorządu gminnego*, „Problemy Prawnicze”, Nr 7.
- Karpiuk M. (2008), *Samorząd terytorialny a państwo. Prawne instrumenty nadzoru nad samorządem gminnym*, Lublin.
- Krupa B. (2009), *Decyzja administracyjna oraz środki jej kontroli*, (w:) Karpiuk M. (red.), *Akty normatywne i administracyjne*, Warszawa.
- Tarno J. P. (2006), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa.
- Winczorek P. (2008), *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa.
- Woś T., Knysiak-Molczyk H., Romańska M. (2008), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa.