



GRANICE  
WŁAŚCIWOŚCI  
SĄDÓW  
ADMINISTRA-  
CYJNYCH



NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY

ZESZYTY NAUKOWE

Sądownictwa

Administracyjnego

---

GRANICE WŁAŚCIWOŚCI SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH.

KONFERENCJA SĘDZIÓW NACZELNEGO  
SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

Jachranka 19 – 20 czerwca 2023 r.

numer specjalny

---

rok XIX/2023

WYDAWCA  
Naczelny Sąd Administracyjny

## KOMITET REDAKCYJNY

### REDAKCJA

REDAKTOR NACZELNY prof. dr hab. Janusz Trzcziński  
ZASTĘPCA REDAKTORA NACZELNEGO prof. dr hab. Andrzej Gomułowicz  
SEKRETARZ REDAKCJI mgr Małgorzata Sawicka-Jezierczuk (e-mail: msawicka@nsa.gov.pl)

### RADA PROGRAMOWA

#### CZŁONKOWIE

prof. dr hab. Barbara Adamiak, dr Stefan Babiarez, prof. dr hab. Wojciech Chróścielewski,  
dr hab. Jacek Chlebny, mgr Irena Chojnacka, dr Anna Dumas, prof. dr hab. Roman Hauser,  
dr Andrzej Kisielewicz, sędzia Małgorzata Korycińska, prof. dr hab. Piotr Korzeniowski,  
sędzia Jan Rudowski, sędzia Jerzy Siegień, prof. dr hab. Andrzej Skoczyła,  
dr hab. Marcin Wiącek, sędzia NSA Maria Wiśniewska, prof. dr hab. Zbigniew Witkowski,  
prof. dr hab. Andrzej Wróbel, prof. dr hab. Marek Zirk-Sadowski

#### MIĘDZYNARODOWI CZŁONKOWIE

Dr., Dr. h.c. mult. Eckart Hien, Dr. Univ.-Prof., Clemens Jabloner,  
Prof. JUDr Jan Filip, Sędzia Olof Olsson, Prof. Dr. Dr.h.c.mult. Rainer Arnold,  
Prof. dr Georges Ravarani, Prof. dr hab. Virgilijus Valančius

\*

redaktor tematyczny prof. dr hab. Wojciech Piątek  
redaktor językowy mgr Justyna Woldańska  
redaktor statystyczny dr Michał Szwałt

### ADRES REDAKCJI

Naczelny Sąd Administracyjny  
00-011 Warszawa, ul. G.P. Boduena 3/5  
tel. 22 551-67-25, e-mail: msawicka@nsa.gov.pl; www.nsa.gov.pl/zeszyty-naukowe.php

© Copyright by Naczelny Sąd Administracyjny  
Warszawa 2023

ISSN 1734-803X  
Nr indeksu 204358

Liczba punktów za publikację wynosi 100.

Wersją podstawową (referencyjną) czasopisma jest wersja papierowa.

Skład i łamanie: ANDYTEX, Warszawa  
Druk i oprawa: Drukarnia PRINT GROUP Sp. z o.o. Szczecin

# SPIS TREŚCI

<b>Contents</b> .....	6
<b>Słowo wstępne</b> ( <i>dr hab. Jacek Chlebny Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego</i> ) .....	7
<i>Prof. dr hab. Barbara Adamiak (Uniwersytet Wrocławski)</i>	
<b>Granice właściwości sądów administracyjnych w świetle orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego</b> .....	9
Summary .....	50
<i>Prof. dr hab. Leszek Garlicki (Uniwersytet Warszawski, Washington University in Saint Louis)</i>	
<b>Granice właściwości sądu administracyjnego w świetle art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności</b> .....	51
Summary .....	78
<i>Prof. dr hab. Wojciech Chróścielewski (Uniwersytet Łódzki)</i>	
<b>Organ administracji publicznej a sądowa kontrola jego działalności</b> .....	79
Summary .....	101
<i>Prof. dr hab. Wojciech Piątek (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu)</i>	
<i>Dr hab. Wojciech Sawczyn (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu)</i>	
<b>Właściwość sądu administracyjnego ustalana na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi</b> .....	103
Summary .....	121
<i>Sędzia NSA Dariusz Dudra (Naczelny Sąd Administracyjny)</i>	
<b>Zmiana kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego, wprowadzona ustawą z dnia 13 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, w świetle przepisów Konstytucji RP</b> .....	123
Summary .....	136

# CONTENTS

<b>Foreword</b> ( <i>dr hab. Jacek Chlebny, President of the Supreme Administrative Court</i> ) .....	7
<i>Prof. dr hab. Barbara Adamiak (University of Wrocław)</i>	
<b>Limits of jurisdiction of administrative courts in the light of the jurisprudence of provincial administrative courts and the Supreme Administrative Court</b> .....	9
Summary .....	50
<i>Prof. dr hab. Lech Garlicki (Warsaw University, Washington University in Saint Louis)</i>	
<b>Limits of jurisdiction of administrative court in light of Article 6 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms</b> .....	51
Summary .....	78
<i>Prof. dr hab. Wojciech Chróścielewski (University of Łódź)</i>	
<b>Public administration authority and judicial review of its activity</b> .....	79
Summary .....	101
<i>Prof. dr hab. Wojciech Piątek (Adam Mickiewicz University, Poznań)</i>	
<i>Dr hab. Wojciech Sawczyn (Adam Mickiewicz University, Poznań)</i>	
<b>Jurisdiction of administrative court determined under Article 3.2.4 of the Law on Administrative Court Proceedings</b> .....	103
Summary .....	121
<i>Dariusz Dudra, Supreme Administrative Court Judge (Supreme Administrative Court)</i>	
<b>Change in the competence of the Supreme Administrative Court, introduced by the act of 13 January 2023, amending the law on the Supreme Court and certain other acts, in light of the provisions of the Polish Constitution</b> .....	123
Summary .....	136

## SŁOWO WSTĘPNE

Tegoroczna konferencja sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, która odbyła się w dniach 19–20 czerwca 2023 r., była ważnym wydarzeniem dla sądownictwa administracyjnego ze względów historycznych, a także odnoszących się do teraźniejszości i przyszłości. Uroczystości jubileuszu 100-lecia utworzenia Najwyższego Trybunału Administracyjnego, które odbywały się w 2022 r., ukazały ciągłość myśli prawnej obecnej w orzecznictwie Najwyższego Trybunału Administracyjnego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego będącego spadkobiercą i kontynuatorem tradycji sądowej kontroli administracji publicznej zapoczątkowanej ponad 100 lat temu. Myśląc o teraźniejszości sądownictwa administracyjnego i jego pozycji konstytucyjnej, należy wskazać na znaczenie gwarancji niezależności sądów administracyjnych oraz ich ustrojowego i organizacyjnego wyodrębnienia od sądownictwa powszechnego.

W 2024 r. będziemy obchodzić 20. rocznicę wejścia w życie konstytucyjnej reformy wprowadzającej dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne. W 2004 r. weszły w życie ustawy: Prawo o ustroju sądów administracyjnych z dnia 25 lipca 2002 r. oraz Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z dnia 30 sierpnia 2002 r. Przyjęty wówczas model dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego, z perspektywy 20 lat jego funkcjonowania, należy ocenić pozytywnie. Reforma, zwana trafnie reformą stulecia polskiego sądownictwa administracyjnego, dopełniła realizacji konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego, a ponadto zapewniła obywatelom realną ochronę sądową w sporach z organami administracji publicznej oraz należne sądownictwu administracyjnemu usytuowanie w strukturze wymiaru sprawiedliwości. Pozytywna ocena przyjętego modelu nie oznacza jednak braku możliwości jego ciągłego doskonalenia i potrzeby dyskusji o nowych rozwiązaniach, w tym dotyczących granic właściwości sądów administracyjnych.

Te trzy perspektywy – historyczna, teraźniejsza i przyszła – określiły ramy tematu przewodniego tegorocznej konferencji, którym była właściwość sądów administracyjnych. Dwa dni wykładów i następujących po nich dyskusji stały się bez wątpienia okazją do przyjrzenia się ponownie problematyce właściwości sądownictwa administracyjnego. Konferencję otworzyły wykłady sędzi NSA w stanie spoczynku Profesor Barbary Adamiak i byłego Prezesa NSA Profesora Romana Hausera, ukazujące granice właściwości sądów administracyjnych z najbliższej sędziom perspektywy – perspektywy orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyj-

nych i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Właściwość sądów administracyjnych w ujęciu konstytucyjnym przedstawił były Prezes NSA Profesor Janusz Trzeciński. Granice właściwości sądów administracyjnych z perspektywy prawa europejskiego – Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz europejskiej Konwencji Praw Człowieka – stały się odpowiednio przedmiotem dwóch kolejnych wystąpień: Profesora Macieja Szpunara – Pierwszego Rzecznika Generalnego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, oraz Profesora Lecha Garlickiego – sędziego Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku i byłego sędziego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Szczegółowe problemy związane z zagadnieniem granic właściwości sądów administracyjnych zarysowali w swoich referatach sędzia NSA w stanie spoczynku Profesor Wojciech Chróścielewski oraz Profesorowie Wojciech Piątek i Wojciech Sawczyn.

W numerze specjalnym publikujemy dodatkowo artykuł Sędziego NSA Dariusza Dudry. Tekst ten nie został wygłoszony podczas konferencji, jednak bezpośrednio nawiązuje do jej tematyki.

Słowa podziękowania kieruję do wszystkich wykładawców i uczestników konferencji. Wygłoszone referaty i ożywiona dyskusja z pewnością pomogą w ustalaniu zasad i wyznaczaniu granic właściwości sądów administracyjnych. Oddając w Państwa ręce ten specjalny numer Zeszytów Naukowych Sądownictwa Administracyjnego, ufam, że zawarte w nim teksty spotkają się z życzliwym przyjęciem i staną się przedmiotem pogłębionej i twórczej refleksji środowiska prawniczego.

*Jacek Chlebny*  
*Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego*

*Prof. dr hab. Barbara Adamiak*

[Uniwersytet Wrocławski – Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii;  
OID: <https://orcid.org/0000-0001-8942-0543>]

## **Granice właściwości sądów administracyjnych w świetle orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego**

**Streszczenie:** Konstytucja RP oraz ustawy regulujące właściwość sądów administracyjnych (art. 1 § 1 p.u.s.a., art. 3 § 1, 2 i 3, art. 5 pkt 1–3 p.p.s.a.) otwierają złożoność materii wyznaczenia granic właściwości sądów administracyjnych. Źródłem wątpliwości interpretacyjnych jest oparcie wyznaczenia granic właściwości sądów administracyjnych na przesłance o charakterze przedmiotowo-podmiotowym. Nadanie jej treści jest zabiegiem skomplikowanym w związku z brakiem definicji ustawowej pojęcia „administracja publiczna” i z brakiem wyznaczenia pola przedmiotowego działania administracji publicznej. W dorobku doktryny prawa administracyjnego nadal pozostaje otwarta kwestia zarówno co do kwalifikacji do organów administracji publicznej, jak i co do wyznaczenia cech przedmiotowych działania właściwego administracji publicznej. W orzecznictwie sądów administracyjnych przy wyznaczeniu granic właściwości przyjętą podstawową wartością jest prawo jednostki do sądu, czego wyrazem jest rozszerzająca wykładnia przesłanki przedmiotowej działalności administracji publicznej. Przy takiej wykładni pomija się konstytucyjną regułę domniemania właściwości na rzecz sądów powszechnych. W każdej zatem sprawie, w której jednostka domaga się ochrony w drodze postępowania sądowoadministracyjnego, sąd administracyjny obowiązany jest rozważyć jej dopuszczalność (art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a.), kierując się nie tylko zasadą prawa do sądu, lecz także zasadą praworządności oraz zasadą podziału i równowagi władz publicznych. Wyważenie dopuszczalności drogi sądowej obwarowane jest sankcją nieważności postępowania sądowoadministracyjnego (art. 183 § 2 pkt 1 p.p.s.a.).

**Słowa kluczowe:** sfery działania administracji publicznej; cechy charakterystyczne działania w sferze wewnętrznej; aspekty działania administracji publicznej w zakresie władzy ustawodawczej oraz władzy sądowniczej; przesłanki wyznaczenia granic właściwości w orzecznictwie sądów administracyjnych

### **1. System regulacji prawnej wyznaczającej właściwość sądów administracyjnych**

**W**yznaczenie granic właściwości sądów administracyjnych wymaga uwzględnienia regulacji ustrojowej budowy władzy publicznej oraz regulacji gwarancji prawnych ochrony wolności, praw i obowiązków jednostki.

Regulacja ustrojowa w rozdziale I „Rzeczpospolita” Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>1</sup> jest istotna dla ustalenia granic właściwości sądów administracyjnych

---

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.; dalej: Konstytucja RP.

i stanowi w art. 7: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Ten wymóg działania na podstawie i w granicach prawa ma szczególne znaczenie w świetle ustanowionej w art. 10 Konstytucji RP zasady podziału i równowagi władz publicznych: „1. Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. 2. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały”. Tej konstytucyjnej zasadzie ustrojowej przypisuje się walor zasadniczy: „Wyrażona w komentowanym artykule zasada ustrojowa jest pierwszą konsekwencją zasady demokratycznego państwa prawnego w ramach tej części konstytucji, która ujmuje strukturę organizacyjną państwa polskiego (co w komentowanym artykule jest nazwane «ustrojem RP»), i jest punktem wyjścia (ustrój ten «opiera się» na niej) dla konstruowania dalszych jej elementów. Jest również tej struktury zasadniczą dyrektywą interpretacyjną, zwłaszcza przy rozstrzyganiu sporów kompetencyjnych”<sup>2</sup>. Przyjęty podział władz publicznych opiera się na podziale kompetencji. Każda ze wskazanych władz działa wyłącznie na podstawie i w granicach prawa w ramach przyznanej jej kompetencji. Organ władzy publicznej nie może wkraczać w podstawy i granice działania przypisane innym organom władzy publicznej. Organ władzy publicznej związany zasadą praworządności obowiązany jest ustalić, czy podjęte przez niego działanie ma podstawy prawne i mieści się w wyznaczonych granicach prawa. Zasada praworządności wiąże też władzę sądowniczą, której zakres przedmiotowy i podmiotowy został wyznaczony w art. 175 ust. 1 Konstytucji RP: „Wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe”. Wskazać należy również na znaczenie ustrojowe zasady równowagi władz publicznych, której moc znać we wzajemnych oddziaływaniach wyrażonych w konstrukcji wpływu jednej władzy publicznej na drugą, które tej równowagi nie naruszają<sup>3</sup>. Władzy sądowniczej przypisano sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Sprawowanie władzy sądowniczej ma związek z wyznaczonym konstytucyjnie prawem do sądu. Według art. 45 ust. 1 Konstytucji RP: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Zgodnie z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP: „Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw”. Przez określenie w art. 175 Konstytucji RP zakresu właściwości władzy sądowniczej i przez konstytucyjne uregulowanie prawa do sądu wyznaczono dostatecznie podstawy i granice właściwości wymiaru sprawiedliwości przez ograniczenie wkroczenia w podstawy i granice prawa działania dwóch pozostałych elementów systemu ustrojowego władzy publicznej. W zakresie regulacji konstytucyjnej przyjęto wpro-

<sup>2</sup> P. Sarnecki, komentarz do art. 10, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. 1, Warszawa 2016, s. 331.

<sup>3</sup> Zob. B. Adamiak, *Instytucje prawne równowagi władzy wykonawczej i władzy sądowniczej w procesowym prawie administracyjnym i sądowniczym*, w: *W kręgu doktryn politycznych i prawnych. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Markowi Maciejewskiemu*, Wrocław 2020, s. 13 i nast.

wadzenie elementów konkretyzujących sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy administracyjne. Według art. 184 Konstytucji RP: „Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej”. Przyjęte konstytucyjne elementy sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy administracyjne mają podstawowe znaczenie przy wyznaczaniu granic właściwości sądów administracyjnych i właściwości sądów powszechnych. Tym ostatnim – zgodnie z art. 177 Konstytucji RP – przyznano właściwość opartą na domniemaniu: „Sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów”. Adresatami konstytucyjnej regulacji właściwości sądów administracyjnych są ustawodawca oraz sądy administracyjne i sądy powszechne. Ustawodawca zatem przy regulacji dopuszczalności drogi sądowej powinien uwzględnić, że gdy do naruszenia wolności, praw i obowiązków jednostki dochodzi w wyniku działań administracji publicznej, właściwość należy przypisać sądom administracyjnym. Sądy administracyjne i sądy powszechne w razie powzięcia wątpliwości co do właściwości przy wykładni przepisów prawa powinny wziąć pod uwagę określony konstytucyjnie element właściwości sądów administracyjnych.

Wyznaczony w art. 184 Konstytucji RP element właściwości sądów administracyjnych nie został oparty na konstrukcji prawnej pełnej regulacji, ale odsyła do regulacji ustawowej. Sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej w zakresie określonym ustawą. Wyznaczenie granic właściwości sądów administracyjnych następuje zatem ustawami: ustawą ustrojową, tj. ustawą z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych<sup>4</sup> i ustawą procesową, tj. ustawą z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>5</sup> oraz ustawami szczególnymi.

## 2. Konstrukcja prawna przesłanek wyznaczających właściwość sądów administracyjnych

Związaną z sądami administracyjnymi zasadą praworządności, czyli działania na podstawie i w granicach prawa, wymaga wyznaczenia granic właściwości. Powoduje to, że nadal poszukuje się w orzecznictwie przesłanek wyznaczających granice właściwości sądów administracyjnych, a tym samym dopuszczalności drogi postępowania sądowoadministracyjnego. Pomimo zatem ponownego otwarcia drogi postępowania sądowoadministracyjnego od 1980 r. ustawą z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>6</sup> kwestia wyznaczenia granic właściwości sądów admini-

<sup>4</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 2492 ze zm.; dalej: p.u.s.a.

<sup>5</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.; dalej: p.p.s.a.

<sup>6</sup> Dz.U. Nr 4, poz. 8; dalej: ustawa nowelizująca k.p.a. z 1980 r.

stracyjnych nie przestała być aktualna w orzecznictwie sądów administracyjnych. Nawet przy określeniu granic właściwości formą władczego działania – tak jak to przyjmował art. 2 ustawy nowelizującej k.p.a. z 1980 r.: „Naczelny Sąd Administracyjny orzeka w sprawach skarg na decyzje administracyjne w zakresie i w trybie określonym w Kodeksie postępowania administracyjnego oraz w przepisach odrębnych” – powstawały wątpliwości interpretacyjne co do wyprowadzenia w sprawie formy decyzji administracyjnej, a także zakresu przedmiotowego spraw<sup>7</sup> czy granic czasowych właściwości sądu administracyjnego. Rozszerzanie kolejnymi zmianami ustawowymi właściwości sądów administracyjnych pogłębiało niejasności w sferze granic właściwości.

### 3. Podstawy wyprowadzenia przesłanek wyznaczenia granic właściwości sądów administracyjnych

Konstytucyjne podstawy granic wyznaczających właściwość sądów administracyjnych są wyprowadzone w orzecznictwie z regulacji art. 184 i art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji RP. W art. 184 Konstytucji RP wyznaczono zasadniczy aspekt przedmiotowy właściwości sądów administracyjnych: kontrolę działalności administracji publicznej, ale nie zamknięto tej regulacji, postanowiono bowiem, że kontrola ta jest sprawowana w zakresie określonym ustawą. Tak też właściwość sądów administracyjnych, z rozszerzeniem o właściwość do rozstrzygania sporów kompetencyjnych i sporów o właściwość, reguluje art. 1 § 1 p.u.s.a.: „Sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej”. Odpowiednio do p.u.s.a. normuje zakres przedmiotowy postępowania sądowoadministracyjnego ustawa procesowa, która definiuje pojęcie „sprawa sądowoadministracyjna”<sup>8</sup>. Według art. 1 p.p.s.a.: „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 sądowoadministracyjne)”. Tak wyznaczony zakres obowiązywania prawa procesowego sądowoadministracyjnego wymagał uszczegółowienia właściwości sądów administracyjnych w aspekcie przedmiotowym. Regulację tę zawarto w art. 3 i 5 p.p.s.a. Zgodnie z art. 3: „§ 1. Sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji

<sup>7</sup> W ustawie nowelizującej k.p.a. z 1980 r. przyjęto enumeratywne wyliczenie spraw, w których wydane decyzje mogły być zaskarżone do sądu administracyjnego (art. 150<sup>7</sup>k.p.a. dodany przez art. 11 pkt 90 ww. ustawy nowelizującej).

<sup>8</sup> Wzorem regulacji zakresu postępowania cywilnego w art. 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. z 2023 r. poz. 1550 ze zm.; dalej: k.p.c., przyjęto częściową definicję sprawy sądowoadministracyjnej przez oparcie definicji na kryterium działalności administracji publicznej bez wyznaczenia przedmiotowego. W definicji sprawy cywilnej art. 1 k.p.c. wylicza rodzaje spraw, które uznaje za sprawy cywilne. Zob. J. Gudowski, w: T. Ereciński, J. Gudowski, M. Jędrzejewska, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2006, s. 13 i 14.

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) 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) 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 (...), postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (...), postępowań, o których mowa w dziale V w rozdziale 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (...), 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; 4b) opinie, o których mowa w art. 119zzl § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, i odmowy wydania tych opinii; 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) bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1–4 lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku określonym w pkt 4a; 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 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”. Według art. 5 p.p.s.a.: „Sądy administracyjne nie są właściwe w sprawach: 1) wynikających z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami administracji publicznej; 2) wynikających z podległości służbowej między przełożonymi i podwładnymi; 3) odmowy mianowania na stanowiska lub powołania do pełnienia funkcji w organach administracji publicznej, chyba że obowiązek mianowania lub powołania wynika z przepisów prawa; 4) wiz wydawanych przez ministra właściwego do spraw zagranicznych lub konsulów, z wyjątkiem wiz: a) o których mowa w art. 2 pkt 2–5 rozporządzenia Parlamentu

Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Wizowy (kodeks wizowy) (...), b) wydawanych cudzoziemcowi będącemu członkiem rodziny obywatela państwa członkowskiego Unii Europejskiej, państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej, w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (...); 5) zezwoleń na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego wydawanych przez konsulów”.

#### 4. Zakres przedmiotowy działania administracji publicznej przesłanką wyznaczającą granice właściwości sądów administracyjnych

Konstytucja RP w art. 184 oraz ustawa ustrojowa p.u.s.a. przy wyznaczaniu właściwości sądów administracyjnych nie określiły granic działania administracji publicznej. Nasuwa się w związku z tym pytanie: czy zakresem właściwości objęty jest całość działania administracji publicznej? W doktrynie prawa administracyjnego przyjmuje się podział działań administracji publicznej na działania zewnętrzne i działania wewnętrzne<sup>9</sup>. Wyodrębnienie działań wewnętrznych ma pełne uzasadnienie w tym, że działalność w sferze zewnętrznej wymaga zapewnienia skutecznie działającej organizacji administracji publicznej. Zapewnienie jednolitego i sprawnego działania administracji publicznej zakłada oparcie struktury ustrojowej na organizacyjnym podporządkowaniu określonych organów innym organom<sup>10</sup>. Działania zewnętrzne i działania wewnętrzne to działania administracji publicznej związane zasadą praworządności (art. 7 Konstytucji RP), a więc objęte obowiązkiem stosowania prawa. Występuje jednak z uwagi na niejednorodność w przedmiotowym i podmiotowym zakresie działania zasadnicza różnica. Działania zewnętrzne administracji publicznej mają za przedmiot kształtowanie uprawnień lub obowiązków jednostki niepodporządkowanej organizacyjnie organom administracji publicznej, a do tego rodzaju działań podstawą są przepisy materialnego prawa administracyjnego z regulacją w ograniczonym zakresie procesowym prawem administracyjnym. Działania wewnętrzne skierowane są do podmiotów organizacyjnie podporządkowanych. „Organizacyjne podporządkowanie określonego organu administracyjnego związane jest zawsze z organizacyjną nadrzędnością konkretnego organu i upoważnieniem organu nadrzędnego do odpowiednich działań zwanych działaniami wewnętrznymi. Relacje między organami podporządkowanymi i organami nadrzędnymi tworzą sferę do podejmo-

<sup>9</sup> A. Błaś, *Formy prawne w sferze działań wewnętrznych administracji publicznej*, w: *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 5, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013, s. 280 i nast.

<sup>10</sup> E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2009, s. 225.

wania działań wewnętrznych. (...) Organizacyjna podległość i organizacyjna nadrzędność odnoszona jest nie tylko do stosunków między organami administracji publicznej, ale także do stosunków między przełożonymi i podwładnymi w strukturze administracji publicznej<sup>11</sup>. Wyróżnienie w funkcjonowaniu administracji publicznej obszaru działania wewnętrznego daje podstawy do wyodrębnienia aktów kierowania<sup>12</sup>. Odrębność regulacji aktów kierowania podkreśliła M. Stahl: „Regulacja ta najczęściej nie zawiera wskazania wszelkich dopuszczalnych środków kierowania, ich określenie i katalog mają zazwyczaj charakter jedynie przykładowy. (...) Akty kierowania są podejmowane częściej «w ramach prawa», na podstawie regulacji ustrojowych, ogólnokompetencyjnych<sup>13</sup>».

Wyodrębniona w doktrynie sfera działań wewnętrznych miała i ma oparcie w przyjętych regulacjach prawnych. Podstawę tę należy już wyprowadzić z Konstytucji RP. Zdaniem L. Garlickiego: „Artykuł 93 Konstytucji RP podjął próbę dokonania – na poziomie konstytucyjnym – całościowej charakterystyki aktów prawa wewnętrznego. Charakterystyka ta opierała się na założeniu wydzielenia prawa wewnętrznego poza system «źródeł prawa powszechnie obowiązującego» i na nadaniu temu wydzieleniu możliwie szczelnego charakteru<sup>14</sup>». Dla wskazania cech charakterystycznych działań wewnętrznych istotna jest uwaga L. Garlickiego, wprawdzie odnosząca się do konstytucyjnych normatywnych aktów wewnętrznych, ale mająca szersze znaczenie: „Skoro kompetencja do wydawania aktów prawa wewnętrznego jest powiązana z systemem organizacyjnym poszczególnych organów akty te stanowiących, to akty te pozostają wewnątrz zakresu działania danego organu i nie mogą – wychodząc na zewnątrz – zderzać się z aktami wydawanymi przez inne organy w ramach ich systemu organizacyjnego<sup>15</sup>».

W regulacji właściwości drogi postępowania sądowoadministracyjnego wyłączenie działania wewnętrznego administracji publicznej zostało początkowo wprowadzone w ograniczonym zakresie. Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej<sup>16</sup> zapowiadała powołanie osobną ustawą sądownictwa administracyjnego i wyznaczała jego zakres właściwości, stanowiąc w art. 73: „Do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji tak rządowej jak i samorządowej powoła osobna ustawa sądownictwo administracyjne (...)”. Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r.<sup>17</sup> w art. 70 ust. 1 lit. b/ stanowiła: „Powołuje się: Najwyższy Trybunał Administracyjny do orzekania o legalności aktów administracyjnych”. Wprowadzenie określenia właściwości przez kryterium

<sup>11</sup> A. Błaś, *op. cit.*, s. 281.

<sup>12</sup> M. Stahl, *Szczególne prawne formy działania administracji*, w: *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 5, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013, s. 335.

<sup>13</sup> Tamże, s. 335 i 336.

<sup>14</sup> L. Garlicki, *Konstytucyjne źródła prawa administracyjnego*, w: *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 77.

<sup>15</sup> Tamże, s. 78.

<sup>16</sup> Dz.U. Nr 44, poz. 267 ze zm.

<sup>17</sup> Dz.U. Nr 30, poz. 227.

działania administracji rządowej i samorządowej w formie aktu administracyjnego wiązało się z wyznaczeniem właściwości w sferze zewnętrznej działania. Ustawa z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym<sup>18</sup> i rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym<sup>19</sup> konsekwentnie do regulacji konstytucyjnej normowały zakres właściwości w nawiązaniu do regulacji procesowego prawa administracyjnego. W zakresie regulacji przyjętej w ustawie o NTA pomimo braku kodyfikacji procesowego prawa administracyjnego właściwość NTA związana była ze sferą zewnętrzną działań. Zgodnie z art. 1 ustawy o NTA: „Dla orzekania o legalności zarządzeń i orzeczeń, wchodzących w zakres administracji tak rządowej, jak i samorządowej, tworzy się Najwyższy Trybunał Administracyjny”. Rozwiązanie to pozostawało w związku z regulacją ustawy tymczasowej z dnia 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji<sup>20</sup>, która w art. 6 stanowiła: „Od orzeczeń wojewody i Rady wojewódzkiej służy odwołanie do właściwego ministra (...)”. Najwyższy Trybunał Administracyjny powołany został do orzekania o legalności zarządzeń i orzeczeń wydanych w sferze zewnętrznej administracji rządowej i samorządowej. Wprowadzono już jednak ograniczenie w aspekcie działania w sferze wewnętrznej. Według art. 3 lit. c/ ustawy o NTA: „Z pod orzecznictwa Trybunału wyłącza się: sprawy mianowania na publiczne urzędy i stanowiska, o ile nie chodzi o pogwałcenie zastrzeżonego w ustawie prawa ich obsadzania lub przedstawiania kandydatów”. We fragmentarycznej regulacji procesowego prawa administracyjnego wprowadzono wyodrębnienie, odpowiadające regulacji w ustawach materialnoprawnych dwóch rodzajów aktów administracyjnych: orzeczeń i zarządzeń (art. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1923 r. w sprawie środków prawnych od orzeczeń władz administracyjnych<sup>21</sup>, art. 1 ustawy z dnia 31 lipca 1924 r. o środkach prawnych przeciw orzeczeniom i zarządzeniom państwowych władz szkolnych<sup>22</sup>). Taką też kwalifikację przyjęto w kodyfikacji administracyjnego prawa procesowego rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym<sup>23</sup>. Według art. 72 r.p.a.: „1. W toku postępowania władza wydaje decyzje (orzeczenia i zarządzenia) (...). 2. Decyzje dzielą się na główne i incydentalne. Decyzje główne sprawę, będącą przedmiotem postępowania, załatwiają co do jej istoty, względnie sprawę kończą w danej instancji. Decyzje incydentalne rozstrzygają inne kwestje, wynikające w toku postępowania”. Przyjętemu rozwiązaniu w art. 72 r.p.a. odpowiadała regulacja właściwości NTA w art. 1 rozporządzenia o NTA, który stanowił: „Do czasu utworzenia sądów administracyjnych niższego stopnia, Najwyższy Trybunał Administracyjny stanowi jedyną instancję sądową, powołaną do orzekania o legalności zarządzeń i orzeczeń, wchodzących w zakres administracji rządowej i samorządowej”, a w art. 3 tego rozporządzenia

<sup>18</sup> Dz.U. Nr 67, poz. 600 ze zm.; dalej: ustawa o NTA.

<sup>19</sup> Dz.U. Nr 94, poz. 806 ze zm.; dalej: rozporządzenie o NTA.

<sup>20</sup> Dz.Pr.P.P. Nr 65, poz. 395.

<sup>21</sup> Dz.U. Nr 91, poz. 712.

<sup>22</sup> Dz.U. Nr 76, poz. 748.

<sup>23</sup> Dz.U. Nr 36, poz. 341; dalej: r.p.a.

unormowano granice właściwości: „Trybunał rozpoznaje skargi na orzeczenia i zarządzenia ostateczne w toku postępowania administracyjnego”. W art. 6 pkt 3 rozporządzenia o NTA utrzymano rozwiązanie przyjęte w ustawie o NTA oparte na aspekcie działań wewnętrznych: „Z pod orzecznictwa Trybunału wyłącza się: sprawy mianowania na publiczne urzędy i stanowiska, o ile nie dotyczą naruszenia prawa ich obsadzania lub przedstawiania na nie kandydatów”.

Niewprowadzenie granic właściwości przez wyłączenie działań wewnętrznych zarówno w ustawie o NTA, jak i w rozporządzeniu o NTA było konsekwencją przyjęcia koncepcji „internów administracji”, które pozostawały poza sferą regulacji prawnej. Jak pisał E. Ochendowski: „Dawniej przyjmowano, że organizacyjne uregulowania wewnętrzne nie są prawem, że jest to «obszar wewnętrzny» państwa i pozostałych podmiotów administracji, obszar «wolny od prawa», ponieważ stosunki prawne są możliwe nie wewnątrz danego podmiotu, lecz tylko między osobami prawnymi”<sup>24</sup>. Przyjęcie tej koncepcji w konsekwencji prowadziło do braku koniecznego wyodrębnienia sfery wewnętrznej przy kształtowaniu właściwości NTA. Od tej koncepcji pozaprawnej sfery działania wewnętrznej administracji państwowej odstąpiono, E. Ochendowski zaś podkreślił, że współcześnie nie ma wątpliwości, że te wewnętrzne regulacje są wiążącymi regulacjami, a jako takie mogą powstawać tylko z mocy prawa<sup>25</sup>.

Zmiana poglądów co do podstaw prawnych działań wewnętrznych administracji publicznej przez przyjęcie, że działania te podejmowane są na podstawie prawa i w jego granicach, wymagała rozważenia drogi gwarancji prawnych, a zatem czy i na jakiej drodze można zaskarżać działania wewnętrzne. W procesie nowelizacji administracyjnego prawa procesowego jednym z zasadniczych kierunków było stworzenie gwarancji praworządnego działania administracji państwowej. System gwarancji praworządnego działania jest regulowany prawem procesowym. Przyjęcie związania prawem w sferze wewnętrznej działania administracji państwowej wymagało unormowania mocy wiążącej procesowego prawa administracyjnego oraz uregulowania dopuszczalności drogi sądowej. Odpowiedzi na pytanie, czy otworzono gwarancje procesowe do tej sfery, szukać należy w regulacji ustawy nowelizującej z 1980 r. zakresu stosowania k.p.a. W ustawie nowelizującej z 1980 r. połączono w Kodeksie postępowania administracyjnego unormowanie postępowania administracyjnego i postępowania sądownoadministracyjnego. Zgodnie z art. 1 § 1 pkt 1 i 3 k.p.a. w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą k.p.a. z 1980 r.: „Kodeks postępowania administracyjnego normuje postępowanie: 1) przed organami administracji państwowej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych, rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych, (...) 3) w sprawach zaskarżania decyzji administracyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego z powodu ich niezgodności z prawem (...)”. W art. 3 § 3 k.p.a. w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 1980 r. unormowano wyłączenia stosowania przepisów

<sup>24</sup> E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2002, s. 32. Zob. A. Błaś, *op. cit.*, s. 284 i nast.

<sup>25</sup> E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, Toruń 2002, s. 32.

k.p.a.: „Przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się także do postępowania w sprawach wynikających z: 1) nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami administracji państwowej i innymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi, 2) podległości służbowej pracowników organów i jednostek organizacyjnych wymienionych w pkt 1, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej”. Rozdział 1 „Zakres obowiązywania” działu I „Przepisy ogólne” wyznaczał stosowanie przepisów k.p.a. zarówno do postępowania administracyjnego, jak i do postępowania sądownoadministracyjnego. Oznacza to, że art. 3 § 3 k.p.a. wyłączał właściwość NSA w sferze wewnętrznej działania administracji państwowej. Ponadto ograniczenie właściwości NSA jedynie do zaskarżalności decyzji administracyjnych przesądzało o braku właściwości w sferze wewnętrznej, skoro w tej sferze organy administracji państwowej nie wydawały decyzji. Ustawą z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>26</sup> wprowadzono zmianę przez rozdzielenie unormowania postępowania administracyjnego od postępowania sądownoadministracyjnego. Wyłączono postępowanie sądownoadministracyjne spod stosowania przepisów działu I rozdziału 1 k.p.a. i poddano regulacji w dziale VI k.p.a. zatytułowanym „Zaskarżalność decyzji do sądu administracyjnego”. Zmiana ta wymagała określenia właściwości NSA w sferze wewnętrznej. Regulacja ta została zawarta w art. 196 § 4 pkt 1–3 k.p.a., który stanowił: „Przepisów § 1–3 nie stosuje się, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej w sprawach: 1) wynikających z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami administracji państwowej, 2) wynikających z podległości służbowej w urzędach organów administracji państwowej oraz w innych państwowych jednostkach organizacyjnych, 3) odmowy powołania lub mianowania na stanowiska kierownicze i do pełnienia funkcji w organach państwowych, chyba że obowiązek powołania lub mianowania wynika z przepisów prawa (...)”. Takie wyznaczenie granic właściwości zostało utrzymane w ustawie z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym<sup>27</sup>. Zgodnie z art. 19 pkt 2 i 4 ustawy: „Sąd nie jest właściwy w sprawach: 1) (...) 2) wynikających z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach pomiędzy organami administracji publicznej oraz wynikających z podległości służbowej pomiędzy przełożonymi i podwładnymi w urzędach tych organów, a także w jednostkach wojskowych, 3) (...) 3a) (...) 4) odmowy mianowania na stanowiska lub powołania do pełnienia funkcji w organach administracji publicznej, chyba że obowiązek mianowania lub powołania wynika z przepisów prawa (...)”.

Koncepcja wyznaczenia granic właściwości sądów administracyjnych przez wyłączenie działania administracji publicznej w sferze wewnętrznej została utrzymana również w p.p.s.a. Według art. 5 pkt 1–3 p.p.s.a.: „Sądy administracyjne nie są właściwe w sprawach: 1) wynikających z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami administracji publicznej; 2) wynikających z podległości służbowej między przełożonymi i podwładnymi; 3) odmowy mianowania na stano-

<sup>26</sup> Dz.U. Nr 34, poz. 201.

<sup>27</sup> Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.

wiska lub powołania do pełnienia funkcji w organach administracji publicznej, chyba że obowiązek mianowania lub powołania wynika z przepisów prawa (...).”

Zakres właściwości sądów administracyjnych został wyznaczony granicami działania administracji publicznej z wyłączeniem sfery wewnętrznej. Działania wewnętrzne administracji publicznej obejmują w układzie przyjętym w art. 5 p.p.s.a.:

- po pierwsze, nadrzędność i podległość organizacyjną w stosunkach między organami administracji publicznej (art. 5 pkt 1 p.p.s.a.),
- po drugie, podległość służbową między przełożonymi i podwładnymi (art. 5 pkt 2 p.p.s.a.).

### *Nadrzędność i podległość organizacyjna w stosunkach między organami administracji publicznej*

Pierwszy obszar działania wewnętrznego administracji publicznej wyłączony spod właściwości sądów administracyjnych to działania podejmowane w ramach stosunku nadrzędności i podporządkowania. Wyznaczenie stosunku nadrzędności i podporządkowania oparte jest na aspekcie przedmiotowym i aspekcie podmiotowym, który jest w regulacji art. 5 pkt 1 p.p.s.a. otwarty w tym znaczeniu, że wymaga nadania treści, a podstawą do jej wyprowadzenia są przepisy ustrojowe. W aspekcie przedmiotowym stosunek nadrzędności organizacyjnej i podporządkowania organizacyjnego obejmuje wpływ na strukturę organizacyjną organu nadrzędnego w strukturze ustrojowej administracji publicznej nad jednostką podporządkowaną. Nasuwa się pytanie: w jakiej formie w tym zakresie przedmiotowym działa nadrzędny organ administracji publicznej? W doktrynie prawa administracyjnego wyodrębnia się akty organizacji. Zdaniem M. Stahl: „Akty organizacji mogą dotyczyć m.in.: 1) określania prawnych podstaw organizacji i funkcjonowania określonych podmiotów i struktur organizacyjnych (poprzez statuty, regulaminy organizacyjne, regulaminy pracy, regulaminy obrad), tworzenia podstaw do współpracy (z innymi podmiotami administracyjnymi i z podmiotami zewnętrznymi), tworzenia planów działania; 2) tworzenia i rozwiązywania (likwidowania) organów w ramach wewnętrznych struktur organizacyjnych (...)”<sup>28</sup>. Akty organizacji w tym ujęciu przedmiotowym mogą być podejmowane w sferze zewnętrznej i w sferze wewnętrznej, co ma znaczenie dla wyznaczenia przepisami prawa granic kształtowania ich treści i poddania ich kontroli. Akty organizacji w sferze wewnętrznej podejmowane są na podstawie przepisów prawa, ale przepisów, które pozostawiają organowi nadrzędnemu kompetencje do wpływu na strukturę organizacyjną jednostki podległej organizacyjnie. W tym układzie nadrzędności i organizacyjnej podległości nie została przyznana jednostce podporządkowanej ochrona samodzielności działania czy autonomia. Formy aktu organizacyjnego są zróżnicowane. Podstawowym, ale nie wyłącznym, źródłem prawa określającym formę aktu organizacji jest art. 93 ust. 1 Konstytucji RP: „Uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiąz-

<sup>28</sup> M. Stahl, *op. cit.*, s. 375.

zują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty”. Źródłem prawa do wydawania aktów organizacji są też przepisy ustaw ustrojowych.

Artykuł 5 pkt 1 p.p.s.a. stanowi o aspekcie podmiotowym stosunku nadrzędności i podległości organizacyjnej między organami administracji publicznej. Wyznaczając ten aspekt podmiotowy, należy wskazać, że relacja ustrojowa nadrzędności i podległości organizacyjnej nie jest ograniczona w regulacji ustrojowej prawa administracyjnego wyłącznie do organów rządowej administracji publicznej, ale obejmuje też relacje ustrojowe pomiędzy organami rządowej administracji publicznej a państwowymi jednostkami organizacyjnymi.

Wyznaczenie granic działalności administracji publicznej w aspekcie działań wewnętrznych wyłączonych z właściwości sądów administracyjnych na podstawie art. 5 pkt 1 p.p.s.a. zostało rozważone przy skardze na zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 6 września 2016 r. w sprawie połączenia państwowych instytucji kultury – Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku i Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 oraz utworzenia państwowej instytucji kultury – Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku<sup>29</sup>. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznał zażalenie na postanowienie WSA w Warszawie z 30 stycznia 2017 r., VII SA/Wa 2411/16 o wstrzymaniu wykonania powołanego wyżej zarządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Postanowieniem z 5 kwietnia 2017 r., II OZ 299/17 NSA uchylił zaskarżone postanowienie i oddalił wniosek o wstrzymanie wykonania zaskarżonego zarządzenia. Naczelny Sąd Administracyjny przyjął na podstawie art. 5 pkt 1 p.p.s.a., że: „Akt o połączeniu instytucji kultury ma charakter aktu organizacyjnego, którego jedynym skutkiem jest przekształcenie jednostek organizacyjnych”<sup>30</sup>.

Wyprowadzenie granic właściwości sądów administracyjnych przez wyłączenie sfery działania wewnętrznego zostało w pełni podzielone w postanowieniu NSA z 7 września 2017 r., II OSK 1790/17. Po rozpoznaniu skarg kasacyjnych Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Gminy Miasta Gdańska i P.-M. od postanowienia WSA w Warszawie z 9 maja 2017 r., VII SA/Wa 2411/16, o odrzuceniu skarg Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku, P.-M. (Dyrektora Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku) oraz Rzecznika Praw Obywatelskich na ww. zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, NSA oddalił skargi kasacyjne. W uzasadnieniu NSA wskazał: “Wyjaśnić trzeba, że pojęcie <podległości organizacyjnej> należy rozumieć jako rodzaj prawnie zdefiniowanej więzi (relacji) pomiędzy dwoma podmiotami, z których co najmniej jeden jest organem władzy publicznej. Punktem wyjścia w ocenie, czy dany organ może wydać akt prawa wewnętrznego wobec określonej jednostki, powinno być odtworzenie – na podstawie przepisów prawa – treści relacji wiążącej ów organ z jednostką mającą być adresatem aktu. (...) Analizując w związku z powyższymi uwagami relację łączącą ministra jako podmiot tworzący państwową instytucję kultury, określanego w ustawie z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (...) jako organizatora oraz

<sup>29</sup> Dz.Urz. Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 2016 r. poz. 54; dalej: zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

<sup>30</sup> CBOSA.

instytucję kultury, przez pryzmat tej ustawy oraz wydanego na jej podstawie skarżonego zarządzenia, stwierdzić trzeba, że relacja ta spełnia cechy podległości, o której mowa w art. 93 Konstytucji RP. Zarządzenie to dotyczy utworzenia państwowej instytucji kultury poprzez połączenie już istniejących państwowych instytucji kultury, powołanych przez tego samego organizatora, tj. Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego. (...) Akt, o którym mowa w art. 19 ust. 2–3 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności [kulturalnej] (...), w tym przypadku zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, nie podlega kontroli sądownoadministracyjnej wobec organizacyjnego podporządkowania nowo powstałej instytucji organizatorowi, a więc powiązania funkcjonalnego tych dwóch podmiotów. (...) więź prawna między państwową instytucją kultury a Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego wyraża się w uprawnieniu organizatora do jednostronnego, władczego, prawnie wiążącego wpływania na działalność jednostki kultury. Zatem ww. akt organizatora w przedmiocie przekształcenia instytucji kultury jest aktem kierownictwa wewnętrznego i jako taki nie podlega kontroli sądu administracyjnego. To bowiem, w jaki sposób organizator reguluje powstanie instytucji kultury, jest jego wewnętrznym aktem, do którego wykonywania utworzona jednostka jest zobowiązana na zasadzie podległości organizacyjnej<sup>31</sup>.

Wyznaczenie granic właściwości sądów administracyjnych działaniami wewnętrznymi administracji publicznej było przedmiotem rozpoznania w aspekcie bezpośrednim i w aspekcie pośrednim. Aspekt bezpośredni odnosi się do ustalenia właściwości sądu administracyjnego przy wniesieniu skargi na działanie organu administracji publicznej. Aspekt pośredni występuje w związku z domaganiem się udzielenia ochrony prawnej w drodze postępowania administracyjnego przez zaskarżenie działania przez wniesienie odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy). W przypadku zatem aspektu pośredniego wyznaczenie dopuszczalności drogi sądowej jest następstwem dopuszczalności skargi na rozstrzygnięcia podjęte w postępowaniu administracyjnym.

Ustalenie właściwości sądu administracyjnego w aspekcie bezpośrednim w sferze wewnętrznego działania administracji publicznej NSA rozważył w postanowieniu z 17 października 2017 r., II OSK 2336/17, którym rozpoznał sprawę ze skargi na zatwierdzenie przez Ministra Środowiska aneksu do planu urządzenia lasu sporządzonego dla Nadleśnictwa B. na lata 2012–2021. Postanowieniem z 14 marca 2017 r., IV SA/Wa 2787/16 WSA w Warszawie odrzucił skargę Rzecznika Praw Obywatelskich w przedmiotowej sprawie. Relacjonując rozstrzygnięcie Sądu pierwszej instancji, NSA podał: „Sąd uznał, że podejmowane przez Ministra Środowiska czynności w sprawie zatwierdzenia aneksu do planu urządzenia lasu dotyczą mienia Skarbu Państwa, który reprezentowany jest przez Lasy Państwowe. Podejmowane czynności nie mają charakteru zewnętrznego, nie mają bowiem adresata, do którego są kierowane. Podejmowane przez ministra do spraw ochrony środowiska czynności mają charakter wewnętrzny i związane są z zarządzaniem mieniem Skarbu Państwa. W tych okolicznościach organ administracji publicznej, jakim jest Minister Środowiska, nie po-

<sup>31</sup> CBOSA.

dejmując czynności o charakterze zewnętrznym, władczym, nie rozstrzyga o prawach lub obowiązkach prawnych konkretnego podmiotu w indywidualnej sprawie. Zatem zatwierdzenie przez Ministra Środowiska aneksu do planu urządzenia lasu nie następuje w formie decyzji administracyjnej. (...) Zdaniem Sądu, zatwierdzenia dokonywanego przez ministra w tej sprawie nie można również zakwalifikować jako innego aktu lub czynności w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., albowiem działanie ministra nie jest skierowane do osób trzecich – osób fizycznych lub osób prawnych będących właścicielami lasu<sup>32</sup>.

Naczelny Sąd Administracyjny wspomnianym postanowieniem z 17 października 2017 r., II OSK 2336/17 – po rozpoznaniu skarg kasacyjnych Rzecznika Praw Obywatelskich, Stowarzyszenia (...) i Fundacji (...) od powołanego wyżej postanowienia WSA w Warszawie z 14 marca 2017 r., IV SA/Wa 2787/16 o odrzuceniu skargi w sprawie ze skargi Rzecznika Praw Obywatelskich na dokonane przez Ministra Środowiska w dniu (...) marca 2016 r., znak: (...) zatwierdzenie aneksu do planu urządzenia lasu sporządzonego dla Nadleśnictwa B. na lata 2012–2021 – oddalił skargi kasacyjne. W uzasadnieniu NSA wskazał, że dla rozważenia zgodności z prawem zaskarżonego postanowienia „[p]rzesądżające znaczenie ma określenie właściwości sądów administracyjnych wg art. 5 pkt 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, który stanowi, że sądy administracyjne nie są właściwe w sprawach wynikających z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami administracji publicznej. Zatem wystąpienie stosunku kierownictwa wyklucza właściwość sądów administracyjnych. Dla ustalenia powiązania nadrzędności i podrzędności organizacyjnej przesądżające znaczenie mają rozwiązania prawne przyjęte w art. 4 ust. 1, art. 5 ust. 1 pkt 1 i art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach. Z regulacji tych wynika, że lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa zarządza Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe. Wg art. 32 ust. 1 ustawy o lasach Lasy Państwowe są państwową jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej. Z rozwiązań ustrojowych przyjętych w ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (...) wynika, że minister kieruje, nadzoruje i kontroluje działalność podporządkowanych organów, urzędów i jednostek (art. 34 ust. 1 zd. 1). Z tego tytułu nadzoruje i kontroluje działalność tych jednostek. Zgodnie z art. 28 ust. 3 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej Minister właściwy do spraw środowiska sprawuje nadzór nad działalnością (...) Państwowego Gospodarstwa Leśnego «Lasy Państwowe». O uprawnieniach nadzorczych Ministra do spraw środowiska przesądza art. 4 ust. 1 ustawy o lasach. W świetle tej regulacji prawnej należy wywieść stosunek nadrzędności i podrzędności organizacyjnej Lasów Państwowych Ministrowi do spraw ochrony środowiska. Ta podległość organizacyjna zatem wyłącz[a] właściwość sądu administracyjnego. Nie można zatem uznać za zasadne zarzut[ów] naruszenia art. 4 ust. 3, art. 5 ust. 1 pkt 1, art. 18 ust. 1 i art. 32 ust. 1 ustawy o lasach poprzez błędną wykładnię i przyjęcie, że Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe jest podmiotem mieszczącym się w ramach struktury administracji publicznej podległym organizacyjne

<sup>32</sup> CBOSA.

Ministrowi Środowiska. Należy też wskazać na charakter aktu planu urządzania lasu. W art. 6 ust. 1 pkt 6 ustawy o lasach ustawodawca przyjął, że podjęciem planu lasu rozumie się podstawowy dokument gospodarki leśnej opracowywany dla określonego obiektu, zawierający opis i ocenę stanu lasu oraz cele, zadania i sposoby prowadzenia gospodarki leśnej. Z określonego charakteru, który nadaje planowi moc dokumentu, nie ma podstaw do wyprowadzenia, że jest to decyzja, czy też inny akt lub czynność dotycząca uprawnień i obowiązków wynikająca z przepisu prawa. Nie spełnia bowiem podstawowego celu określenia uprawnień lub obowiązku podlegającego wykonaniu, a jest aktem kierownictwa skierowanym wobec państwowej jednostki organizacyjnej. Należy w pełni podzielić stanowisko zawarte w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 marca 2014 r., sygn. II OSK 2477/12, że zatwierdzenie planu «jest czynnością o charakterze wewnętrznym podejmowaną w związku z wykonywaniem zadań o charakterze właścicielskim, więc czynnością ze sfery *dominium*, a nie *imperium*»<sup>33</sup>. Ten aspekt przedmiotowy działania w sferze wewnętrznej należy powiązać też z aspektem podmiotowym. Naczelny Sąd Administracyjny nie jest właściwy do rozstrzygania sporów pomiędzy państwem a organami państwa. Taki charakter podmiotowy miałby spór pomiędzy danym organem państwa a jednostką państwową.

Aspekt pośredniego wyprowadzenia granic właściwości sądów administracyjnych w sferze działań wewnętrznych, jak wskazano wyżej, jest rozważany przy rozpoznawaniu dopuszczalności środków zaskarżenia w drodze postępowania administracyjnego. Przykładem wyznaczenia w tym aspekcie pośrednim właściwości sądów administracyjnych jest wyrok NSA z 12 marca 2014 r., II OSK 2477/12, którym została rozpoznana sprawa ze skargi kasacyjnej Stowarzyszenia (...) od wyroku WSA w Warszawie z 14 czerwca 2012 r., IV SA/Wa 495/12 w sprawie ze skargi Stowarzyszenia (...) na postanowienie Ministra Środowiska z dnia (...) stycznia 2012 r. nr (...) w przedmiocie stwierdzenia niedopuszczalności wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy od aktu zatwierdzenia przez Ministra Ochrony Środowiska planów urządzania lasu, który jest własnością państwa. Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną i w uzasadnieniu zawarł wywody o charakterze wewnętrznym podjętego aktu. „Paradygmatem dla stosunków zewnętrznych w administracji jest decyzja administracyjna, natomiast dla stosunków wewnętrznych – polecenie służbowe. Rozróżnienie między aktami indywidualnymi zewnętrznymi (decyzja administracyjna) a aktami indywidualnymi wewnętrznymi (polecenie służbowe) jest doniosłe prawnie, bowiem zgodnie z art. 3 § 3 pkt 1 i 2 kodeksu postępowania administracyjnego przepisów kodeksu nie stosuje się do postępowania w sprawach wynikających z nadrzędności organizacyjnej i podległości służbowej. (...) Podejmowane przez ministra do spraw środowiska czynności dotyczą mienia Skarbu Państwa, który reprezentowany jest przez Lasy Państwowe. Tym samym podejmowane czynności nie mają charakteru zewnętrznego, nie mają bowiem adresata, do którego są kierowane, tym samym nie rozstrzygają o prawach albo obowiązkach (...). Podejmowane przez ministra do spraw ochrony

<sup>33</sup> CBOSA.

środowiska czynności mają charakter wewnętrzny i związane są z zarządzaniem mieniem Skarbu Państwa. W tych okolicznościach organ administracji publicznej, jakim jest minister do spraw ochrony środowiska, nie podejmuje czynności o charakterze zewnętrznym, władczym, nie rozstrzyga o prawach lub obowiązkach prawnych konkretnego podmiotu w indywidualnej sprawie”. W wyroku tym NSA odniósł się też do podstaw kwalifikacji czynności zatwierdzenia planu urządzenia lasu do aktów i czynności, o których stanowi art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., i odrzucił jej dopuszczalność. Podstawą tego stanowiska jest kwalifikacja tych czynności do sfery wewnętrznej działania administracji publicznej. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał: „W pierwszej kolejności należy (...) zwrócić uwagę, że w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. chodzi o akty i czynności podejmowane w sprawach indywidualnych, a więc w stosunku do konkretnych podmiotów, adresatów tych czynności lub obowiązków. Tak jak decyzja administracyjna wydawana przez organ ma charakter czynności zewnętrznej adresowanej do indywidualnego podmiotu, tak również czynność lub akt inny niż decyzja lub postanowienie podejmowany przez organ na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. musi adresowany być do podmiotu zewnętrznego. Ten warunek nie jest spełniony w przypadku zatwierdzenia przez ministra do spraw ochrony środowiska planu urządzenia lasu, który to las stanowi własność Skarbu Państwa, a zarządzają nim Lasy Państwowe (będące państwową jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej), reprezentując Skarb Państwa w zakresie zarządzanego mienia, nad którymi nadzór sprawuje minister do spraw ochrony środowiska”<sup>34</sup>.

### *Nadrzędność i podległość organizacyjna w stosunkach między organami administracji publicznej w aspekcie podmiotowym*

W doktrynie prawa administracyjnego nadrzędność i podległość organizacyjna obejmuje aspekt podmiotowy. Podległość organizacyjna to zatem również przyznanie organowi nadrzędnemu prawa decydowania o obsadzie personalnej organu podporządkowanego<sup>35</sup>. W zakresie aktów organizacji M. Stahl wyliczyła akty dotyczące powołania (odwołania) piastunów organów oraz powołania i mianowania na określone stanowiska w organach administracji<sup>36</sup>. W art. 5 pkt 3 p.p.s.a. wyodrębniono ten aspekt sfery wewnętrznej działania w wyznaczeniu granic właściwości sądów administracyjnych. Zastrzeżono jednak właściwość sądów administracyjnych w takich przypadkach regulacji, gdy obowiązek mianowania lub powołania wynika z przepisów prawa oraz może dotyczyć sfery zewnętrznej pomimo powiązania organizacyjnego. Obszar wyłączenia w tym zakresie nadrzędności i podległości organizacyjnej jest ograniczony regulacją przyjętą w przepisach prawa.

Przy wyznaczeniu granic właściwości sądów administracyjnych w sprawach obsady personalnej należy wskazać na właściwość sądów powszechnych, a zatem

<sup>34</sup> CBOSA.

<sup>35</sup> A. Błaś, *op. cit.*, s. 285.

<sup>36</sup> M. Stahl, *op. cit.*, s. 375.

przy właściwości sądów powszechnych nie jest dopuszczalna droga sądowoadministracyjna.

Granica właściwości sądów administracyjnych na gruncie art. 5 pkt 3 p.p.s.a. jest wyznaczona dwoma aspektami: po pierwsze – sferą wewnętrzną działania kreowania składu osobowego organów podporządkowanych; po drugie – zakresem właściwości sądów powszechnych.

Wyznaczenie granic właściwości sądów administracyjnych zostało rozważone przez NSA w postanowieniu z 20 kwietnia 2021 r., III OSK 4379/21 w sprawie ze skargi kasacyjnej Z.J. na postanowienie WSA w Łodzi z 8 grudnia 2020 r., III SA/Łd 544/20 o odrzuceniu skargi Z.J. na akt Rektora Uniwersytetu (...) z dnia (...) maja 2020 r., znak: (...) w przedmiocie odwołania z funkcji kierownika katedry. Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną, w uzasadnieniu zaś wywiódł: „Należy podzielić stanowisko wyrażone przez Sąd pierwszej instancji, że uczelnia wyższa jest zakładem administracyjnym, w którym organy zakładów administracyjnych kierują do swoich użytkowników akty administracyjne dzielące się na akt[y] zewnętrzne i akt[y] wewnętrzne. Akty zakładowe zewnętrzne decydują o nawiązaniu, rozwiązaniu lub przekształceniu zasadniczych elementów stosunku zakładowego. Ich podjęcie skutkuje stworzeniem nowej sytuacji prawnej adresata także w zewnętrznej sferze działania administracji. Natomiast akty zakładowe wewnętrzne są jednostronnymi działaniami prawnymi organów zakładu skierowanymi na wywołanie konkretnych, indywidualnie oznaczonych skutków prawnych w ramach stosunku zakładowego. (...) ustawa – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce wyraźnie przewiduje, w jakich sytuacjach w indywidualnych sprawach wydaje się decyzję administracyjną. Skoro ustawa ta nie przesądza o tym, że rozstrzygnięcie w przedmiocie odwołania z funkcji kierowniczej w uczelni następuje w formie decyzji administracyjnej, to rozstrzygnięcie to jest aktem wewnątrzzakładowym. Wskazać przy tym należy, że kwestia ta została uregulowana § 58 Statutu uczelni. Jest to niewątpliwie przepis wewnątrzzakładowy i nie może być on uznany za powszechnie obowiązujący. Wobec tego nie może stanowić on materialnoprawnej podstawy rozstrzygnięcia rektora. Oznacza to tym samym, że zaskarżone rozstrzygnięcie nie może być uznane za akt lub czynność, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., jak również za decyzję administracyjną. Zaskarżony akt został bowiem wydany w celu wywołania konkretnych i indywidualnie oznaczonych skutków prawnych w ramach istniejącego stosunku zakładowego, przy czym zawarte w nim rozstrzygnięcie nie wypłynęło na istnienie tego stosunku. Skoro w niniejszej sprawie przedmiotem skargi było rozstrzygnięcie podjęte w ramach władztwa zakładowego wewnętrznego, które nie jest decyzją administracyjną, ani też innym aktem lub czynnością, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., to WSA w Łodzi zasadnie uznał, że nie mogło ono być poddane kontroli sądowoadministracyjnej, ponieważ nie mieści się w zakresie właściwości rzeczowej sądu administracyjnego”<sup>37</sup>.

Powołanie na stanowisko (i odwołanie ze stanowiska) może być sprawą, która jest poddana właściwości sądów powszechnych, co sąd administracyjny obowią-

<sup>37</sup> CBOSA.

zany jest ustalić przez zbadanie dopuszczalności drogi postępowania sądowoadministracyjnego. Na ten aspekt badania właściwości sądów administracyjnych zwrócił uwagę NSA w postanowieniu z 28 września 2018 r., I OSK 2558/18, którym oddalił skargę kasacyjną na postanowienie WSA w Warszawie z 25 kwietnia 2018 r., II SA/Wa 2046/17 o odrzuceniu skargi M.S. na pismo Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia (...) października 2017 r., znak: (...) w przedmiocie odwołania ze stanowiska Dyrektora Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej. W uzasadnieniu NSA wywiódł: „W przepisach prawa termin «powołanie» występuje w różnym znaczeniu. Powołanie może prowadzić wyłącznie do powierzenia stanowiska (funkcji) bez nawiązywania stosunku pracy lub też może być aktem powodującym powstanie takiego stosunku. Jeżeli powołanie stanowi sposób nawiązania stosunku pracy, to posiada ono cechy czynności prawnej jednostronnej, ale mającej dwoisty charakter: mocą powołania uprawniony organ powierza kandydatowi określone prawem stanowisko kierownicze, a jednocześnie akt powołania stanowi oświadczenie woli podmiotu powołującego o nawiązaniu stosunku pracy (*vide* postanowienie składu siedmiu sędziów NSA z 11 grudnia 2006 r., I OPS 4/06, CBOSA). Inaczej rzecz ujmując, można stwierdzić, że powołanie w rozumieniu Kodeksu pracy jest zawsze na jakieś stanowisko, natomiast pozbawienie pracownika, zatrudnionego na podstawie powołania, tego stanowiska jest równoznaczne z odwołaniem go i akt odwołujący jest równoznaczny z wypowiedzeniem stosunku pracy (por. wyroki SN z 11 maja 2006 r., II PK 273/05, OSNP 2007/9–10/129 oraz z 27 marca 2007 r., II PK 225/06, LEX nr 599537). Przepisy ustawy o kinematografii nie przewidują innej formy zatrudnienia niż powołanie na stanowisko Dyrektora. Biorąc powyższe przepisy pod uwagę, należy stwierdzić, że Dyrektor Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej pozostawał w stosunku pracy z Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego na podstawie powołania stosownie do art. 68 Kodeksu pracy. Jego odwołanie ze stanowiska Dyrektora wywołało skutki przewidziane w art. 70 § 2 Kodeksu pracy, zgodnie z którym odwołanie jest równoznaczne z wypowiedzeniem umowy o pracę. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, mając na uwadze charakter zatrudnienia skarżącej na stanowisku Dyrektora Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej, tj. powołania na podstawie art. 68 § 1 Kodeksu pracy, należało uznać, że także odwołanie ze stanowiska podlega reżimowi Kodeksu pracy i jako takie należy do właściwości sądu powszechnego – sądu pracy. W rozpoznawanej sprawie brak jest zatem kognicji sądu administracyjnego<sup>38</sup>.

Ustalenie właściwości sądu powszechnego przesądza o zgodności z prawem zaskarżonego aktu o niedopuszczalności drogi postępowania administracyjnego. Postanowieniem z 3 grudnia 2021 r., II SA/Wa 2494/21 WSA w Warszawie oddalił skargę na postanowienie Ministra Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu z dnia (...) kwietnia 2021 r. nr (...) w przedmiocie stwierdzenia niedopuszczalności wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Uzasadnieniem zgodności z prawem zaskarżonego postanowienia było związanie z jednej strony stanowiskiem NSA, wyrażonym w powołanym postanowieniu z 28 września 2018 r., I OSK 2558/18

<sup>38</sup> CBOSA.

wyznaczającym charakter prawny aktu, od którego został wniesiony środek zaskarżenia, jako aktu z zakresu prawa pracy, wywołującego wyłącznie skutki z zakresu prawa pracy, z drugiej – regulacją k.p.a., która nakazuje rozpoznać dopuszczalność środka zaskarżenia. Kreuje ten drugi aspekt właściwość sądu administracyjnego. Podkreślił to NSA w postanowieniu z 23 maja 2019 r., II OSK 1295/19: „Złożenie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy uruchamia procedurę uregulowaną przepisami kodeksu postępowania administracyjnego, Rozdział 10 «Odwołania» Dział II. Postępowanie odwoławcze obejmuje trzy stadia, w tym stadium wstępne, którego przedmiotem jest ustalenie dopuszczalności wniesienia odwołania, a w przypadku wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy – dopuszczalności tego wniosku. Organ właściwy do rozpoznania sprawy obowiązany jest podjąć czynności procesowe ustalenia dopuszczalności wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy. W razie ustalenia, że wniosek nie jest dopuszczalny, wydać postanowienie. Postanowienie o niedopuszczalności jest postanowieniem kończącym postępowanie w sprawie. Na postanowienie to nie służy zażalenie, ale jako kończące postępowanie w sprawie jest zaskarżalne skargą do sądu administracyjnego (art. 3 § 2 pkt 2 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi)”<sup>39</sup>.

### *Podległość służbowa*

Drugim obszarem wewnętrznego działania administracji publicznej jest działanie w sprawach wynikających z podległości służbowej między przełożonymi i podwładnymi. W art. 5 pkt 2 p.p.s.a., zgodnie z którym: „Sądy administracyjne nie są właściwe w sprawach: wynikających z podległości służbowej między przełożonymi i podwładnymi”, nie wyznaczono aspektu podmiotowego, tak jak zostało przyjęte przy wyłączeniu w sprawach wynikających z nadrzędności i podległości organizacyjnej w odniesieniu do stosunków między organami administracji publicznej. Wymaga to w konsekwencji wyprowadzenia na podstawie przepisów prawa przyjęcia powiązania służbowego pomiędzy przełożonymi i podwładnymi. Poza sporem pozostaje przyjęcie podległości służbowej w strukturze organizacyjnej administracji publicznej. Stanowią o tej zależności zarówno przepisy ustrojowe, jak i przepisy pragmatyk służbowych. Takie podstawy wyznaczenia relacji przełożony – podwładny można wyprowadzić na podstawie przepisów ustrojowych: ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów<sup>40</sup>, ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej<sup>41</sup> oraz ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie<sup>42</sup>. Przepisy te kształtują sferę wewnętrznych powiązań organizacyjnych nadrzędności i podległości (art. 5 pkt 1 p.p.s.a.), ale też wprowadzają elementy powiązań pomiędzy przełożonymi a podwładnymi. W ustawach samorządowych opartych na wyłączeniu relacji nadrzęd-

<sup>39</sup> CBOSA.

<sup>40</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 1188 ze zm.

<sup>41</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 615 ze zm.

<sup>42</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 190.

ności i podległości organizacyjnej pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego<sup>43</sup> występuje podległość służbowa. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>44</sup> stanowi w art. 33 ust. 3 i 5: „(...) 3. Kierownikiem urzędu jest wójt. (...) 5. Kierownik urzędu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych”. Sferę podległości służbowej w ustawie o samorządzie gminnym rozszerzyła regulacja w art. 21a, który stanowi: „Przewodniczący rady gminy w związku z realizacją swoich obowiązków może wydawać polecenia służbowe pracownikom urzędu gminy wykonującym zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem rady gminy, komisji i radnych. W tym przypadku przewodniczący rady gminy wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników, o których mowa w zdaniu pierwszym”. W ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>45</sup> relację służbową reguluje art. 35 ust. 2: „Starosta jest kierownikiem starostwa powiatowego oraz zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa i kierowników jednostek organizacyjnych powiatu oraz zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży”. Rozszerzenie relacji zależności służbowej przyjęto w art. 19a ustawy o samorządzie powiatowym: „Przewodniczący rady powiatu w związku z realizacją swoich obowiązków może wydawać polecenia służbowe pracownikom starostwa wykonującym zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem rady powiatu, komisji i radnych. W tym przypadku przewodniczący rady powiatu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników, o których mowa w zdaniu pierwszym”. Według art. 43 ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>46</sup>: „Marszałek województwa jest kierownikiem urzędu marszałkowskiego, zwierzchnikiem służbowym pracowników tego urzędu i kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych”. W art. 21a ustawy o samorządzie województwa rozszerzono też relację służbową: „Przewodniczący sejmiku województwa w związku z realizacją swoich obowiązków może wydawać polecenia służbowe pracownikom urzędu marszałkowskiego wykonującym zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem sejmiku województwa, komisji i radnych. W tym przypadku przewodniczący sejmiku województwa wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników, o których mowa w zdaniu pierwszym”. Pragmatyki służbowe przyjmują jedną z form podległości służbowej, a mianowicie polecenie służbowe, oraz wyznaczają związaną z nim i granice odmowy jego wykonania. Według art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej<sup>47</sup> do obowiązków członka

<sup>43</sup> Elementy relacji nadrzędności i podległości organizacyjnej można na podstawie ustaw samorządowych wyprowadzić pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a jednostkami organizacyjnymi samorządu terytorialnego, np. jednostkami budżetowymi czy samorządowymi zakładami budżetowymi.

<sup>44</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.

<sup>45</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 1526 ze zm.

<sup>46</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 2094 ze zm.

<sup>47</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 1691 ze zm.

korpusu służby cywilnej należy wykonywanie poleceń służbowych przełożonego. Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych<sup>48</sup>: „Urzędnik państwowy jest obowiązany sumiennie wypełniać polecenia służbowe przełożonych”. Taki też obowiązek obciąża pracowników samorządowych, o czym stanowi art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych<sup>49</sup>: „Do obowiązków pracownika samorządowego należy sumienne i staranne wykonywanie poleceń przełożonego”. Podległość służbową w administracji podatkowej reguluje ustawa o Krajowej Administracji Skarbowej w art. 146: „1. Osoby zatrudnione w izbie administracji skarbowej oraz funkcjonariusze pełniący służbę w izbie administracji skarbowej, realizujący: 1) w urzędach skarbowych zadania, o których mowa w art. 28 ust. 1, 2) w urzędach celno-skarbowych zadania, o których mowa w art. 33 ust. 1 – podlegają naczelnikowi tego urzędu. 2. Dyrektor izby administracji skarbowej nie może wydawać poleceń osobom zatrudnionym w tej izbie oraz funkcjonariuszom tej izby w indywidualnych sprawach w zakresie realizowanych zadań określonych w art. 28 ust. 1 oraz w art. 33 ust. 1”.

W pragmatykach służb mundurowych unormowana jest relacja podległości służbowej. Według art. 5 pkt 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji<sup>50</sup>: „Komendant Główny Policji jest przełożonym wszystkich funkcjonariuszy Policji (...)”. Podległość służbową w układzie terytorialnym tej służby reguluje art. 6f ustawy o Policji: „Komendant wojewódzki Policji oraz komendant powiatowy (miejski) Policji są przełożonymi policjantów na terenie swojego działania”.

Tak określone w ustawach ustrojowych i pragmatykach służbowych relacje przełożony – podwładny w orzecznictwie sądów administracyjnych uzasadniały potrzebę wyznaczenia granic właściwości sądów administracyjnych z zastrzeżeniem, że nie jest dopuszczalne ograniczenie tej właściwości bez uwzględnienia całości relacji przełożony – podwładny. To, że art. 5 pkt 2 p.p.s.a. nie obejmuje pełnego zakresu tej relacji, wynika *expressis verbis* z ustanowienia wyłączenia właściwości sądów administracyjnych w sprawach podległości służbowej. Status pracowników administracji rządowej i pracowników samorządowych to też przyznany im zespół praw wynikający ze stosunku pracy. Dla rozstrzygnięcia jednak sporów o roszczenia ze stosunku pracy właściwe są sądy powszechne. W przypadku funkcjonariuszy ich status oparty jest na regulacji w zakresie nawiązania, przebiegu i zakończenia stosunku służbowego.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wyznaczono granice wewnętrzne i zewnętrzne stosunku służbowego łączącego przełożonego i podwładnego. Do granic wewnętrznych relacji przełożony – podwładny zalicza się sprawy opinio-  
wania. Takie granice zostały wyznaczone w licznych orzeczeniach sądów administracyjnych. W uchwale składu siedmiu sędziów NSA z 5 grudnia 2011 r., I OPS 2/11 – po rozstrzygnięciu zagadnienia prawnego: „Czy na postanowienie dyrektora za-

<sup>48</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 1917.

<sup>49</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 530.

<sup>50</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 171 ze zm.

kładu karnego, wydane na podstawie § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 listopada 1996 r. w sprawie opiniowania funkcjonariuszy Służby Więziennej (Dz.U. Nr 138, poz. 643), o utrzymaniu w mocy zaskarżonej przez funkcjonariusza Służby Więziennej opinii służbowej przysługuje skarga do sądu administracyjnego?” – Sąd ten podjął następującą uchwałę: „Na postanowienie dyrektora zakładu karnego o utrzymaniu w mocy zaskarżonej przez funkcjonariusza Służby Więziennej opinii służbowej, wydane na podstawie § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 listopada 1996 r. w sprawie opiniowania funkcjonariuszy Służby Więziennej (Dz.U. Nr 138, poz. 643), nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego”<sup>51</sup>. Tak ukształtowana została linia orzecznictwa sądów administracyjnych. Wyprowadzenie tej linii orzecznictwa może nastąpić pośrednio oraz bezpośrednio, co jest następstwem przyjętej formy działania administracji publicznej zaskarżonej do sądu administracyjnego.

Przykładem pośredniej drogi wyznaczenia granic właściwości sądu administracyjnego jest postanowienie NSA z 24 maja 2022 r., III OSK 949/21, którym NSA – po rozpoznaniu skargi kasacyjnej od wyroku WSA w Warszawie z 19 września 2018 r., II SA/Wa 128/18 w sprawie ze skargi T.G. na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 17 października 2016 r., nr (...) w przedmiocie nieuwzględnienia odwołania od opinii o służbie – uchylił zaskarżony wyrok i odrzucił skargę. W wyroku tym – ze względu na przyjęcie przez organ administracji publicznej formy decyzji administracyjnej – podkreślono wadliwą kwalifikację i zakwestionowano podstawę do podjęcia działania w tej formie, a także zakwestionowano właściwość sądu administracyjnego. W uzasadnieniu NSA wywiódł: „W nauce prawa administracyjnego i teorii administracji wśród działań administracji wyróżnia się akty woli i akty wiedzy. Akty wiedzy nie zawierają wypowiedzi normatywnych, a jedynie pewne informacje, które podlegają logicznej weryfikacji (tj. ocenie, czy są fałszywe, czy też prawdziwe). Przez akty woli rozumie się natomiast różnorakie prawne formy działania administracji publicznej określające normy zachowania się dla określonych kategorii podmiotów. Akty woli zawierają pewne wypowiedzi normatywne, które nie podlegają weryfikacji logicznej. Można jedynie stwierdzić, czy są one legalne lub nielegalne. Oznacza to, iż z przepisu ustawy wynikają (bardziej lub mniej konkretnie) rodzaje dopuszczonych przez ustawę aktów woli oraz sytuacje, warunki i kryteria ich wyboru przez organ. Elementy opinii, o których mowa w § 8 ust. 1 pkt 1–5 rozporządzenia [Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 września 2001 r. w sprawie świadectw służby i opinii o służbie strażaków Państwowej Straży Pożarnej], są bez wątpienia aktami wiedzy organu (...). (...) Opinia o strażaku wydana na podstawie art. 48 ust. 1 ustawy o PSP [ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej] nie jest tym samym żadną z kategorii działań administracji, o których mowa w art. 3 § 2, 2a i 3 p.p.s.a. (...) opinia o służbie, o której mowa w art. 48 ust. 1 ustawy o PSP, będąc aktem wiedzy opisującym przebieg służby strażaka, na bazie której formułowana jest jej istota w postaci oceny służby strażaka, jego umiejętności, predyspozycji, postaw, czy cech charakteru, wymyka się spod zakresu kontroli sądu

<sup>51</sup> CBOSA.

administracyjnego, gdyż ze swej istoty zawiera ocenę formułowaną na podstawie własnego przekonania bezpośredniego przełożonego. Opinia ta nie jest wynikiem zastosowania normy prawnej, lecz niepozbawionej subiektywizmu oceny bezpośredniego przełożonego o strażaka, jego służbie, umiejętnościach i predyspozycjach. Opinia nie wywołuje bezpośrednich skutków prawnych w sferze prawnej strażaka i nie powoduje żadnych zmian w już zakończonym stosunku służbowym. Decyzja wydana na podstawie § 9 ust. 5 rozporządzenia nie odpowiada cechom decyzji w rozumieniu art. 104 k.p.a. (art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a.), gdyż nie jest aktem woli organu i nie rozstrzyga sprawy administracyjnej, nie kształtuje bezpośrednio i jednostronnie prawa lub obowiązków jednostki<sup>52</sup>.

Na takie wyznaczenie granic właściwości sądów administracyjnych wskazał WSA w Szczecinie w wyroku z 4 listopada 2021 r., II SA/Sz 919/21: „Sąd administracyjny, rozpatrując skargę na decyzję w przedmiocie odmowy zawarcia kolejnego kontraktu na pełnienie zawodowej służby wojskowej, nie jest władny oceniać sposobu wykonywania przez żołnierza obowiązków służbowych. Jego kompetencje nie obejmują też badania zasadności ocen podjętych w postępowaniu opiniodawczym. Prawo opiniowania i oceniania żołnierzy jest atrybutem właściwego przełożonego i mieści się w sferze podległości służbowej. Ten zakres władzy służbowej pozostaje poza kontrolą sądową (art. 5 pkt 2 p.p.s.a. i art. 8 ust. 1 u.s.ż [ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych]). Powyższe rozwiązania systemowe wykluczają badanie prawidłowości (rzetelności) oceny opiniowanego żołnierza w ramach sądownoadministracyjnej kontroli decyzji w przedmiocie odmowy zawarcia kolejnego kontraktu (por. wyrok NSA z 20 grudnia 2013 r., sygn. akt I OSK 2732/12)”. Takie też stanowisko przyjął WSA w Krakowie w wyroku z 11 sierpnia 2022 r., III SA/Kr 366/22: „W orzecznictwie sądownoadministracyjnym przyjmuje się, że sąd administracyjny, rozpatrując skargę na decyzję w przedmiocie odmowy zawarcia kolejnego kontraktu na pełnienie zawodowej służby wojskowej, nie jest władny oceniać sposobu wykonywania przez żołnierza obowiązków służbowych. Jego kompetencje nie obejmują też badania zasadności ocen podjętych w postępowaniu opiniodawczym. Prawo opiniowania i oceniania żołnierzy jest atrybutem właściwego przełożonego i mieści się w sferze podległości służbowej. Ten zakres władzy służbowej pozostaje poza kontrolą sądową (art. 5 pkt 2 p.p.s.a. i art. 8 ust. 1 u.s.ż). Powyższe rozwiązania systemowe wykluczają badanie prawidłowości (rzetelności) oceny opiniowanego żołnierza w ramach sądownoadministracyjnej kontroli decyzji w przedmiocie odmowy zawarcia kolejnego kontraktu (por. wyrok NSA z 20 grudnia 2013 r., sygn. akt I OSK 2732/12, wyrok WSA w Szczecinie z 4 listopada 2021 r., II SA/Sz 919/21, LEX nr 3284327)<sup>53</sup>.

Wyznaczenie granic właściwości sądu administracyjnego sferą wewnętrzną w formie polecenia służbowego było przedmiotem pośredniego rozpoznania sprawy wyrokiem NSA z 6 grudnia 2022 r., III OSK 1720/21, w którym rozpoznano skargę kasacyjną od wyroku WSA w Łodzi z 25 kwietnia 2019 r., II SA/Łd 176/19 oddala-

<sup>52</sup> CBOSA.

<sup>53</sup> CBOSA.

jącego skargę B.S. na postanowienie (...) Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej w Ł. z dnia (...) listopada 2018 r. w przedmiocie stwierdzenia niedopuszczalności odwołania. W uzasadnieniu NSA wskazał: „(...) skierowanie strażaka do pełnienia służby w innej komórce organizacyjnej w ramach tej samej Komendy Powiatowej (miejskiej) z zachowaniem wszystkich elementów istotnych jego mianowania, mieści się w granicach normatywnych stosowania art. 3 § 3 pkt 2 k.p.a., a więc stanowi sprawę z zakresu podległości służbowej funkcjonariusza państwowej jednostki organizacyjnej. W takich sprawach przepisy k.p.a. nie znajdują zastosowania. Konsekwencją powyższego musi być potwierdzenie oceny sformułowanej tak przez organy, jak i przez Sąd pierwszej instancji, że pismo (...) Komendanta Miejskiego PSP z dnia (...) października 2018 r. o skierowaniu skarżącego z dniem (...) października 2018 r. do wykonywania obowiązków służbowych w Jednostce Ratowniczo-Gaśniczej nr (...) Komendy Miejskiej PSP w Ł. nie jest decyzją administracyjną, a wniesione od niego odwołanie jest niedopuszczalne w rozumieniu art. 134 k.p.a.”<sup>54</sup>. Odesłano do regulacji art. 3 § 3 pkt 2 k.p.a., a zatem chodzi o wydanie w tym zakresie wewnętrznym polecenia służbowego mieszczącego się w relacji podległości służbowej pracowników organów i jednostek organizacyjnych.

Do relacji przełożony – podwładny kwalifikuje się sprawy udzielania urlopu podwładnemu przez przełożonego służbowego. Granice jednak właściwości wyznacza pozostawanie w relacji służbowej, a nie przyznane prawo do określonego świadczenia wkraczające w sferę zewnętrzną. Kwalifikację charakteru wewnętrznego czynności nieudzielenia urlopu wywiódł NSA w postanowieniu z 26 czerwca 2015 r., I OSK 1563/15 oddalającego skargę kasacyjną od postanowienia WSA w Białymstoku z 10 marca 2015 r., II SA/Bk 138/15 o odrzuceniu skargi R.C. na pismo Komendanta Miejskiego Policji w (...) z (...) stycznia 2015 r. nr (...) w przedmiocie nieudzielenia urlopu. W uzasadnieniu NSA wywiódł: „(...) stosunek służbowy funkcjonariusza policji jest stosunkiem administracyjnoprawnym. Dla stosunków służbowych, stanowiących podstawę pełnienia służby w tzw. służbach mundurowych, cechą szczególną i charakterystyczną jest podległość służbowa, której znaczny zakres sprawia, że w stosunkach tych nie występuje równorzędność tworzących je podmiotów. Przełożony funkcjonariusza zyskuje bowiem znaczną dyskrecjonalną władzę kształtowania sytuacji prawnej podwładnego. Przejawem podległości służbowej funkcjonariusza jest pozostawienie jego przełożonemu decyzji m.in. o wyrażeniu zgody na udzielenie urlopu. (...) wewnętrzny charakter sprawy przypisanej do kompetencji przełożonego właściwego w sprawach osobowych, charakter wskazanych przesłanek, bezpośrednio związanych ze służbą, oraz brak formy decyzji uzasadnia twierdzenie, że odmowa udzielenia urlopu pozostaje w wyłącznej gestii przełożonego policjanta i nie podlega kontroli sądowej. Sprawa taka dotyczy organizacji służby, za którą odpowiedzialne są określone organy, którym pozostawiono pełną swobodę w zakresie udzielania funkcjonariuszom urlopów”. Sąd odrzucił też podstawę do kwalifikacji przedmiotowego aktu do aktów i czynności, o których stanowi art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., z uwagi na brak

<sup>54</sup> CBOSA.

aspektu zewnętrznego działania. W konkluzji NSA wyraził stanowisko: „Sprawy udzielenia urlopu funkcjonariuszowi należą do spraw wynikających z podległości służbowej i tym samym na mocy art. 5 pkt 2 p.p.s.a. są wyłączone spod kognicji sądów administracyjnych”<sup>55</sup>.

Na takie ukształtowanie granic właściwości wskazał NSA w wyroku z 17 września 2020 r., I OSK 67/20, którym uwzględnił skargę kasacyjną od wyroku WSA w Białymstoku z 24 września 2019 r., II SA/Bk 585/19 w sprawie ze skargi M.B. na postanowienie Komendanta Wojewódzkiego Policji w (...) z dnia (...) czerwca 2019 r. nr (...) w przedmiocie niedopuszczalności odwołania. Kwestionując istnienie podstawy prawnej do kwalifikacji czynności odmowy udzielenia urlopu do przyjęcia formy decyzji, w uzasadnieniu NSA podzielił stanowisko prezentowane w orzecznictwie sądowym: „Przejawem podległości służbowej policjanta jest pozostawienie jego przełożonemu decyzji m.in. o wyrażeniu zgody na udzielenie urlopu. Z przepisu § 3 ust. 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 14 maja 2013 r. w sprawie szczegółowych praw i obowiązków oraz przebiegu służby policjantów wynika, że sprawa dotycząca udzielenia urlopu, podobnie jak sprawa dotycząca zwolnienia od zajęć służbowych, nie następuje w formie rozkazu personalnego, czyli aktu administracyjnego o cechach decyzji administracyjnej, wydawanego w sprawach wynikających ze stosunku służbowego policjantów. Wewnętrzny charakter sprawy przypisanej do kompetencji przełożonego właściwego w sprawach osobowych, charakter wskazanych przesłanek, bezpośrednio związanych ze służbą, oraz brak formy rozkazu personalnego uzasadnia twierdzenie, że odmowa udzielenia urlopu pozostaje w wyłącznej gestii przełożonego policjanta i nie podlega kontroli sądowej”<sup>56</sup>.

Przy wyznaczaniu granic właściwości sądów administracyjnych w sprawach relacji przełożony – podwładny należy jednak ustalić zakres przedmiotowy działania przełożonego, a zatem czy dotyczy sfery wewnętrznej czy zewnętrznej. Ten aspekt ścisłego określenia przedmiotu sprawy przy ustalaniu właściwości sądów administracyjnych podkreślił WSA w Krakowie w wyroku z 4 kwietnia 2022 r., III SA/Kr 1385/21, w którym rozpoznał sprawę ze skargi A.A. na decyzję (pismo) Komendanta Wojewódzkiego Policji z dnia (...) 2021 r. nr (...) w sprawie odmowy udzielenia urlopu wypoczynkowego i podzielił stanowisko przyjęte w orzecznictwie sądowym: „Przejawem podległości służbowej funkcjonariusza jest pozostawienie jego przełożonemu decyzji m.in. o wyrażeniu zgody na udzielenie urlopu w określonym terminie. Odmowa udzielenia urlopu w określonym terminie pozostaje w wyłącznej gestii przełożonego policjanta i nie podlega kontroli sądowej. Sprawa taka dotyczy organizacji służby, za którą odpowiedzialne są określone organy, którym pozostawiono pełną swobodę w zakresie ustalania terminów udzielania funkcjonariuszom urlopów. W niniejszej sprawie jednak, charakter rozstrzygnięcia w kwestii rozpoznania wniosku funkcjonariuszki o udzielenie urlopu wypoczynkowego, a nie wniosku o udzielenie urlopu wypoczynkowego w określonym terminie,

<sup>55</sup> CBOSA.

<sup>56</sup> CBOSA.

dotyczy zatem uprawnień i obowiązków wynikających z przepisów prawa i ma charakter prawnie wiążący, co oznacza, że w tego rodzaju sprawie wpływa na sytuację skarżącej, ustalając jej prawa<sup>57</sup>. Ten odrębny przedmiot od udzielenia urlopu wypoczynkowego Sąd wywiódł z przedmiotu sprawy z wniosku funkcjonariuszki o naliczenie zaległego urlopu wypoczynkowego za czas przebywania przez nią na urlopie wychowawczym. Wykracza to zatem poza relację przełożony – podwładny wyłączonej spod kontroli sądu administracyjnego na podstawie art. 5 pkt 2 p.p.s.a.

Ograniczenia sfery wewnętrznej relacji przełożony – podwładny NSA podkreślił w postanowieniu z 23 lutego 2021 r., III OSK 3570/21, którym rozpoznał skargę kasacyjną od postanowienia WSA w Lublinie z 12 sierpnia 2020 r., III SA/Lu 410/20 o odrzuceniu skargi M.G. na postanowienie Komendanta Wojewódzkiego Policji w (...) z dnia (...) kwietnia 2020 r. nr (...) w przedmiocie stwierdzenia niedopuszczalności odwołania. Naczelny Sąd Administracyjny uchylił zaskarżone postanowienie, nie podzielił bowiem stanowiska WSA w Lublinie, w którym przyjęto, że: „Stosownie do treści art. 5 pkt 2 p.p.s.a. sądy administracyjne nie są właściwe m.in. w sprawach wynikających z podległości służbowej między przełożonymi i podwładnymi. W orzecznictwie sądów administracyjny[ch] ugruntowany jest pogląd, zgodnie z którym pod pojęciem spraw, o których mowa w art. 5 pkt 2 p.p.s.a., należy rozumieć sprawy w znaczeniu materialnym, a nie procesowym. To z kolei prowadzi do wniosku, że spod kontroli sądowej wyłączona jest wszelka działalność organów administracji publicznej w omawianej kategorii spraw. Niedopuszczalna jest zatem skarga na decyzje, postanowienia, akty i czynności, a także na bezczynność organów w sprawach podległości służbowej. Podjęcie bowiem służby w formacjach mundurowych, w tym w Policji, jest dobrowolne. Każdy, kto dobrowolnie przystępuje do takiej służby, rezygnuje z pewnej części swobód obywatelskich, w tym decyduje się automatycznie na ograniczenie prawa do sądu. Przejawem podległości służbowej funkcjonariusza jest pozostawienie jego przełożonym prawa decydowania także w sprawie ustalenia należnego ekwiwalentu pieniężnego za wypracowane nadgodziny służby, a następuje to na podstawie czynności materialno-technicznej. Takie sprawy, w ocenie Sądu, należą do spraw z zakresu wewnętrznej sfery działania tego rodzaju jednostek i służb, o których mowa w art. 5 pkt 2 p.p.s.a. (por. postanowienie NSA z dnia 7 września 2011 r. sygn. akt I OSK 1382/11)”. Naczelny Sąd Administracyjny, uchylając zaskarżone postanowienie, wskazał, że: „(...) w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że ekwiwalent pieniężny za niewykorzystane urlopy jest przyznawany w drodze czynności materialno-technicznej (przez wypłatę), natomiast odmowa przyznania tego świadczenia powinna przybrać formę decyzji administracyjnej. Stanowisko to należy odnieść również do należności związanych z rozliczeniem nadpracowanych godzin (por. postanowienia NSA z dnia: 13 listopada 2020 r., sygn. akt I OSK 260/20 oraz 23 września 2020 r., sygn. akt I OSK 434/20). Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego przedstawiony stan prawny upoważnia do stwierdzenia, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie nieprawidłowo uznał, że skarga do sądu administracyjnego

<sup>57</sup> CBOSA.

na rozstrzygnięcie organu Policji w sprawie niezaliczenia policjantowi czynności do czasu służby i odmowy przyznania za ten okres ekwiwalentu pieniężnego za wypracowane nadgodziny – jest niedopuszczalna, a tym samym, że również na zaskarżone procesowe postanowienie organu odwoławczego – stwierdzające niedopuszczalność wniesienia odwołania w tego rodzaju sprawie – skarga do sądu administracyjnego nie przysługuje. Powyższe stanowisko Sądu było następstwem błędnego przyjęcia, że jest to sprawa wynikająca z podległości służbowej między przełożonymi i podwładnymi, w której jest wyłączona właściwość sądu administracyjnego (art. 5 pkt 2 p.p.s.a.)<sup>58</sup>.

## 5. Granice właściwości sądów administracyjnych w zakresie statusu sędziów sądów powszechnych

W art. 5 pkt 2 p.p.s.a. wyłączono właściwość sądów administracyjnych w sprawach wynikających z podległości służbowej pomiędzy przełożonymi i podwładnymi, nie wprowadzono przy tym zastrzeżenia co do zakresu ustrojowego organów administracji publicznej. Wymaga zatem rozważenia kwestia co do właściwości sądów administracyjnych w sprawach relacji przełożony – podwładny w zakresie organów wymiaru sprawiedliwości. Przy rozważaniu tej kwestii należy wskazać na regulację wyznaczającą status sędziego i określenie rodzaju spraw, które nie wchodzi w sferę statusu sędziego jako podwładnego. Ponadto przy określaniu właściwości sądów administracyjnych w sprawach z zakresu statusu sędziów sądów powszechnych należy uwzględnić rozdzielenie właściwości z Sądem Najwyższym.

Według art. 178 ust. 1 Konstytucji RP: „Sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom”. Status sędziego reguluje ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych<sup>59</sup>. Przy wyznaczaniu granic właściwości sądów administracyjnych w przedmiotowym zakresie podstawowe znaczenie ma art. 22 § 1 p.u.s.p.: „Prezes sądu: 1) kieruje sądem i reprezentuje sąd na zewnątrz, z wyjątkiem spraw należących do kompetencji dyrektora sądu, a w szczególności: a) kieruje działalnością administracyjną sądu, w zakresie wskazanym w art. 8 pkt 2, aa) (...), b) jest zwierzchnikiem służbowym sędziów, asesorów sądowych, referendarzy sądowych, asystentów sędziów danego sądu oraz kierownika i specjalistów opiniodawczego zespołu sądowych specjalistów, c) powierza sędziom, asesorom sądowym i referendarzom sądowym pełnienie funkcji i zwalnia z ich pełnienia, chyba że ustawa stanowi inaczej”. W art. 22 § 1 p.u.s.p. uregulowano kompetencje prezesa sądu i wyodrębnilo kompetencję zwierzchnika służbowego oraz kompetencję powierzania sędziom, asesorom sądowym i referendarzom sądowym pełnienia funkcji i zwalniania z ich pełnienia, chyba że ustawa stanowi inaczej. Oznacza to, że ten drugi zakres nie mieści się w kompetencji zwierzchnika służbowego, ale jest kompetencją zewnętrzną związaną ze statusem sędziego. Wykonywanie tej kompetencji jest

<sup>58</sup> CBOSA.

<sup>59</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 217 ze zm.; dalej: p.u.s.p.

regulowane ustawowo. Według art. 22a § 1 i 4 p.u.s.p.: „§ 1. Prezes sądu apelacyjnego w sądzie apelacyjnym po zasięgnięciu opinii kolegium sądu apelacyjnego, prezes sądu okręgowego w sądzie okręgowym po zasięgnięciu opinii kolegium sądu okręgowego a prezes sądu rejonowego w sądzie rejonowym po zasięgnięciu opinii kolegium właściwego sądu okręgowego ustalają podział czynności, który określa: 1) przydział sędziów, asesorów sądowych i referendarzy sądowych do wydziałów sądu, 2) zakres obowiązków sędziów, asesorów sądowych i referendarzy sądowych i sposób ich uczestniczenia w przydziale spraw, 3) plan dyżurów oraz zastępstw sędziów, asesorów sądowych i referendarzy sądowych – przy uwzględnieniu specjalizacji sędziów, asesorów sądowych i referendarzy sądowych w rozpoznawaniu poszczególnych rodzajów spraw, konieczności zapewnienia właściwego rozmieszczenia sędziów, asesorów sądowych i referendarzy sądowych w wydziałach sądu i równomiernego rozłożenia ich obowiązków oraz potrzeby zagwarantowania sprawnego postępowania sądowego. (...) § 4. Prezes sądu może ustalić nowy podział czynności w całości lub części w każdym czasie, jeżeli przemawiają za tym względy, o których mowa w § 1. W przypadku asesorów sądowych, o których mowa w § 1a, zmiana zakresu obowiązków skutkująca przeniesieniem do innego wydziału sądu jest możliwa w przypadkach szczególnie uzasadnionych, nie wcześniej jednak niż po upływie roku służby i tylko raz”. Unormowano również środek prawny od czynności prezesa sądu zmieniającej zakres obowiązków sędziego. Zgodnie z art. 22a § 5 i 6 p.u.s.p.: „§ 5. Sędzia lub asesor sądowy, któremu zmieniono podział czynności w sposób skutkujący zmianą zakresu jego obowiązków, w szczególności przeniesieniem do innego wydziału sądu, może odwołać się do Krajowej Rady Sądownictwa w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania nowego zakresu obowiązków. Odwołanie nie przysługuje w przypadku: 1) przeniesienia do wydziału, w którym rozpoznaje się sprawy z tego samego zakresu; 2) powierzenia obowiązków w tym samym wydziale na zasadach obowiązujących pozostałych sędziów, a w szczególności odwołania przydziału do sekcji lub innej formy specjalizacji. § 6. Odwołanie, o którym mowa w § 5, wnosi się za pośrednictwem prezesa sądu, który dokonał podziału czynności objętego odwołaniem. Prezes sądu przekazuje odwołanie Krajowej Radzie Sądownictwa w terminie 14 dni od dnia jego otrzymania wraz ze stanowiskiem w sprawie. Krajowa Rada Sądownictwa podejmuje uchwałę uwzględniającą albo oddalającą odwołanie sędziego, mając na uwadze względy, o których mowa w § 1. Uchwała Krajowej Rady Sądownictwa w sprawie odwołania, o którym mowa w § 5, nie wymaga uzasadnienia. Od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa odwołanie nie przysługuje. Do czasu podjęcia uchwały sędzia lub asesor sądowy wykonuje obowiązki dotychczasowe”.

Przyjęcie reguły zamknięcia toku instancji nie oznacza zamknięcia dopuszczalności drogi sądowej. W orzecznictwie Sądu Najwyższego można wskazać na pierwotnie przyjęte stanowisko co do dopuszczalności drogi sądowej. Postanowieniem z 8 listopada 2022 r., I NKRS 60/22 – po rozpoznaniu sprawy z odwołania W.Ż. od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa nr (...) z dnia (...) marca 2022 r. w przedmiocie „umorzenia postępowania w sprawie od podziału czynności” – Sąd Najwyższy odrzucił odwołanie. W uzasadnieniu Sąd Najwyższy wywiódł: „Nie ulega

wątpliwości, że art. 22a § 6 zdanie piąte p.u.s.p. stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 44 ust. 1 zdanie pierwsze u.KRS. Zgodnie zatem z regułą kolizyjną *lex specialis derogat legi generali* uznać należy, że w odniesieniu do decyzji prezesa sądu o zmianach w zakresie powierzania sędziom obowiązków w tym samym wydziale sądu, nie przysługuje droga sądowa. Innymi słowy: odwołanie takie jest niedopuszczalne z mocy ustawy, co z kolei uniemożliwia merytoryczne rozpoznanie wniesionego przez skarżącego odwołania od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa nr (...). Podkreślić jednocześnie należy, że – jak wielokrotnie wskazywał Sąd Najwyższy (zob. postanowienia Sądu Najwyższego z: 24 września 2019 r., I NO 58/19; 25 września 2019 r., I NO 42/19; 9 stycznia 2020 r., I NO 181/18; 15 stycznia 2020 r., I NO 174/19; 27 maja 2020 r., I NO 186/19; 9 czerwca 2020 r., I NO 173/19; 3 sierpnia 2020 r., I NO 80/20; 1 lipca 2020 r., I NO 57/19; 3 sierpnia 2020 r., I NO 80/20; 8 grudnia 2020 r., I NO 76/20; 11 maja 2022 r., I NKRS 133/21; I NKRS 64/22) – zmiana zakresu czynności sędziego nie jest «sprawą» w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, w której musi być zagwarantowana droga sądowa. Zważywszy na autonomiczny charakter «sprawy» w rozumieniu konstytucyjnym, przyjąć należy, że interpretacja tego określenia nie może być uzależniona od rozumienia «sprawy» na poziomie regulacji ustawowych. Jak zaś podkreślił Trybunał Konstytucyjny, «sprawą» jest spór z udziałem przynajmniej jednej osoby prywatnej, a w konsekwencji «sprawą» nie jest spór wewnątrz organu władzy publicznej, w tym sprawa ze stosunku nadzędności i podporządkowania między organami państwowymi oraz sprawa ściśle związana z podległością służbową w relacji między przełożonymi i podwładnymi w organach państwowych (zob. wyroki TK z: 9 czerwca 1988 r., K 28/97; 10 maja 2000 r., K 21/99; 18 maja 2004 r., SK 38/03; 30 października 2012 r., SK 20/11, 6 listopada 2012 r., K 21/11; 26 listopada 2019 r., P 9/18). Zgodnie z art. 9a § 1 p.u.s.p. nadzór administracyjny w zakresie właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu sprawują prezesi sądów. W ramach tego nadzoru prezesi sądów są upoważnieni do ustalania podziału czynności, który – zgodnie z art. 22a § 1 p.u.s.p. – określa: 1) przydział sędziów, asesorów sądowych i referendarzy sądowych do wydziałów sądu; 2) zakres obowiązków sędziów, asesorów sądowych i referendarzy sądowych i sposób ich uczestniczenia w przydziale spraw; 3) plan dyżurów oraz zastępstw sędziów, asesorów sądowych i referendarzy sądowych. Spór pomiędzy sędzią a prezesem sądu, co do sposobu ustalenia podziału czynności, odbywa się w ramach ściśle rozumianego stosunku służbowego wewnątrz organu władzy sądowniczej. Sędzia nie występuje w tym sporze jako osoba prywatna<sup>60</sup>.

Dla wyprowadzenia dopuszczalności drogi sądowej w sprawie przeniesienia sędziego w zakresie jego statusu istotne było stanowisko Trybunału Sprawiedliwości UE wyrażone w wyroku z 6 października 2021 r. w sprawie C-487/19 w trybie prejudycjalnym, że przeniesienie sędziego bez jego zgody do innego sądu lub między dwoma wydziałami tego samego sądu może naruszać zasady nieusuwalności i niezawisłości sędziów i w związku z tym niezbędne jest zagwarantowanie drogi sądowej. W orzeczeniu tym Trybunał wskazał: „(...) istotne jest to, aby środki w postaci

<sup>60</sup> InfoCuria Orzecznictwo ECLI:EU:C:2021:798.

przeniesienia sędziego bez jego zgody – nawet gdy są one, jak w kontekście sprawy w postępowaniu głównym, przyjmowane przez prezesa sądu, w którym orzeka dany sędzia, w oderwaniu od systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów – mogły być podejmowane wyłącznie z uzasadnionych powodów związanych w szczególności z wykorzystaniem dostępnych zasobów pozwalających na zapewnienie należytego sprawowania wymiaru sprawiedliwości oraz aby takie decyzje mogły podlegać zaskarżeniu na drodze sądowej zgodnie z procedurą w pełni gwarantującą prawa potwierdzone w art. 47 i 48 Karty praw podstawowych, w tym prawo do obrony<sup>61</sup>. Miało to znaczenie dla zmiany linii orzecznictwa Sądu Najwyższego. Takie stanowisko co do dopuszczalności drogi sądowej przyjęto w postanowieniu SN z 22 lutego 2023 r., I NKRS 105/22, którym odrzucono odwołanie R.G. od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa nr (...) z 18 października 2022 r. w przedmiocie umorzenia postępowania w sprawie odwołania od podziału czynności. Odrzucenie odwołania oparto na niespełnieniu wymogów co do treści, które dla tej czynności określają przepisy prawa. W uzasadnieniu Sąd Najwyższy przyjął: „Zgodnie z art. 44 ust. 1 zdanie pierwsze u.KRS uczestnik postępowania może odwołać się do Sądu Najwyższego z powodu sprzeczności uchwały Rady z prawem, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej. Zgodnie z art. 44 ust. 3 u.KRS do postępowania przed Sądem Najwyższym stosuje się przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o skardze kasacyjnej, z wyłączeniem art. 87<sup>1</sup> k.p.c. ustanawiającego przymus adwokacko-radcowski. Stosownie do powyższego przyjmuje się, że odwołanie od uchwały Rady powinno spełniać warunki konstrukcyjne przewidziane dla skargi kasacyjnej (...). (...) Stosownie do art. 398<sup>6</sup> § 2 k.p.c. sąd drugiej instancji odrzuca skargę kasacyjną wniesioną po upływie terminu, skargę niespełniającą wymagań określonych w art. 398<sup>4</sup> § 1 k.p.c., nieopłaconą oraz skargę, której braków nie usunięto w terminie lub z innych przyczyn niedopuszczalną. Sąd Najwyższy odrzuca skargę kasacyjną, która podlegała odrzuceniu przez sąd drugiej instancji, albo zwraca ją temu sądowi w celu usunięcia dostrzeżonych braków (art. 398<sup>6</sup> § 3 k.p.c.)<sup>62</sup>”.

Do spraw objętych właściwością Sądu Najwyższego należą na podstawie art. 69 p.u.s.p. sprawy wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego po przejściu w stan spoczynku. Od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa o odmowie wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska, podjętej na podstawie art. 69 § 1b p.u.s.p., służy odwołanie do Sądu Najwyższego (art. 44 ust. 1 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa<sup>63</sup>).

Właściwość Sądu Najwyższego we wskazanych sprawach z zakresu statusu sędziego nie wyznacza zamknięcia i wyłączenia właściwości sądów administracyjnych. W orzecznictwie sądów administracyjnych co do statusu sędziów wskazuje się, że nie wyczerpuje to całokształtu ochrony. Przykładem takiego rozszerzenia właściwości sądów administracyjnych jest wyrok WSA w Gdańsku z 15 grudnia 2022 r., III SA/Gd 1173/21, którym została rozpoznana sprawa ze skargi B.C. na

<sup>61</sup> Pkt 118 wyroku; ECLI:EU:C:2021:798.

<sup>62</sup> Orzeczenie dostępne w internetowej bazie orzeczeń Sądu Najwyższego.

<sup>63</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 269 ze zm.

zarządzenie Prezesa Sądu Okręgowego w A. z 29 października 2021 r., nr (...) w przedmiocie natychmiastowej przerwy w czynnościach służbowych sędziego. Sąd przyjął dopuszczalność drogi postępowania sędziowskoadministracyjnego i wywiódł: „W ocenie Sądu zarządzenie prezesa sądu wydane w trybie art. 130 u.s.p. w przedmiocie natychmiastowej przerwy w czynnościach służbowych sędziego spełnia wszystkie powyższe przesłanki warunkujące uznanie takiego aktu za «akt z zakresu administracji publicznej dotyczący uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa», a zatem – co do zasady – podlegający kognicji sądu administracyjnego. Co istotne, jest to akt wydawany przed ewentualnym wszczęciem postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego i jako taki nie jest objęty ramami tego postępowania. Prezes sądu, w zakresie, w jakim zarządza czasowe pozbawienie wykonywania sędziowskich jego obowiązków służbowych, wchodzi w rolę organu administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym. Pozbawienie sędziego czasowo możliwości sprawowania urzędu w drodze zarządzenia prezesa sądu wydanego na podstawie art. 130 § 1 u.s.p. jest aktem działania prezesa sądu jako organu kierującego działalnością administracyjną sądu, a zatem będącego w znaczeniu funkcjonalnym organem administracji”<sup>64</sup>.

Właściwość sądów administracyjnych przyjęto w postanowieniu WSA w Warszawie z 23 lutego 2023 r., VI SA/Wa 8158/22 w przedmiocie dopuszczalności udzielenia ochrony tymczasowej w sprawie ze skargi P.G. na postanowienie Prezydenta RP z (...) września 2022 r., nr (...) o wyznaczeniu do orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej Sądu Najwyższego – postanowieniem tym wstrzymano wykonanie zaskarżonego postanowienia w części dotyczącej P.G. W uzasadnieniu postanowienia Sąd przyjął: „(...) należy odnieść się do zarzutu organu dotyczącego braku możliwości wstrzymania wykonania skarżonego aktu, w przypadku niedopuszczalności skargi. Sąd, mając na uwadze złożoność materii prawnej niniejszej sprawy oraz argumentację strony skarżącej, jak i poglądy orzecznictwa uznał, że w tym przypadku wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu jest możliwe, gdyż kwestia dopuszczalności skargi na postanowienie Prezydenta RP w przedmiocie wyznaczenia skarżącego do orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej Sądu Najwyższego nie została w żaden sposób przesądzona. Wskazać przy tym należy, że dopuszczalne jest udzielenie ochrony tymczasowej także w stosunku do aktów, które nie podlegają wykonaniu, nie nakładając na adresata obowiązku, ale ze względu na swoją ostateczność wywołując negatywne skutki prawne w sferze jego interesów i praw. Takie skutki powoduje niewątpliwie przeniesienie sędziego, wbrew jego woli, do orzekania w innym zupełnie zakresie oraz w innej Izbie Sądu Najwyższego, jak to ma miejsce w niniejszej sprawie”<sup>65</sup>.

W zakresie statusu sędziego w granicach właściwości sądów administracyjnych przyjęto sprawę ze skarg na pismo Prezydenta RP w przedmiocie określenia daty przejścia sędziego w stan spoczynku. Postanowieniem z 18 kwietnia 2019 r., II GZ 51/19 NSA – po rozpoznaniu zażalenia J.I. na postanowienie WSA w War-

<sup>64</sup> CBOSA.

<sup>65</sup> CBOSA.

szawie z 4 stycznia 2019 r., VI SA/Wa 2135/18 w zakresie umorzenia postępowania sądowoadministracyjnego w sprawie ze skargi J.I. na pismo Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia (...) września 2018 r. bez numeru w przedmiocie zawiadomienia o dacie przejścia w stan spoczynku sędziego Sądu Najwyższego – uchylił zaskarżone postanowienie. W uzasadnieniu NSA wywiódł: „(...) na Prezydencie RP ciążył obowiązek wydania stosownego aktu, o jakim stanowi art. 39 ustawy o SN. Co więcej, akt taki podlega kontroli sądowoadministracyjnej, zatem trafnie przyjął Sąd I instancji, że w rozpoznawanej sprawie nie zaszyły okoliczności skutkujące odrzuceniem skargi z art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a. Na rzecz kontroli sądowoadministracyjnej aktu Prezydenta RP stwierdzającego przejście lub przeniesienie sędziego SN w stan spoczynku przemawiają następujące względy. Akt ten wydawany jest przez Prezydenta RP w odmiennej sytuacji prawnej niż akty podejmowane przez Prezydenta RP przy powołaniu na stanowisko sędziego SN. NSA zna i podziela argumentację własnych orzeczeń i poglądów TK, zgodnie z którymi akty, a nawet szerzej działania Prezydenta RP przy powołaniu sędziów nie podlegają kognicji sądów administracyjnych. Skoro uprawnieni[a] Prezydenta RP w tym zakresie są osobistymi uprawnieniami (prerogatywami) Prezydenta, a Konstytucja RP nie stanowi o istnieniu prawa podmiotowego dostępu do służby sędziowskiej, to tym samym można twierdzić, że sądy administracyjne nie mają prawnej możliwości prowadzenia kontroli w zakresie aktów związanych z taką procedurą. Jednak w rozpoznawanej sprawie sytuacja jest inna. Skarżący, występując ze skargą do Sądu I instancji, kwestionuje akt, który został wydany przez Prezydenta RP w ramach istniejącego stosunku prawnego związanego z pełnieniem urzędu sędziego SN. Stosunku ukształtowanego powołaniem na to stanowisko. Charakter prawny stosunku służbowego sędziego, w tym sędziego SN jest złożony. W nauce i orzecznictwie nie doczekał się jednoznacznego ujęcia, jednak nie budzi wątpliwości, że z chwilą powołania na urząd sędziego pomiędzy sędzią a państwem powstaje stosunek służbowy, który posiada elementy publicznoprawne oraz stosunku pracy. W płaszczyźnie publicznoprawnej stosunek ten istnieje pomiędzy sędzią a państwem. Za państwo w tym stosunku działa organ, który może być różnie wskazany, bo jego określenie jest wyborem ustawodawcy. Do wejścia w życie ustawy o SN, a więc na gruncie wcześniej obowiązującej ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2016 r. poz. 1254 z późn. zm.) organem w zakresie przeniesienia sędziego SN w stan spoczynku był Pierwszy Prezes SN, co wprost wynikało z treści art. 32 tej ustawy. W podobny sposób były uregulowane kompetencje Pierwszego Prezesa SN w tych zakresach, które związane były z koniecznością ukształtowania praw i obowiązków sędziego SN. Przyjęta w ustawie o SN zmiana organu w zakresie potwierdzania faktu przejścia w stan spoczynku lub przeniesienia do tego stanu nie może prowadzić do pogorszenia sytuacji prawno-ustrojowej sędziego przez pozbawienie takiej osoby prawa zaskarżania aktów Prezydenta RP związanych z przejściem w stan spoczynku. Z tego więc powodu Prezydent RP na gruncie ustawy o SN musi być traktowany jak organ administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym. Rozwiązanie takie nie narusza konstytucyjno-prawnego statusu Prezydenta RP jako głowy państwa polskiego. Zgodnie z art. 126 ust. 3 Konstytucji RP Prezydent Rzeczypospolitej wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych

w Konstytucji RP i ustawach. Rola, jaką przyjmuje Prezydent RP w konkretnych, normatywnych sytuacjach, zależy od pozytywnej regulacji jego uprawnień. Wejście w rolę organu administracji w ujęciu funkcjonalnym w ustawie o SN otwiera drogę do sądowej kontroli działań Prezydenta RP w zakresie statusu prawnego sędziów SN. Przyjęcie innej interpretacji obowiązujących przepisów prowadziłoby do naruszenia zasad wynikających z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, bo *de facto* sędzia SN zostałby pozbawiony możliwości sądowego kwestionowania działań mających wpływ na zakres jego praw i obowiązków wynikających ze stosunku prawnego łączącego ten podmiot z państwem. Z tego też powodu NSA twierdzi, że wykładnia prokonstytucyjna art. 37 § 1 i art. 111 § 1–1b ustawy o SN ze względu na treść art. 4 ust. 1 ustawy nowelizującej musi prowadzić do uznania dopuszczalności zaskarżenia aktu Prezydenta RP stwierdzającego przejście sędziego SN w stan spoczynku<sup>66</sup>.

## 6. Granice właściwości sądów administracyjnych wyznaczone aspektem podmiotowym i przedmiotowym działania organów państwa

### *Wyłączenie właściwości sądów administracyjnych w sprawach powoływania sędziów przez Prezydenta RP*

Właściwość sądów administracyjnych została wyznaczona w art. 184 Konstytucji RP w aspekcie przedmiotowym i podmiotowym. Zarówno aspekt przedmiotowy, jak i aspekt podmiotowy są powodem wątpliwości w sprawach powołania sędziów przez Prezydenta RP – i co do kwalifikacji kompetencji Prezydenta RP w sprawie powołania sędziów do działalności administracji publicznej, i co do kwalifikacji w systemie ustrojowym organów państwa Prezydenta RP do organów administracji publicznej.

W konsekwencji w orzecznictwie sądów administracyjnych wywoływała wątpliwości interpretacyjne dopuszczalność drogi postępowania sądownoadministracyjnego w sprawach powoływania sędziów przez Prezydenta RP. Ukształtowana linia orzecznictwa wyłącza w tych sprawach drogę sądownoadministracyjną. Szeroko w aspekcie tak przedmiotowym, jak i podmiotowym wyłączenie właściwości sądów administracyjnych wyprowadzono w postanowieniu z 27 lutego 2023 r., II GSK 1520/22, którym NSA oddalił skargę kasacyjną G.H. od postanowienia WSA w Warszawie z 7 czerwca 2022 r., VI SA/Wa 672/22 o odrzuceniu skargi G.H. na postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 grudnia 2021 r. nr 1130.126.2021 w przedmiocie odmowy powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał: „Omawiany akt urzędowy głowy państwa nie jest jednak aktem podejmowanym przez organ administracji publicznej w zakresie działalności (wykonywania), nawet szeroko rozumianej, administracji publicznej, co powoduje, że nie podlega kontroli sądu administracyjnego. Wprawdzie Prezydent RP jest organem (dualistycznej) władzy wykonawczej – której rozumienie należałoby przy tym uznać za zdecydowanie szersze w relacji

<sup>66</sup> CBOSA.

do rozumienia pojęcia administracji publicznej – to jednak z całą pewnością nie jest organem administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym, co znajduje swoje potwierdzenie w treści art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a. Nie sposób jest również przyjąć, że działa jako organ administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym, o którym mowa w art. 1 pkt 2 k.p.a. (zob. J. Zimmermann, *op. cit.* [*Prawo administracyjne*, Warszawa 2016], s. 234; por. również np. R. Piotrowski, *Sędziowie a władza wykonawcza. Wybrane problemy konstytucyjne*, „*Studia Iuridica*” XLVIII/2008, s. 215) – a mianowicie, że jest innym organem państwowym powołanym z mocy prawa do załatwiania spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych – w zakresie, w jakim miałyby się to odnosić do podejmowania indywidualnego aktu urzędowego na podstawie przepisów art. 144 ust. 1 w związku z ust. 3 pkt 17 i art. 179 ustawy zasadniczej, to jest powoływania sędziów. (...) Stanowisku, że powołując do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Prezydent RP działa jako organ administracji w znaczeniu funkcjonalnym oraz w zakresie działalności administracji publicznej sprzeciwia się przede wszystkim argument z treści, funkcji oraz znaczenia konsekwencji wynikających z art. 10 Konstytucji RP. Zwłaszcza, gdy w tej mierze podkreślić, że u podstaw powierzenia głowie państwa kompetencji powoływania sędziów – i niezależnie od innych jeszcze towarzyszących temu przesłanek – z całą pewnością legło również założenie tworzenia, w ten właśnie sposób, elementu wzajemnego oddziaływania i hamowania władz, o czym mowa była też powyżej, a ponadto realizacja – stosownie do art. 126 ust. 1 ustawy zasadniczej – funkcji gwaranta ciągłości władzy państwowej. Przy tym, wobec określonego w art. 179 Konstytucji RP sposobu powoływania sędziów – oraz wobec autonomiczności konstytucyjnego pojęcia «powołania» – za uzasadniony trzeba uznać wniosek, że jego znaczenie ustrojowe oraz istota, gdy chodzi o przyjętą przez ustrojodawcę formułę, wyraża się w nadaniu sędziemu inwestytury stanowiącej tytuł do sprawowania władzy sądowniczej wraz z określeniem zakresu sprawowania tejże władzy, co oznacza, że «(...) *ratio legis* powołania do służby sędziowskiej sprowadza się do nadania prawa jurysdykcji i sprecyzowania jego granic przez wskazanie obejmowanego stanowiska» (por. wyrok TK z dnia 8 maja 2012 r., K 7/10). Podkreślając w związku z powyższym, że istotne znaczenie dla oceny charakteru prawnego oraz rangi czynności powołania na urząd sędziego ma rola ustrojowa Prezydenta, określona w art. 126 ust. 1 Konstytucji RP, a ponadto okoliczność braku określenia cech aktu urzędowego powołania na stanowisko sędziowskie w ustawach regulujących ustrój sądów i status sędziów objętych zakresem aktów powołania – co w relacji do konstytucyjnej formy «postanowienia Prezydenta», ogłaszanego w «Monitorze Polskim» powoduje również, że zewnętrzna postać aktu urzędowego Prezydenta nie obejmuje uzasadnienia podjętej decyzji personalnej (zob. postanowienie TK z dnia 23 czerwca 2008 r., Kpt 1/08 (...)) – nie sposób jest twierdzić, że w omawianym zakresie głowa państwa działa jako organ administracji w znaczeniu funkcjonalnym oraz w zakresie wykonywania działalności administracji publicznej<sup>67</sup>.

<sup>67</sup> CBOSA.

## *Granice właściwości sądów administracyjnych w sprawach działania organów państwowych władzy ustawodawczej*

Wyznaczona granica właściwości sądów administracyjnych do kontroli działania administracji publicznej może nasuwać wątpliwości co do charakteru działań organów władzy ustawodawczej. W tym zakresie wymaga rozważenia kwestia statusu ustrojowego Marszałka Sejmu i charakteru prawnego działania tego organu. W rozważaniach dotyczących tej kwestii na podstawie regulacji Konstytucji RP podkreśla się, że: „Marszałek Sejmu jest jednoosobowym organem kierowniczym izby, do którego należą najważniejsze kompetencje związane z reprezentowaniem Sejmu w stosunkach wewnętrznych i zewnętrznych (wobec innych organów państwa), w tym przewodniczenie obradom Sejmu oraz strzeżenie praw Sejmu i uprawnień posłów wynikających z ich mandatu przedstawicielskiego. (...) Szczegółowe kompetencje marszałka w ramach procesu ustawodawczego zostały wskazane w art. 119 ust. 3, art. 121 ust. 1, art. 122 ust. 1, art. 224 ust. 1, art. 235 ust. 6–7. Jako reprezentant całej izby i wszystkich posłów Marszałek Sejmu powinien zachowywać minimum neutralności politycznej i równy dystans wobec wszystkich stronnictw parlamentarnych. W praktyce pozycja ponadpartyjnego arbitra jest trudno osiągalna, gdyż marszałkowie są zwykle ważnymi politykami należącymi do większości rządowej. Wybór marszałka i wicemarszałków traktuje się jako przesłankę stwierdzenia, że nowo wybrany Sejm ukonstytuował się i może działać (zob. art. 109); wybór przeprowadza się podczas pierwszego posiedzenia Sejmu, którego obrady prowadzi Marszałek Senior (jeden z najstarszych wiekiem posłów, powołany przez Prezydenta). Kadencja Marszałka Sejmu upływa wraz z kadencją Sejmu. Marszałek Sejmu jest również odrębnym konstytucyjnym organem państwa i realizuje zadania niezwiązane z kierowniczą funkcją w Sejmie (zob. art. 98 ust. 4, art. 114 ust. 1, art. 122 ust. 4 zdanie drugie, art. 128 ust. 2, art. 131 ust. 1–2, art. 206 zdanie trzecie, art. 211 zdanie trzecie). Działa wówczas we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność (por. jednak TK – K 21/98)<sup>68</sup>.

W orzecznictwie sądowym wyznaczenie właściwości sądów administracyjnych w zakresie kontroli działania organów państwowych władzy ustawodawczej zostało rozważone w postanowieniu NSA z 17 stycznia 2020 r., I OSK 2760/19, którym uchylono postanowienie WSA w Warszawie z 10 lipca 2019 r., IV SAB/Wa 464/19 o odrzuceniu skargi M.S. na przewlekłe prowadzenie postępowania przez Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w przedmiocie skierowania wniosku o wyrażenie przez Sejm zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej. W uzasadnieniu postanowienia NSA przyjęto: „Nie budzi wątpliwości Naczelnego Sądu Administracyjnego status Marszałka Sejmu jako organu państwa, podobnie jak nie budzi wątpliwości to, że nie każdy organ państwa wykonuje zadania właściwe dla organu administracji publicznej w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 3 w zw. z art. 1 pkt 2 k.p.a. Nie każdy bowiem organ władzy publicznej wykazuje atrybuty organu administracji

<sup>68</sup> P. Radziejewicz, w: P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, LEX/el. 2021.

publicznej. W doktrynie i orzecznictwie wskazuje się, że organami administracji publicznej mogą być także organy władzy ustawodawczej lub sądowniczej, Prezydent lub organy niemieszczące się w podziale władzy (np. NIK, RPO, NBP) w zakresie, w jakim działalność danego organu będzie polegała na wykonywaniu administracji publicznej. Nawet jeśli przepisy nie nadają organowi władzy publicznej przymiotu organu administracji publicznej, to często specyfika (przedmiot) załatwianych spraw może wskazywać, że w istocie rzeczy w danym przypadku mówimy o wykonywaniu administracji publicznej. (...) Zgodnie z art. 7c ust. 6 ustawy [z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora] Sejm wyraża zgodę na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej w drodze uchwały podjętej bezwzględnią większością głosów ustawowej liczby posłów lub senatorów. Nieuzyskanie wymaganej większości głosów oznacza podjęcie uchwały o niewyrażeniu zgody na pociągnięcie posła lub senatora do odpowiedzialności karnej. W niniejszej sprawie decydująca była odpowiedź na pytanie, czy działalność Marszałka we wstępnej fazie postępowania parlamentarnego wyraża się w akcie lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Aby tak było, oparte na przepisach prawa formy działania Marszałka w sprawach indywidualnych winny mieć charakter jednostronny, władczy, publicznoprawny. Nie budzi wątpliwości NSA, że przewidziane w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. pojęcie «przepisy prawa» nie oznacza wyłącznie przepisów prawa administracyjnego. Wymieniona regulacja nie wprowadza żadnych kwalifikatorów niezbędnych do odczytania znaczenia tego pojęcia, zaś każda zawężająca interpretacja może prowadzić do wyjęcia danego aktu lub czynności poza zakres właściwości sądów administracyjnych. Pojęcie «przepisy prawa» oznaczać więc może regulacje znajdujące się w innych niż kodeks postępowania administracyjnego aktach prawnych, w tym w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora, istotne jednak jest, by przewidziane nimi formy działania ukierunkowane były na wykonywanie administracji. Warto przy tej okazji zaznaczyć, że musi istnieć ścisły i bezpośredni związek między działaniem (zaniechaniem określonego działania) organu a możliwością realizacji uprawnienia (obowiązku) wynikającego z przepisu prawa przez podmiot niepowiązany organizacyjnie z organem wydającym dany akt lub podejmującym daną czynność. Zakwalifikowanie zachowania organu do czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., wymaga stwierdzenia, że będący jego podstawą przepis zawiera nakaz określonego działania, niemającego w zasadzie ustalonej formy. Podjęcie tak rozumianej czynności nie wymaga autorytatywnej konkretyzacji, lecz jedynie potwierdzenia uprawnienia bądź obowiązku. Czynność taka dotyczy normy istniejącej i tylko wtedy można przyjąć, że odnosi się do uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, gdy bez tej czynności nie dochodzi do ich urzeczywistnienia. Podjęcie czynności wpływa na sytuację prawną podmiotu bądź przez to, że sytuację tę wyznacza, bądź przez to, że wywołuje określony skutek prawny, jaki obowiązujące prawo wiąże z czynnością. (...) przekazanie przez Marszałka Sejmu wniosku o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej organowi właściwemu wyczerpuje znamiona czynności z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.”<sup>69</sup>.

<sup>69</sup> CBOSA.

Takie stanowisko co do właściwości sądów administracyjnych zostało przyjęte w wyroku NSA z 14 grudnia 2022 r., III OSK 4968/21, którym oddalono skargę kasacyjną Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej od wyroku WSA w Warszawie z 15 grudnia 2020 r., VII SAB/Wa 236/20 w sprawie ze skargi P.K. na bezczynność Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w przedmiocie nadania biegu wnioskowi P.K. z dnia (...) lutego 2020 r. o wyrażenie zgody przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej na pociągnięcie posła do cywilnej odpowiedzialności sądowej. Rozważając właściwość sądu administracyjnego, NSA w uzasadnieniu wywiódł: „(...) czynność Marszałka Sejmu RP w postaci nadania biegu wnioskowi o wyrażenie zgody przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej na pociągnięcie posła do cywilnej odpowiedzialności sądowej jest czynnością z zakresu administracji publicznej, dotyczącą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Pojęcie czynności z zakresu administracji publicznej powinno być wykładane szeroko, jako każda czynność dotycząca uprawnienia lub obowiązku wynikającego z przepisu prawa, a niepodlegająca kontroli innego sądu, niż sąd administracyjny. Art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. powinien być wykładany w zgodzie z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, przewidującym prawo do sądu. (...) W ocenie NSA prokonstytucyjna wykładnia przepisów ustawy z [dnia] 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora nakazuje przyjąć, iż kontroli sądowoadministracyjnej podlega czynność Marszałka Sejmu RP związana z nadaniem biegu wnioskowi o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła do cywilnej odpowiedzialności sądowej. Czynność ta pozostaje w bezpośrednim związku z prawem do sądu, na które składa się m.in. prawo do uruchomienia procedury przed sądem”<sup>70</sup>.

## 7. Granice wewnętrzne właściwości sądów administracyjnych w rozpoznawaniu spraw sądowoadministracyjnych

Wyznaczenie granic właściwości sądów administracyjnych nie jest ograniczone do regulacji właściwości sądów administracyjnych w art. 184 Konstytucji RP, art. 1 § 1 p.u.s.a., art. 1, 3 i 5 p.p.s.a., ale też odnosi się do wyznaczenia granic wewnętrznych rozpoznawania spraw sądowoadministracyjnych. 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”. Dla wyznaczenia granic wewnętrznych właściwości sądów administracyjnych znaczenie ma wzajemne powiązanie regulacji w odrębnych gałęziach prawa w kształtowaniu uprawnień lub obowiązków jednostki. To powiązanie ma przesądzające znaczenie dla wyznaczenia zakresu kontroli sądów administracyjnych. Na ten związek materialny regulacji odrębnych gałęzi prawa wskazał NSA w uchwale składu siedmiu sędziów z 24 maja 2021 r., I FPS 1/21 wyjaśniającej: „Czy w świetle art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2188 ze zm.) oraz

<sup>70</sup> CBOSA.

art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.) ocena wszczęcia postępowania karnego skarbowego z punktu widzenia wywołania wyłącznie skutku w postaci wydłużenia postępowania podatkowego poprzedzającego wydanie decyzji podatkowej i w celu nierozpoczęcia albo zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego w rozumieniu art. 70 § 6 pkt 1 oraz art. 70c ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2020 r. poz. 1325 ze zm.) mieści się w granicach sprawy sądowej kontroli legalności tej decyzji?” Naczelny Sąd Administracyjny podjął uchwałę: „W świetle art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2188 ze zm.) oraz art. 1–3 i art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.) ocena przesłanek zastosowania przez organy podatkowe przy wydawaniu decyzji podatkowej art. 70 § 6 pkt 1 w zw. z art. 70c ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2020 r. poz. 1325 ze zm.) mieści się w granicach sprawy sądowej kontroli legalności tej decyzji”. W uzasadnieniu wywodzono o związku regulacji przepisów prawa: „Specyfika unormowania zawartego w art. 70 § 6 pkt 1 Ordynacji podatkowej w obowiązującym brzmieniu polega na rozbudowaniu tego przepisu po jego wejściu w życie 1 stycznia 2003 r. w wyniku kolejnych nowelizacji o dodatkowe, doprecyzowujące jego treść przesłanki, w tym zawarte także w art. 70c, które powinny być spełnione, aby z mocy prawa wystąpił skutek w postaci nierozpoczęcia lub zawieszenia biegu terminu przedawnienia. Do przesłanek tych obecnie należą:

– po pierwsze, wszczęcie postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe, co następuje w drodze postanowienia właściwego organu prowadzącego postępowania przygotowawcze w sprawach karnych skarbowych (art. 118 w zw. z art. 133 i 134 k.k.s.), stosownie do art. 303 k.p.k. w zw. z art. 113 § 1 k.k.s.;

– po drugie, ustalenie związku podejrzenia popełnienia przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego, objętego postanowieniem o wszczęciu postępowania w sprawie o takie przestępstwo lub wykroczenie, z niewykonaniem zobowiązania, którego dotyczy przedawnienie;

– po trzecie, zawiadomienie podatnika o tych okolicznościach w sposób wskazany w art. 70c, najpóźniej z upływem terminu przedawnienia, o którym mowa w art. 70 § 1 Ordynacji podatkowej.

W efekcie takiej konstrukcji przepisu prawa podatkowego powstała regulacja obejmująca działania organów podejmowane w ramach różnych procedur –podatkowej oraz karnej/karnej skarbowej. Przy czym uwzględniając praktykę prowadzenia postępowań przygotowawczych w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe – na ogół te działania podejmowane są przez te same organy podatkowe pierwszej instancji – naczelników urzędów skarbowych oraz naczelników urzędów celno-skarbowych, występujących w odmiennym charakterze. Okoliczność włączenia sformalizowanej czynności z prawa karnego skarbowego, jaką jest wszczęcie w drodze postanowienia postępowania w sprawie o przestęp-

stwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe, do przepisu podatkowego i uzależnienie od jej wystąpienia oraz związku z[e] zobowiązaniem podatkowym biegu terminu przedawnienia tego zobowiązania podatkowego, spowodowała, że stała się ona elementem ustawy podatkowej. Skutkiem takiego inkorporowania określonych instytucji z innych gałęzi prawa (w tym przypadku z prawa karnego/karnego skarbowego) do działu III Ordynacji podatkowej jest bowiem uczynienie z nich elementów hipotezy normy materialnego prawa podatkowego (por. R. Mastalski, glosa do wyroku NSA z 30 lipca 2020 r., I FSK 128/20, OSP 2021, nr 3, poz. 143, s. 174; G. Dźwigła, *Instrumentalne wszczęcie postępowania karnego skarbowego a zakres kontroli sądownoadministracyjnej*, „Przegląd Podatkowy” 2021, nr 1, s. 54; na temat pojęcia przepisów prawa podatkowego por. też wyrok TK z dnia 9 listopada 1999 r., K 28/98, OTK 1999, nr 7, poz. 156). Należy przy tym podkreślić, że niezbędna do wystąpienia skutku, o którym mowa w art. 70 § 6 pkt 1 Ordynacji podatkowej, przesłanka w postaci czynności procesowej organów postępowania przygotowawczego, podejmowanej na podstawie przepisów należących do prawa karnego/karnego skarbowego, została ściśle powiązana z pozostałymi przesłankami warunkującymi wystąpienie tego skutku, które wynikają wprost z regulacji zawartych w Ordynacji podatkowej lub w innych przepisach prawa podatkowego. (...)

Mając na uwadze konstrukcję analizowanego przepisu, gdzie w sposób niejako mechaniczny powiązано ograniczenie uprawnień podatnika do stabilizacji jego stosunków prawnych, jakie gwarantuje mu instytucja przedawnienia, z dniem wszczęcia postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe, konieczne jest w demokratycznym państwie prawnym zapewnienie temu podatnikowi podstawowej ochrony prawnej polegającej na zbadaniu, czy w okolicznościach konkretnej sprawy nie stoi to w sprzeczności z zasadami wynikającymi z Konstytucji RP, Ordynacji podatkowej, a w przypadku podatków zharmonizowanych także z prawa Unii Europejskiej. Wymaga to w sytuacji dokonywania przez sądy administracyjne na podstawie art. 134 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 1 § 2 p.u.s.a. kontroli zgodności z prawem zastosowania przez organy podatkowe art. 70 § 6 pkt 1 w zw. z art. 70c Ordynacji podatkowej, badania hipotezy normy prawnej wyprowadzanej nie tylko z literalnego brzmienia przepisów, ale również z zasad obowiązujących w całym systemie prawa wiążącego Rzeczpospolitą Polską (por. R. Mastalski, *Tworzenie prawa podatkowego a jego stosowanie*, (...) [Warszawa 2016], s.128–139). (...)

W przypadku pogłębionej oceny stosowania art. 70 § 6 pkt 1 w zw. z art. 70c Ordynacji podatkowej sąd administracyjny badałby tylko, czy nie doszło do instrumentalnego zastosowania prawa z punktu widzenia nierozpoczęcia lub zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego. Nie oceniałby wprost ani czasu, ani zasadności wszczęcia postępowania karnego skarbowego z punktu widzenia sprawy karnej skarbowej.

Opowiedzenie się za odmiennym poglądem braku kognicji sądu administracyjnego w tym zakresie i przyjęcie, że skutek w postaci nierozpoczęcia lub zawieszenia biegu terminu przedawnienia wystąpi w każdej sytuacji wydania postanowienia na podstawie art. 303 k.p.k. w zw. z art. 113 § 1 k.k.s., nawet przy ewidentnym braku

jakichkolwiek podstaw materialnoprawnych czy procesowych do wszczęcia postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe, czyniłoby iluzoryczną gwarancyjną funkcję instytucji przedawnienia zobowiązań podatkowych.

Podsumowując, należy zauważyć, że Naczelny Sąd Administracyjny przy wyjaśnianiu przepisów prawa, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, musi brać również pod uwagę, iż stanowisko judykatury odzwierciedla sposób interpretowania i stosowania prawa przez organy administracji publicznej. Dlatego ma charakter dynamiczny. Jeśli w praktyce orzeczniczej organów podatkowych zarysowuje się niepokojąca tendencja do instrumentalnego stosowania przepisów, wbrew celowi, dla którego zostały wprowadzone przez prawodawcę, niwecząca przy tym ich istotę, zakotwiczoną w zasadach prawa wynikających z ustawy zasadniczej, wówczas konieczna jest korekta dotychczasowego spojrzenia na sposób kontroli tego zjawiska i opowiedzenia się za tą linią orzecznictwa, w której w szerszym zakresie realizowane są wartości konstytucyjne<sup>71</sup>.

## 8. Konkluzje w przedmiocie wyznaczenia kryteriów granic właściwości sądów administracyjnych

Konstytucja RP oraz ustawy regulujące właściwość sądów administracyjnych: art. 1 § 1 p.u.s.a., art. 3 § 1, 2 i 3 oraz art. 5 pkt 1–3 p.p.s.a., otwierają złożoność materii wyznaczenia granic właściwości sądów administracyjnych. Należy podkreślić, że – pomimo na pierwszy rzut oka szczegółowości regulacji granic właściwości sądów administracyjnych – jej stosowanie wywołuje szereg wątpliwości interpretacyjnych. Źródłem tych wątpliwości jest wyznaczenie granic właściwości sądów administracyjnych na podstawie przesłanki przedmiotowej: kontroli działania administracji publicznej. Ustalenie spełnienia w sprawie przesłanki przedmiotowej nie jest zabiegiem wyznaczonym jedynie wykładnią językową, ale niezbędne jest zastosowanie złożonego procesu wykładni. Jest to następstwem tego, że przyjęte wyznaczenie właściwości sądów administracyjnych przesłanką pojęcia działania administracji publicznej, przy braku definicji ustawowej, otwiera potrzebę nadania treści temu pojęciu zarówno w aspekcie podmiotowym, jak i przedmiotowym. Nie daje ku temu wystarczających podstaw też doktryna prawa administracyjnego, która nie wypracowała pełnej koncepcji pojęcia administracji publicznej<sup>72</sup>. Przyjmując koncepcje przedmiotowe, koncepcje podmiotowe, pozostawia otwarte nadanie im treści, a w konsekwencji nie daje pełnej argumentacji do wyznaczenia cech właściwych tylko temu polu działań władz publicznych. Przyjęta zatem w Konstytucji RP zasada podziału władz publicznych wymaga złożonej wykładni regulacji przepisów prawa dla klasyfikacji do określonego zakresu działania danej władzy publicznej. W orzecznictwie sądów administracyjnych ma to wyraz we

<sup>71</sup> CBOSA.

<sup>72</sup> Zob. Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej*, w: *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2010, s. 3 i nast.

wskazaniu, że działalność administracji publicznej występuje nie tylko w systemie ustrojowym organów administracji publicznej, lecz także w działaniu władzy ustawodawczej i władzy sądowniczej. Oznacza to, że granic właściwości sądów administracyjnych nie można poszukiwać jedynie w zasadzie podziału władz publicznych przyjętej w art. 10 Konstytucji RP, ale konieczne jest uwzględnienie przedmiotu działania władzy publicznej, który można oprzeć na kryterium wpływu działania na prawa, wolności i obowiązki jednostki. Z tych względów wywodzi się właściwość sądów administracyjnych do kontroli działania organów władzy ustawodawczej i organów władzy sądowniczej. Przy przyjęciu jednak wpływu działania organu władzy publicznej na prawa, wolności i obowiązki jednostki nie można pominąć konstytucyjnego domniemania właściwości sądów powszechnych (art. 177 Konstytucji RP) i zaakceptowanej w doktrynie i orzecznictwie sądów koncepcji pojęcia „sprawy w ujęciu konstytucyjnym” wyprowadzonej na podstawie art. 45 ust. 1 Konstytucji RP<sup>73</sup>.

Konstytucyjna zasada podziału władz nie przesądza o wyznaczeniu granic właściwości sądów administracyjnych, choć ma w tym względzie znaczenie podstawowe. W razie podjęcia wątpliwości co do charakteru działania czy sfery działania władzy publicznej w orzecznictwie sądowym przy wyznaczeniu granic właściwości sądów administracyjnych przeważają argumenty wpływające z zasady demokratycznego państwa prawnego, z której wynika podstawowa wartość prawa jednostki do obrony praw, wolności i obowiązków przed niezawisłym sądem. Nie oznacza to, że nie pozostają takie sfery działania władz publicznych, w tym przede wszystkim administracji publicznej, które są wyłączone spod właściwości sądu. Do tych działań należą działania wewnętrzne administracji publicznej, których cechą właściwą jest pozostawienie w ramach danej struktury organizacyjnej kompetencji do kształtowania organizacji działania, składu osobowego i podległości służbowej dla zapewnienia skutecznego wykonywania zadań publicznych. W każdej zatem sprawie, w której jednostka domaga się ochrony w drodze postępowania sądowo-administracyjnego, sąd administracyjny obowiązany jest rozważyć jej dopuszczalność (art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a.), kierując się nie tylko zasadą prawa do sądu, ale też zasadą praworządności oraz zasadą podziału i równowagi władz publicznych. Wyważenie dopuszczalności drogi obwarowane jest sankcją nieważności postępowania sądowo-administracyjnego (art. 183 § 2 pkt 1 p.p.s.a.).

## Bibliografia załącznikowa

- Adamiak B., *Instytucje prawne równowagi władzy wykonawczej i władzy sądowniczej w procesowym prawie administracyjnym i sądowo-administracyjnym*, w: *W kręgu doktryn politycznych i prawnych. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Markowi Maciejewskiemu*, Wrocław 2020
- Błaś A., *Formy prawne w sferze działań wewnętrznych administracji publicznej*, w: *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 5, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013

<sup>73</sup> J. Gudowski, w: *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. T. Ereciński, t. 1, Warszawa 2023, s. 34.

- Garlicki L., *Konstytucyjne źródła prawa administracyjnego*, w: *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012
- Gudowski J., w: *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. T. Ereciński, t. 1, Warszawa 2023
- Gudowski J., w: T. Ereciński, J. Gudowski, M. Jędrzejewska, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2006
- Niewiadomski Z., *Pojęcie administracji publicznej*, w: *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2010
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2002
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2009
- Radziejewicz P., w: P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, LEX/el. 2021
- Sarnecki P., komentarz do art. 10, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. 1, Warszawa 2016
- Stahl M., *Szczególne prawne formy działania administracji*, w: *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 5, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013

## Summary

### of the article: **Limits of jurisdiction of administrative courts in the light of the jurisprudence of voivodship administrative courts and the Supreme Administrative Court**

The Polish Constitution and the laws regulating the jurisdiction of administrative courts (Article 1 § 1 of the Law on the System of Administrative Courts, Article 3 § 1, 2 and 3, Article 5 points 1-3 of the Law on Proceedings before Administrative Courts) open up the complexity of the issue of determining the limits of the jurisdiction of administrative courts. Interpretive doubts arise from the fact that the determination of the limits of the jurisdiction of the administrative courts is based on a premise of subjective and objective nature. Giving it content is a tricky effort in the absence of a statutory definition of the term “public administration” and the failure to determine the scope of action of public administration. Administrative law scholars still leave open the question of both what qualifies as a public administration authority and what determines the object characteristics of the relevant public administration’s action. In the jurisprudence of administrative courts in determining the limits of jurisdiction, the adopted fundamental value is the individual’s right to a court, which is reflected in an expansive interpretation of the premise of the subject matter of public administration’s activity. Such an interpretation ignores the constitutional rule of presumption of jurisdiction in favour of ordinary courts. Therefore, in any case in which an individual seeks protection through administrative court proceedings, the administrative court is required to consider the admissibility of the administrative route (Article 58 § 1.1 of the Law on Proceedings before Administrative Courts), guided not only by the principle of the right to a court but also by the principle of the rule of law and the principle of the division and balance of public authorities. The balancing of the admissibility of the judicial route is sanctioned by the invalidity of the administrative court proceedings (Article 183 § 2.1 of the Law on Proceedings before Administrative Courts).

**Keywords:** spheres of action of public administration; characteristics of action in the internal sphere; aspects of action of public administration in terms of legislative and judicial powers; prerequisites for determining the limits of jurisdiction in the jurisprudence of administrative courts

*Prof. dr hab. Leszek Garlicki*

[Emerytowany profesor Uniwersytetu Warszawskiego, profesor wizytujący Washington University in Saint Louis, sędzia Trybunału Konsytucyjnego (1993–2001), sędzia ETPC (2002–2012);

OID: <https://orcid.org/0000-0002-6590-2158>]

## **Granice właściwości sądu administracyjnego w świetle art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności**

**Streszczenie:** Przedmiotem artykułu jest przedstawienie wymagań, jakie art. 6 Konwencji wyznacza dla właściwości polskich sądów administracyjnych. Artykuł 6 ust. 1 Konwencji gwarantuje prawo do sądu oraz ustala gwarancje rzetelnego postępowania sądowego. Odnosi się do wszystkich spraw, w których jedną ze stron jest jednostka i które dotyczą „praw i obowiązków o charakterze cywilnym”. Orzecznictwo ETPC nadaje temu pojęciu szerokie znaczenie, stosując go do większości spraw objętych właściwością polskich sądów administracyjnych. Wymaga też, by zakres kontroli sądowej miał charakter „wystarczający”, co mi.in. znajduje zastosowanie do procedury rozpoznawania spraw dyscyplinarnych wobec sędziów. Z zakresu zastosowania wyłączone są pewne dziedziny (sprawy podatkowe czy imigracyjne), a szereg aktualnych kwestii pojawia się na tle statusu sędziów. Naruszenia rządów prawa w Polsce przyniosły tu szereg nowych rozstrzygnięć, zarówno ETPC, jak i TSUE. Stosowanie reguł ustalonych w art. 6 Konwencji należy do wszystkich sądów, może mieć charakter bezpośredni, a naruszeniem Konwencji (jak też prawa UE oraz polskiej Konstytucji) są wszelkie formy ograniczania tej kompetencji sądów.

**Słowa kluczowe:** Europejska Konwencja praw człowieka, Europejski Trybunał Praw Człowieka, Naczelny Sąd Administracyjny, niezawisłość sędziowska, prawo do sądu, prawo do rzetelnego procesu, zasada rządów prawa

### **1. Wprowadzenie**

**A** rtykuł 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>1</sup> gwarantuje prawo do rzetelnego procesu, w sposób oczywisty więc znajduje zastosowanie do orzeczniczej działalności sądów administracyjnych. Odmienne od prawa Unii Europejskiej zakres obowiązywania Konwencji ma charakter uniwersalny i nie wymaga wykazywania, iż dana materia jest powiązana z zakresem kompetencji organizacji ponadnarodowej.

Niemniej zakres właściwości sądów administracyjnych oraz zakres zastosowania postanowień Konwencji (a raczej – jej art. 6) pokrywają się tylko częściowo. Z jednej strony pewne elementy właściwości sądów administracyjnych wykraczają poza rozstrzyganie o prawach i obowiązkach podmiotów, którym mogą przysłu-

---

<sup>1</sup> Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284; dalej: Konwencja lub EKPC.

giwać prawa człowieka, z drugiej zaś strony pewne dziedziny tych praw i obowiązków zostały wyłączone z zakresu zastosowania art. 6. Odpowiednio: w rozważaniach o granicach właściwości sądu administracyjnego przeplatają się dwa wątki:

– określenie – podmiotowych i przedmiotowych – granic stosowalności gwarancji przewidzianych w art. 6, a więc ustalenie, jakie typy spraw rozpoznawanych przez sądy administracyjne pozostają poza zakresem tego przepisu;

– określenie materii i sytuacji, których art. 6 nie pozwala zaliczyć do właściwości sądów administracyjnych, co na ogół oznacza nakaz objęcia ich jurysdykcją sądów powszechnych.

Na tym tle przedstawione zostaną pewne uwagi ogólne, a w sposób bardziej rozwinięty – niektóre zagadnienia, które wydają się szczególnie aktualne. Pamiętać też, niestety, trzeba, że w ciągu ostatnich ośmiu lat zarówno orzecznictwo sądów administracyjnych, jak i orzecznictwo Trybunału strasburskiego rozwijają się w sytuacji kryzysowej. Ten kontekst ma znaczenie dla sposobu postrzegania i rozstrzygania „spraw polskich” przez trybunały ponadnarodowe.

## 2. Uwagi ogólne – treść i zakres art. 6 Konwencji

Nie ma tu potrzeby podejmowania szczegółowej prezentacji art. 6 Konwencji. Jak wiadomo, formułuje on prawo dostępu do sądu oraz do rzetelnego procesu. Wskazuje też podstawowe gwarancje tej rzetelności., które muszą być respektowane przy rozpoznawaniu spraw przez organy sądowe państw członkowskich. W praktyce sprawy dotyczące art. 6 od dawna stanowią największą grupę rozstrzygnięć Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Dało to podstawę do ukształtowania się bardzo bogatego i dynamicznego orzecznictwa, zarówno konkretyzującego ogólne sformułowania art. 6, jak i – w poważnym stopniu – rozwijającego literę tego przepisu. Efektem stało się wypracowanie siatki precedensów strasburskich rozszerzających zakres zastosowania gwarancji z art. 6, a także głębokość (szczegółowość) ustalanych standardów.

Zgodnie z charakterem Konwencji podmiotem praw wynikających z art. 6 są wszelkie osoby fizyczne pozostające pod jurysdykcją któregośkolwiek z państw stron Konwencji, w tym osoby pozostające w stosunku szczególnego podporządkowania, poczynając od więźniów, a kończąc na funkcjonariuszach służby cywilnej (publicznej) czy członkach sił zbrojnych. Podmiotem tym mogą również być osoby prawne usytuowane poza systemem organizacyjnym władzy publicznej. Natomiast Konwencja nie tworzy praw po stronie organów władzy publicznej, łącznie z organami i jednostkami samorządu terytorialnego. Nie tworzy ich też po stronie osób prawa publicznego czy innych jednostek organizacyjnych „które uczestniczą w wykonywaniu kompetencji władczych lub realizują zadania publiczne poddane zwierzchnictwu władz rządowych”<sup>2</sup>. Nie jest to kry-

<sup>2</sup> Postanowienie ETPC z 23 września 2003 r. *Radio France i inni przeciwko Francji*, skarga nr 53984/00; zob. L. Garlicki, w: *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom I. Komentarz do artykułów 1–18*, red. L. Garlicki, Warszawa 2010, s. 36. {Czy o tę publikację chodziło?}

terium precyzyjne i pozostaje pewna „szara strefa”, gdzie podmiotowa stosowność gwarancji z art. 6 nie została ani jasno wykluczona, ani wyraźnie uznana. W każdym jednak razie oznacza to, że w zakresie, w jakim właściwość sądów administracyjnych obejmuje sprawy, w których natura/status stron nie odpowiada powyższym kryteriom, to takie podmioty nie mają możliwości wniesienia skargi do ETPC opartej na zarzucie naruszenia art. 6 czy jakiegokolwiek innego przepisu Konwencji<sup>3</sup>.

W aspekcie przedmiotowym art. 6 koncentruje się w zasadzie na standardach proceduralnych<sup>4</sup>. Niemniej w praktyce Trybunał nie ma wątpliwości, że art. 6 ust. 1 formułuje także materialną definicję „sądu”, ustala więc standardy instytucjonalne, budowane zwłaszcza wokół koncepcji sędziego „niezawisłego, bezstronnego i ustanowionego przez ustawę”. Nie ma też wątpliwości, że art. 6 ust. 1 określa materialny zakres „prawa do sądu”, ustala zatem standardy obowiązujące przy wyznaczaniu właściwości zarówno sądów jako takich, jak i poszczególnych ich rodzajów. Natomiast art. 6 nie ustala wymagań dotyczących prawa materialnego stanowiącego podstawy rozstrzygnięć sądowych, w tym jednak zakresie zastosowanie znajdować mogą inne postanowienia Konwencji<sup>5</sup>.

Zakres zastosowania gwarancji wyznaczany jest także przez zasadę subsydiarności, bo Trybunał strasburski nie może występować w roli „czwartej instancji”. Przedmiotem skargi na naruszenia art. 6 musi być raczej sposób przeprowadzenia postępowania niż merytoryczna treść rozstrzygnięcia<sup>6</sup>. Wyjątek stanowi sytuacja, gdy orzeczenie sądu krajowego jest „arbitralne lub oczywiście bezpodstawne” (*arbitrary or manifestly unreasonable*)<sup>7</sup>.

Artykuł 6 odnosi swe gwarancje do spraw, których przedmiotem jest rozstrzygnięcie o zasadności oskarżenia w sprawie karnej bądź rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym. Te dwie dziedziny są wyraźnie rozróżnione, bo w odniesieniu do spraw karnych art. 6 formułuje dodatkowe i bardziej szczegółowe wymagania w art. 6 ust. 2 i 3. Sprawy rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym poddane są zaś tylko ogólnej gwarancji, iż po-

<sup>3</sup> Na tym tle należy widzieć np. postanowienie NSA z 5 kwietnia 2017 r., II OZ 299/17, CBOSA, w sprawie ze skarg Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku oraz jego Dyrektora, dotyczące dopuszczalności drogi sądowej w tej sprawie.

<sup>4</sup> Zob. D.J. Harris, M. O’Boyle, E.P. Bates, C.M. Buckley, Harris, O’Boyle and Warbrick: *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford University Press 2018, s. 390–391.

<sup>5</sup> Zob. np. sprawy dotyczące okresowego pozbawienia przepustki pozwalającej na wstęp na galerię Sejmu w czasie posiedzeń tego organu. W postanowieniu z 29 sierpnia 2018 r., I OSK 2511/18, CBOSA, NSA oddalił skargę kasacyjną dotyczącą pisma Komendanta Straży Marszałkowskiej w przedmiocie czasowego zawieszenia prawa wstępu do budynków sejmowych, uznał bowiem m.in. brak kognicji sądu administracyjnego. Sprawa znalazła się w ETPC, który (w wyroku z 6 kwietnia 2023 r. *Drozd przeciwko Polsce*, skarga nr 15158/19) uznał naruszenie art. 10 EKPC, natomiast – ze względu na zakres skargi – nie badał jej pod kątem gwarancji z art. 6 ust. 1 (prawo do sądu). Zob. też, idący w odmiennym kierunku, wyrok NSA z 7 lipca 2022 r., III OSK 1363/21, CBOSA, wydany jednak na tle skargi skierowanej przeciwko czynności Marszałka Sejmu, a nie Komendanta Straży Marszałkowskiej.

<sup>6</sup> D.J. Harris, M. O’Boyle, E.P. Bates, C.M. Buckley, *op. cit.*, s. 373.

<sup>7</sup> Tamże, s. 374. Zob. np. wyroki ETPC: z 5 lutego 2015 r. *Bochan przeciwko Ukrainie (nr 2)*, skarga nr 22251/08, § 61; z 9 kwietnia 2013 r. *Andelković przeciwko Serbii*, skarga nr 1401/08, § 27; z 15 listopada 2007 r. *Khamidov przeciwko Rosji*, skarga nr 72118/01, § 170 i 174.

stępowanie musi mieć charakter rzetelny. Nie zmienia to faktu, że gwarancja ta znalazła rozwinięcie w orzecznictwie strasburskim, poddającym sprawy cywilne licznym standardom o bardziej szczegółowym charakterze. Pamiętać jednak należy, że w tych sprawach orzecznictwo strasburskie pozostawia ustawodawcy krajowemu większą swobodę w doborze konkretnych rozwiązań proceduralnych niż w sferze procedury karnej<sup>8</sup>. Silniej jest również rozbudowane podejście całościowe, oznaczające, że – niezależnie od stwierdzonych naruszeń proceduralnych – ocena, czy doszło do naruszenia art. 6 Konwencji (a więc, że rozstrzygnięcie sądu krajowego wymaga modyfikacji bądź ponownego rozpoznania), dokonywana jest na tle całokształtu prowadzonego postępowania i wydanego rozstrzygnięcia.

Przedmiot niniejszego wystąpienia pozwala na pozostawienie problematyki spraw karnych poza zakresem rozważań, bo sprawy te nie są – i chyba też na tle art. 184 Konstytucji RP<sup>9</sup> – nie mogą być objęte właściwością sądów administracyjnych. Wspomnieć tylko należy, że użyte w art. 6 Konwencji pojęcie „sprawa karna” ma charakter autonomiczny i jego znaczenie może nie pokrywać się ze znaczeniem nadawanym mu w poszczególnych systemach narodowych<sup>10</sup>. Z perspektywy naszych rozważań zauważyć tylko trzeba, że gwarancje z art. 6 odnoszą się także do postępowań dyscyplinarnych, ale traktuje się je raczej w kategoriach rozstrzygania o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym<sup>11</sup>. Pozostawia to więcej swobody ustawodawcy krajowemu i może łączyć się z określaniem kognicji sądu administracyjnego.

Gdy chodzi o sprawy cywilne czy – używając bardziej precyzyjnego określenia – rozstrzyganie o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym, to gwarancje z art. 6 znajdują zastosowanie pod warunkiem łącznego spełnienia następujących przesłanek:

– sprawa dotyczyć musi „sporu” [*dispute; contestation*]. Nie mam tu zamiaru omawiać bogatego orzecznictwa ETPC w tej materii<sup>12</sup>, wystarczy zauważyć, że oznacza to pozostawienie poza zakresem art. 6 ust. 1 różnego rodzaju abstrakcyjnych procedur kontroli norm oraz procedur wykładniczych (np. przewidzianych

<sup>8</sup> D.J. Harris, M. O’Boyle, E.P. Bates, C.M. Buckley, *op. cit.*, s. 411.

<sup>9</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.; dalej: Konstytucja RP.

<sup>10</sup> Jak ustalono w wyroku ETPC z 23 listopada 1976 r. *Engel i inni przeciwko Niderlandom*, skargi nr 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72, o karnym charakterze sprawy przesądzają trzy kryteria: „zakwalifikowanie sprawy według prawa krajowego; charakter czynu, którego dotyczy sprawa; rodzaj i rozmiar sankcji przewidzianych w ustawodawstwie krajowym” (zob. P. Hofmański, A. Wróbel, w: *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom I. Komentarz do artykułów 1–18*, red. L. Garlicki, Warszawa 2010, s. 282). Tym samym pojęcie „sprawa karna” musi być zrekonstruowane także z wykorzystaniem elementów materialnych.

<sup>11</sup> Pewne kryteria sformułowano już w cyt. wyroku *Engel* (zob. szerzej P. Hofmański, A. Wróbel, *op. cit.*, s. 283–285); zob. też wyrok ETPC z 22 lipca 2021 r. *Reczkowicz przeciwko Polsce*, skarga nr 43447/19, § 183–185.

<sup>12</sup> Zob. np. *Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights: Right to a fair trial (civil limb)*, Strasbourg 2022, s. 10 i nast., [https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Guide\\_Art\\_6\\_ENG](https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Guide_Art_6_ENG) (dostęp: 25.10.2023 r.).

w art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a.<sup>13</sup>), pozbawionych bezpośredniego związku z rozpoznaniem konkretnej sprawy sądownoadministracyjnej;

– przedmiotem sporu muszą być prawa i obowiązki wynikające z prawa krajowego<sup>14</sup>, niezależnie od tego, czy są one także potwierdzone i gwarantowane w przepisach Konwencji;

– spór musi mieć charakter „poważny i rzeczywisty”, a jego rezultat musi być bezpośrednio rozstrzygający dla treści danego prawa lub obowiązku;

– prawo lub obowiązek muszą mieć „charakter cywilny”.

Wymaganie, by rezultat postępowania miał charakter „bezpośrednio rozstrzygający” dla treści danego prawa lub obowiązku, sugeruje, że gwarancje z art. 6 ust. 1 znajdują zastosowanie przede wszystkim do sytuacji, „gdy orzekanie o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym jest pierwotnym i zasadniczym celem postępowania”<sup>15</sup>. W orzecznictwie ETPC przyjęto jednak podejście szersze. Z jednej strony art. 6 odniesiono także do postępowań, których celem nie jest orzekanie o prawach i obowiązkach cywilnych, ale które są rozstrzygające dla ostatecznego kształtu tych praw lub obowiązków, do czego wróćę w dalszej części tego opracowania<sup>16</sup>. Z drugiej strony art. 6 odniesiono do różnego rodzaju postępowań wstępnych bądź wпадkowych, m.in. dotyczących zarządzenia środków tymczasowych<sup>17</sup>. Objęto tym nawet postępowania przed sądem konstytucyjnym, o ile ich wynik jest rozstrzygający dla praw i obowiązków o charakterze cywilnym<sup>18</sup>. Również w tej materii stanowisko ETPC ma mocno kazuistyczne ujęcie, wydaje się jednak nie ulegać wątpliwości, że – w wielu takich sytuacjach – konieczne jest nie tylko zapewnienie drogi sądowej<sup>19</sup>, lecz także odpowiednie stosowanie gwarancji z art. 6 ust. 1.

Tam zaś, gdzie „ostateczne rozstrzygnięcie podlega kontroli administracyjnej i sądowej”, kontrolą sądową nie muszą być objęte „wszystkie kolejne czynności i akty wydane na poszczególnych etapach postępowania”<sup>20</sup>.

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.; dalej: p.p.s.a.

<sup>14</sup> Zgodzić się też należy z poglądem prof. M. Szpunara (wyrażonym na dzisiejszym seminarium, a rozwiniętym np. w jego opinii z dnia 8 lutego 2024 r. w sprawie C-663/22, *Expedia Inc*), że źródłem owych praw i obowiązków może być również prawo Unii Europejskiej.

<sup>15</sup> P. Hofmański, A. Wróbel, *op. cit.*, s. 259–260.

<sup>16</sup> Tamże, s. 260; precedensem wyjściowym stał się wyrok ETPC z 16 lipca 1971 r. *Ringeisen przeciwko Austrii*, skarga nr 2614/65.

<sup>17</sup> To stanowisko Trybunału uformowało się dopiero w wyroku z 15 października 2009 r. *Micallef przeciwko Malcie*, skarga nr 17056/06, pozostawiło jednak różne wymagania ograniczające (zob. np. *Guide...*, s. 21–22).

<sup>18</sup> Tak już wyrok ETPC z 16 września 1996 r. *Süssmann przeciwko Niemcom*, skarga nr 20024/92 (w którym odniesiono art. 6 ust. 1 do przewlekłości postępowania w sądzie konstytucyjnym), a – w perspektywie polskiej – znaczenie zasadnicze ma wyrok ETPC z 7 maja 2021 r. *Xero Flor przeciwko Polsce*, skarga nr 4907/18, bezpośrednio dotyczący procedury skargi konstytucyjnej, ale – w moim przekonaniu – odnoszący się analogicznie do procedury pytań prawnych, o których mowa w art. 193 Konstytucji RP.

<sup>19</sup> Tak, moim zdaniem, trafnie postanowienie WSA w Warszawie z 23 lutego 2023 r., VI SA/Wa 8158/22, CBOSA, dotyczące wstrzymania wykonania postanowienia Prezydenta RP o wyznaczeniu sędziego SN do orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej tego Sądu.

<sup>20</sup> Wyrok NSA z 2 czerwca 2022 r., II GSK 202/19, CBOSA, dotyczący przebiegu egzaminu adwokackiego.

### 3. Prawa i obowiązki o charakterze cywilnym – zakres

Sprecyzowanie pojęcia praw i obowiązków o charakterze cywilnym ma zasadnicze znaczenie dla wyznaczenia zakresu i granic kognicji sądu administracyjnego.

Tekstowe ujęcie art. 6 ust. 1 Konwencji może sprawiać wrażenie, że określenie zakresu jego stosowności może podlegać wykładni *a contrario*: wszelkie spory, który nie mają charakteru cywilnego, pozostają poza ochroną tego przepisu. Orzecznictwo Trybunału, przy pełnym poparciu doktryny, odrzuciło jednak takie rozumienie tego przepisu. Trybunał strasburski podkreśla, że pojęcia praw i obowiązków o charakterze cywilnym nie można kształtować w oparciu o sposób jego rozumienia w systemach prawnych poszczególnych państw członkowskich. Pojęcia Konwencji mają charakter autonomiczny, a ich treść ustalana jest w kontekście całości kształtu wartości i celów tego instrumentu<sup>21</sup>. Pojęcie to ma charakter dynamiczny, bo – zgodnie z doktryną „żyjącego instrumentu” – ewoluuje stosownie do zmian europejskiego kontekstu demokracji i rządów prawa<sup>22</sup>.

Trybunał nadaje pojęciu praw i obowiązków o charakterze cywilnym znaczenie materialne i uznaje, że „decydujący jest tu tylko «charakter» prawa występującego w sprawie”<sup>23</sup>. Klasyfikacja danego prawa w ustawodawstwie krajowym nie ma znaczenia przesądzającego, jest jednak o tyle relewantna, że zawsze musi to być prawo istniejące w tymże ustawodawstwie i tylko to ustawodawstwo określa materialną treść tego prawa. Nie bez znaczenia jest też, czy istnieje jednolite podejście w ustawodawstwie państw członkowskich do określenia charakteru danego prawa. Odpowiada to generalnemu stanowisku Trybunału, że konsensus europejski wyznacza ramy marginesu oceny pozostawionego poszczególnym państwom. Zarazem Trybunał uważa, że – w sytuacjach granicznych – zanegowanie cywilnego charakteru stanowi wyjątek, wymaga więc stosowania restryktywnych technik wykładni<sup>24</sup>.

W konsekwencji tego charakter cywilny sprawy dotyczącej praw i obowiązków uznawany jest też w sytuacjach, które – choć na pierwszy rzut oka mają naturę publicznoprawną – to jednak wywołują „bezpośrednie i istotne” skutki w sferze praw jednostki o charakterze cywilnym<sup>25</sup>.

W praktyce punktem wyjścia jest rozróżnienie pomiędzy relacjami prawa prywatnego oraz prawa publicznego mimo wszelkich niejasności i narodowych od-

<sup>21</sup> Ostatnio np. wyrok ETPC z 15 marca 2022 r. *Grzęda przeciwko Polsce*, skarga nr 43572/18, § 287. W doktrynie wskazuje się, że choć orzecznictwo Trybunału zdecydowanie potwierdza autonomiczność tego pojęcia, „to Trybunał powstrzymuje się od formułowania jakichkolwiek abstrakcyjnych definicji wychodzących poza rozróżnianie prawa prywatnego i prawa publicznego. Preferowane jest podejście indukcyjne, orientujące rozstrzygnięcia na fakty lub kategorie poszczególnych spraw trafiających do Trybunału” (D.J. Harris, M. O’Boyle, E.P. Bates, C.M. Buckley, *op. cit.*, s. 382).

<sup>22</sup> Tak już wyrok ETPC z 12 lipca 2001 r. *Ferrazzini przeciwko Włochom*, skarga nr 44759/98, § 26–27 (zarazem jednak Trybunał uznał tu, że nawet podejście dynamiczne nie uzasadnia odniesienia art. 6 do spraw podatkowych – zob. niżej).

<sup>23</sup> Tak już wyrok ETPC z 28 czerwca 1978 r. *König przeciwko Niemcom*, skarga nr 6232/73, § 90 *in fine*.

<sup>24</sup> D.J. Harris, M. O’Boyle, E.P. Bates, C.M. Buckley, *op. cit.*, s. 383 i 387.

<sup>25</sup> Zob. *Guide...*, s. 20 i powołane tam orzecznictwo Trybunału, ostatnio potwierdzone w wyroku ETPC z 24 października 2023 r., *Pająk i inni przeciwko Polsce*, skarga nr 25226/18.

rębności tych terminów. Jeżeli więc sprawa dotyczy praw i obowiązków pomiędzy podmiotami indywidualnymi (osobami fizycznymi lub/i osobami prawnymi prawa prywatnego), to zakłada się, że owe prawa i obowiązki mają charakter cywilny. Odnosi się to nie tylko do tradycyjnego prawa prywatnego (zobowiązania umowne, czyny niedozwolone), lecz także do prawa rodzinnego i prawa pracy. Pozioma równość stron sporu wydaje się stanowić kryterium wystarczające.

Gdy chodzi o spory mające element wertykalny, czyli obejmujące udział podmiotów o kompetencjach władczych, konieczne było przyjęcie bardziej zróżnicowanego podejścia. „Dla celów zastosowania art. 6 ust. 1 nie ma rozstrzygającego znaczenia, czy państwo działa jako osoba prywatna (*dominium*) czy jako suweren (*imperium*)”<sup>26</sup>. Poszukuje się raczej innych kryteriów, a jednym z ważniejszych kryteriów jest „majątkowa” (*pecuniary*) natura lub konsekwencje danego prawa. „W wypadku, gdy treść i skutek prawa według prawa krajowego mają w przeważającej mierze naturę osobistą/personalną, prywatną lub gospodarczą/majątkową/pieniężną, odnośne prawo będzie miało z reguły charakter prawa o charakterze cywilnym w rozumieniu art. 6 Konwencji”<sup>27</sup>.

Jeżeli natura danego prawa lub obowiązku nie ma charakteru majątkowego, to konieczne jest ustalenie, czy działanie władz publicznych, które – w sposób decydujący – dotyczyło danego prawa, wywołało konsekwencje majątkowe po stronie jego adresata. Orzecznictwo z reguły uznaje, że pojawia się wówczas element cywilnego charakteru, wystarczający dla uznania stosowalności art. 6. Nie ma decydującego znaczenia ani wyraźnie występujący publicznoprawny charakter danej relacji, ani powiązanie działań organu publicznego ze sferą jego *imperium*.

Zdecydowanie rysuje się tendencja do rozszerzającego pojmowania praw i obowiązków o charakterze cywilnym. Obejmuje się nimi nie tylko ingerencje władz publicznych w prawo własności (np. wywłaszczenie lub regulacja korzystania), lecz także w prawo do podejmowania działalności gospodarczej i praktyki zawodowej (licencje, zezwolenia, procedury kontrolne itp.), prawo do wyrównania szkód wynikających z bezprawnych działań (lub zaniechań) władz publicznych (nawet jeżeli szkoda wynika z wykonania aktu o powszechnym zakresie obowiązywania)<sup>28</sup>, dopuszczenie do procedury przetargowej<sup>29</sup>, jak również stosunki zatrudnienia, gdy pracodawcą jest podmiot publiczny<sup>30</sup>.

<sup>26</sup> P. Hofmański, A. Wróbel, *op. cit.*, s. 263.

<sup>27</sup> Tamże, s. 263–264.

<sup>28</sup> Zob. np. wyrok ETPC z 31 marca 1992 r. X. *przeciwko Francji*, skarga nr 18020/91 (odpowiedzialność za zarażenie wirusem HIV w czasie transfuzji dokonanej w szpitalu publicznym, uzasadniona stwierdzeniem niedbalstwa po stronie władz publicznych), a także liczne przykłady w: *Guide...*, s. 14.

<sup>29</sup> Wyrok ETPC z 13 marca 2018 r. *Mirovni Inštitut przeciwko Słowenii*, skarga nr 32303/13 (nawet jeżeli nie istnieje materialne „prawo” do uzyskania grantu badawczego, to istnieje proceduralne „prawo” do rozpatrzenia wniosku w praworządnej i rzetelnej procedurze); zob. *Guide...*, s. 11. Jest to jedno z orzeczeń wyrażających dynamiczne podejście do interpretacji zakresu stosowalności art. 6 ust. 1.

<sup>30</sup> Jak wskazano w wyroku ETPC z 19 września 2017 r. *Regner przeciwko Republice Czeskiej*, skarga nr 35289/11, § 106 (również stanowiącym przykład dynamicznego podejścia): „umowa o pracę zawarta pomiędzy [prywatnym] pracodawcą i pracownicą rodzi obowiązki o charakterze cywilnym dla obu stron (...). Stosunek zatrudnienia pomiędzy podmiotem prawa publicznego, w tym także

Szczególnie nowatorskie było rozszerzenie stosowalności art. 6 na kwestie świadczeń z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz zabezpieczenia społecznego / pomocy społecznej, niezależnie od ich powiązania ze składkami wpłacanymi przez beneficjentów. Niemniej, o czym będzie mowa niżej, Trybunał uznaje, że pewne klasyczne sfery władztwa państwowego (np. władztwo podatkowe) pozostają poza gwarancjami art. 6, nawet jeżeli wywołują oczywiste skutki majątkowe.

Znaczna część omawianych tu sytuacji należy do – klasycznie pojmowanej – sfery prawa publicznego, a ingerencja władz publicznych następuje poprzez podejmowanie aktów władczych, w szczególności przybierających postać indywidualnych decyzji administracyjnych. W polskim modelu sądownictwa bezpośrednio angażuje to sądy administracyjne i wyznacza pozytywny (konieczny) zakres ich właściwości.

Oznacza to, że wyłączenie dostępu do sądu w tych wszystkich sprawach, które orzecznictwo ETPC wiąże z prawami i obowiązkami o charakterze cywilnym, stanowi naruszenie gwarancji z art. 6 ust. 1 Konwencji (a także gwarancji z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP).

Pozostaje natomiast pytanie, czy poddanie tych kategorii spraw pod właściwość sądu administracyjnego (a więc wyjęcie ich z właściwości sądów powszechnych) jest wystarczające dla spełnienia wymogów ustanowionych przez art. 6 Konwencji. Relewantność tego pytania zaznacza się zwłaszcza w systemach prawnych orientujących kompetencje sądu administracyjnego na kwestie kontroli legalności aktu władczego. Kontrola sądowa ma więc tylko częściowy charakter. Pojawić się może pytanie, czy nie koliduje to z wymaganiami ustalonymi w art. 6 ust. 1 EKPC.

#### 4. „Pełny” czy „wystarczający” zakres kontroli sądowej

Specyfiką większości spraw administracyjnych jest poddanie ich najpierw rozstrzygnięciu organu administracji publicznej, a dopiero potem dopuszczenie kontroli sądowej. Zarazem, jeżeli dana sprawa lub kategoria spraw mieści się w sferze rozstrzygania o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym, sposób jej rozpoznania musi czynić zadość gwarancjom art. 6 Konwencji. Ani w intencjach twórców, ani w orzecznictwie Trybunału nie zamierzano kwestionować kompetencji administracji publicznej do wydawania rozstrzygnięć dotyczących spraw indywidualnych. Wypracowano natomiast szereg zasad i standardów, które muszą być spełnione przy badaniu rzetelności takich postępowań.

Regułą podstawową jest, by każdy spór dotyczący praw i obowiązków o charakterze cywilnym mógł znaleźć ostateczne rozstrzygnięcie przed „niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym ustawą”, a także by sąd ten dysponował

---

Państwem, a pracobiorcą może opierać się – odpowiednio do przepisów krajowych – na przepisach prawa pracy dotyczących stosunków między podmiotami prywatnymi bądź na przepisach szczególnych odnoszących się do służby cywilnej. Istnieją także systemy mieszane, łączące reguły prawa pracy odnoszące się do sektora prywatnego z pewnymi regułami szczególnymi odnoszącymi się do służby cywilnej”. Odpowiednio kształtuje się zakres, w jakim relacje te przybierają postać praw i obowiązków o charakterze cywilnym.

kompetencją do samodzielnego badania i oceny wszystkich kwestii faktycznych i prawnych determinujących ostateczną treść rozstrzygnięcia (pełna właściwość kontrolna – *full jurisdiction*). O ile jednak reguła ta jest całościowo egzekwowana w sprawach cywilnych należących do zakresu prawa prywatnego (a – tym bardziej – w sprawach karnych<sup>31</sup>), to jest odnoszona w sposób bardziej zniuansowany do rozpoznawania spraw administracyjnych.

W orzecznictwie ETPC od dawna przyjmuje się, że pojęcie pełnej właściwości kontrolnej sądu lub trybunału ma charakter autonomiczny (dodajmy też, że w całości jest produktem strasburskiego orzecznictwa) i musi być rozumiane na tle „przedmiotu i celu” Konwencji, a zatem niekoniecznie w sposób identyczny z jego ujmowaniem przez prawo krajowe<sup>32</sup>. Wymaganie pełnej właściwości kontrolnej sądu (sądów) wydającego ostateczne rozstrzygnięcie jest spełnione, jeżeli „organ sądowy dysponuje «wystarczającą» [*sufficient*] właściwością kontrolną lub zapewnia «wystarczającą kontrolę» w toczonym przed nim postępowaniu (...). Orzecznictwo bierze pod uwagę, że w wielu krajach należących do Rady Europy przyjęto ograniczony zakres sądowej kontroli nad ustaleniami faktów w sprawach z zakresu prawa administracyjnego, a typowy model sądowego postępowania odwoławczego orientuje się na kontrolę wcześniejszych postępowań, a nie na decydowanie o faktach (...). Nie jest, w zasadzie, rolą art. 6 gwarantowanie takiego dostępu do sądu, który pozwoli sądowi na zastępowanie swoimi ustaleniami ocen i opinii podejmowanych przez władze administracyjne”<sup>33</sup>.

Trzeba przy tym pamiętać, że zasada rządów prawa wymaga, by tryb podejmowania decyzji administracyjnych (i innych analogicznych rozstrzygnięć) obejmował różnego rodzaju gwarancje proceduralne. Ocena dochowania wymagań art. 6 ust. 1 może więc też uwzględniać etap postępowania administracyjnego, zwłaszcza gdy chodzi o rzetelność w dziedzinie dokonywania ustaleń faktycznych.

Z natury rzeczy, raczej wyjątkowe mogą być sytuacje, gdy „ustrój i zasady działania organu podejmującego decyzję administracyjną spełniałyby wymagania określone w art. 6 ust 1”<sup>34</sup>, a tylko wtedy eliminowałoby to konwencyjny wymóg zapewniania drogi sądowej.

Regułą, wynikającą zwłaszcza z braku niezawisłości organu administracyjnego, jest konieczność powierzenia kontroli zewnętrznemu organowi sądowemu. Skoro jednak pewne gwarancje rzetelności są także obecne w procedurze admini-

<sup>31</sup> O przecięciach procedur administracyjnych z karnym charakterem ich rozstrzygnięć zob. np. E. Bindi, A. Pisanechi, *The Fair Trial as a Guarantee of the Administrative Procedure*, w: *Judicial Power in a Globalized World: Liber Amicorum Vincent De Gaetano*, red. P. Pinto de Albuquerque, K. Wojtyczek, Cham (Springer Verlag) 2019, zwłaszcza s. 56 i nast.

<sup>32</sup> Zob. ostatnio wyrok ETPC z 6 listopada 2018 r. *Ramos Nunez de Carvalho e Sá przeciwko Portugalii*, skargi nr 55391/13, 57728/13 i 74041/13, § 177 i przytoczone tam wcześniejsze orzecznictwo. Choć rozstrzygnięcie to dotyczyło postępowania dyscyplinarnego wobec sędzi portugalskiej, to zasady generalne w nim ustalone mają podsumowujące zastosowanie także do „normalnych” spraw administracyjnych, zwłaszcza że przyjęto je na szczeblu Wielkiej Izby.

<sup>33</sup> Tamże, § 177–178.

<sup>34</sup> P. Hofmański i A. Wróbel, *op. cit.*, s. 291, określają to mianem „wewnętrznej zgodności z art. 6 ust. 1”.

stracyjnej, to kontrola sądowa nie musi przyjmować tak zupełnego charakteru, jak w sprawach z zakresu prawa prywatnego, w których sąd jest jedynym publicznym organem rozstrzygania sporów. Dało to podstawę do stworzenia koncepcji „kontroli wystarczającej”, pozwalającej na objęcie spraw administracyjnych kognicją sądu administracyjnego, mimo że zakres jego kontroli nie ma tak uniwersalnego zakresu, jak przed sądem powszechnym. Zarazem wyznacza to też granice dla kognicji sądu administracyjnego, bo w tych wszystkich sprawach, gdzie brakuje etapu postępowania administracyjnego, kontrola sądu administracyjnego traci „wystarczający” zakres.

Ocena, czy kontrolna właściwość sądu administracyjnego ma charakter „wystarczający”, jest dokonywana na tle okoliczności konkretnej sprawy. Podobnie jak w wielu innych kwestiach orzecznictwo ETPC ma kazuistyczny charakter i pozostawia różnego rodzaju „szare strefy” pozwalające na zachowanie – czasem nadmiernej – elastyczności<sup>35</sup>.

Niemniej orzecznictwo wypracowało pewne kryteria (wymagania) traktowane jako standardy europejskie.

Po pierwsze, punktem wyjścia do oceny, czy spełnione zostało kryterium „wystarczalności”, jest badanie „natury” sprawy i zakresu rozstrzygnięcia. Kontrola sądu (tak w zakresie prawa, jak i faktów) przybiera bardziej intensywny charakter, gdy decyzja administracyjna dotyczy prostej kwestii faktycznej. Staje się zaś mniej samodzielna w materiałach „technicznych” wymagających wiedzy i doświadczenia o specjalistycznym charakterze. Nie bez znaczenia jest zakres swobody uznania pozostawiony organowi administracyjnemu przez prawo. Gdy chodzi o badanie ustaleń faktycznych, wystarczające może się okazać pozostawienie sądom kompetencji do uchylenia decyzji administracyjnej w razie jej oczywistej arbitralności, np. jej oparcia na argumentach faktycznych dobranych w sposób irracjonalny bądź przewrotny [*perverse*]<sup>36</sup>. Orzecznictwo nie kwestionuje przy tym – typowego dla wielu rozwiązań krajowych – ograniczania właściwości sądu do kontroli ustaleń faktycznych, pod warunkiem jednak, że nie ogranicza to zakresu podstaw uchylenia badanej decyzji<sup>37</sup>.

Po drugie, ocena wystarczalności dokonywana jest w oparciu o badanie „proceduralnej jakości” postępowania przed organami administracyjnymi. Jeżeli

---

<sup>35</sup> Tak już wyrok ETPC z 22 listopada 1995 r. *Bryan przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 19178/91, § 44–45.

<sup>36</sup> Np. w kwestiach planowania przestrzennego (wyrok ETPC z 21 września 1993 r. *Zumtobel przeciwko Austrii*, skarga nr 12235/86, § 31–32 oraz cyt. wyrok *Bryan przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, § 44–47), ochrony środowiska (wyrok ETPC z 28 lipca 2005 r. *Alatulkkila i inni przeciwko Finlandii*, skarga nr 33538/96, § 52), ale także sankcji nakładanych na osoby fizyczne i prawne podejrzanych o wspieranie terroryzmu (wyrok ETPC z 21 czerwca 2016 r. *Al-Dulimi and Montana Management Inc. przeciwko Szwajcarii*, skarga nr 5809/08, § 130). Nie straciło na aktualności wskazanie P. Hofmańskiego i A. Wróbla, *op. cit.*, s. 292: „w tzw. typowych postępowaniach administracyjnych, w których właściwy organ administracji publicznej wszechstronnie rozważa okoliczności faktyczne sprawy, ograniczona jurysdykcja sądu nie narusza art. 6 ust. 1. Podobnie w sprawach, których przedmiotem jest klasyczne wykonywanie uznania administracyjnego”.

<sup>37</sup> Zob. *Guide...*, s. 50.

zapewniają one pewne gwarancje rzetelnej procedury, to wystarczający może okazać się nieco łagodniejszy zakres (czy intensywność) późniejszej kontroli sądowej<sup>38</sup>.

Po trzecie, zakres kontrolnej właściwości sądu może ograniczać się do zakresu zarzutów podniesionych w skardze do sądu. Jeśli więc podniesiono tylko zarzut dotyczący procedury przed organami administracji, to nie można wymagać od sądu, by wkraczał w ocenę faktów sprawy<sup>39</sup>. Nawet jednak, jeżeli zakres kontrolnej właściwości sądu nie nasuwa zastrzeżeń konwencyjnych, kontroli ETPC podlega również sposób, w jaki sąd wykorzystuje ją w konkretnej sprawie. Konieczne jest, by sąd rozpatrzył każdy z przedstawionych zarzutów wobec kontrolowanej decyzji, by sąd dysponował kompetencją do rozpoznawania *meritum* każdego z zarzutów podniesionych w przedstawionej mu skardze, by bezpodstawnie nie odmawiał takiego rozpoznania oraz by – w sposób jasny – uzasadniał rozstrzygnięcie uznające dany zarzut za niezasługujący na uwzględnienie<sup>40</sup>.

Powyższe wymagania tworzą ramy, w których prawo krajowe musi umieszczać właściwość i procedurę swoich sądów administracyjnych. Dopóki ramy te istnieją i są szanowane w praktyce sądowej, nie wyznaczają one granic dla właściwości sądów administracyjnych, bo pozwalają objąć ich właściwością te wszystkie sprawy administracyjne, których przedmiotem jest – według terminologii przyjętej przez art. 6 ust. 1 – rozstrzyganie o prawach lub obowiązkach o charakterze cywilnym.

Nie bez znaczenia jest też sposób rozumienia kontroli legalności przez sąd administracyjny<sup>41</sup>. Istotne jest zwłaszcza, czy orzecznictwo sądów administracyjnych gotowe jest do szerokiego pojmowania tej kontroli, a w szczególności do posługiwania się różnego rodzaju zasadami czy klauzulami ogólnymi, już to wynikającymi z przepisów o procedurze administracyjnej, już to przewidzianymi w konstytucji krajowej. Wówczas formalne ograniczenie zakresu kontroli do kwestii legalności ulega w praktyce pewnemu zatarciu.

Jest to, być może, jeden z powodów, że orzecznictwo strasburskie nie kwestionuje „wystarczalności” kontroli sprawowanej przez polskie sądy administracyjne<sup>42</sup>. Potwierdzono ją już we – wspomnianym wyżej – wyroku *Potocka i inni przeciwko*

<sup>38</sup> Cyt. wyrok *Bryan przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, § 45; wyrok ETPC z 20 października 2015 r. *Fazzia Ali przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 40378/10, § 80–83 (przydział mieszkania socjalnego). Zob. D.J. Harris, M. O’Boyle, E.P. Bates, C.M. Buckley, *op. cit.*, s. 304.

<sup>39</sup> Wyrok ETPC z 4 października 2001 r. *Potocka i inni przeciwko Polsce*, skarga nr 33776/96, § 57–59.

<sup>40</sup> Zob., podsumowująco, cyt. wyrok *Ramos Nunez de Carvalho e Sá przeciwko Portugalii*, § 183.

<sup>41</sup> Niekiedy wspomagającą rolę może odegrać ustawodawca, by wspomnieć np. rozwiązania przyjęte w art. 145a p.p.s.a.

<sup>42</sup> Czego tem była stopniowa absorpcja standardów strasburskich przez orzecznictwo polskich sądów administracyjnych; zob. np. R. Hauser, W. Sawczyn, *Wpływ europejskich standardów ochrony praw jednostki na kształtowanie się polskiego modelu sądowej kontroli administracji*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2022, nr 10; M. Wiącek, *Sądownictwo administracyjne w Polsce z perspektywy art. 6 EKPC*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2022, nr 10; J. Chlebny, *Sądownictwo administracyjne w Polsce z perspektywy art. 47 KPP*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2022, nr 10.

Polsce z 2001 r., a dalsze orzecznictwo ETPC nie widziało potrzeby powracania do tej kwestii<sup>43</sup>.

Szczególną kategorię spraw stanowią postępowania dyscyplinarne. Wskazywałem już, że – dopóki nie prowadzą one do nakładania „kar kryminalnych”, traktowane są jako spory o prawa i obowiązki o charakterze cywilnym. Na tym właśnie tle rozwinęła się doktryna „wystarczalności kontrolnej kognicji sądu”. W wyroku z 10 lutego 1983 r. *Albert i Le Compte przeciwko Belgii*<sup>44</sup> ETPC uznał naruszenie art. 6 ust. 1 w sytuacji, gdy kara dyscyplinarna nałożona przez sąd samorządu lekarskiego była orzeczona bez przeprowadzenia publicznej rozprawy, a następcza kontrola Trybunału Kasacyjnego ograniczała się tylko do kwestii „prawa”. Generalnie rzecz biorąc, stosuje się tu analogiczne kryteria, jak w odniesieniu do „normalnych” spraw administracyjnych, ale brać też należy pod uwagę, że – inaczej niż wiele decyzji administracyjnych – postępowanie dyscyplinarne prowadzi do nakładania sankcji, a to wzmacnia znaczenie wymogu rzetelności postępowania<sup>45</sup>. Trzeba jednak pamiętać, że czasem może pojawić się konflikt pomiędzy rozszerzeniem zakresu sądowej kontroli a ochroną autonomii instytucji lub profesji, w ramach której działa sądownictwo dyscyplinarne.

Nie wnikając szerzej w te kwestie, warto poświęcić więcej uwagi wymaganiom dotyczącym postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów, zwłaszcza że stało się to niedawno przedmiotem rozstrzygnięcia Wielkiej Izby ETPC<sup>46</sup>. Punkt wyjścia stanowi – ustabilizowane już we wcześniejszym orzecznictwie – stwierdzenie, że postępowania dyscyplinarne wobec sędziów wykazują dodatkową specyfikę na tle Konwencji. Nie tylko pociągają one za sobą ryzyko poniesienia sankcji rujnujących pozycję zawodową, a nawet wykluczających dalsze sprawowanie urzędu. Mogą też skutkować osłabieniem publicznego zaufania i szacunku dla władzy sądowniczej,

<sup>43</sup> Nie znaczy to jednak, że Trybunał może być równie tolerancyjny wobec różnego rodzaju ekscesów ustawodawczych w przyszłości. W moim przekonaniu należy np. mieć wątpliwości, czy kontrola sądu administracyjnego mogłaby zostać uznana za „wystarczającą”, gdyby w systemie prawa pozostała obecna wersja ustawy z dnia 14 kwietnia 2023 r. o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022 (Dz.U. poz. 1030). Postępowanie przed Komisją wykracza bowiem poza schemat gwarancji wymaganych przez art. 6 ust. 1 Konwencji, a sąd administracyjny nie ma dostatecznych instrumentów, by badać rzetelność ustaleń faktycznych dokonywanych przez Komisję. Co więcej, nie jest jasne, czy ETPC nie uzna postępowania przed Komisją za sprawę karną w rozumieniu art. 6 Konwencji. Większe szanse mogłoby stworzyć ustalenie tu właściwości sądu powszechnego, ale i tak nie rozwiąże to innych naruszeń Konwencji (a także Konstytucji) przez postanowienia tej ustawy.

<sup>44</sup> Wyrok ETPC z 10 lutego 1983 r. *Albert i Le Compte przeciwko Belgii*, skargi nr 7299/75 i 7496/76.

<sup>45</sup> Cyt. wyrok *Ramos Nunez de Carvalho e Sá przeciwko Portugalii*, § 196.

<sup>46</sup> Sprawa *Ramos Nunez de Carvalho e Sá przeciwko Portugalii* dotyczyła procedury dyscyplinarnej wobec sędzi, która – w związku z okresową oceną jej pracy – stała się słownie z sędzią wizytatorem, używając różnego rodzaju niewłaściwych sformułowań. W dalszym toku wydarzeń postępowanie objęło też dwa inne zarzuty. Ustawodawstwo portugalskie przewidywało, że w charakterze sądu dyscyplinarnego występuje organ zbliżony do polskiej KRS. Odwołanie rozpatrywała sekcja ds. sporów administracyjnych w Sądzie Najwyższym, której kontrolna kognicja była jednak ograniczona do badania legalności kwestionowanego rozstrzygnięcia. ETPC uznał naruszenie art. 6 ust. 1, wynikające m.in. z braku „wystarczającego” charakteru zakresu kontrolnej kognicji SN.

naruszeniem niezawisłości innych sędziów, a przez to naruszeniem samej istoty rządów prawa<sup>47</sup>.

Wyrok z 2018 r. dotyczył „systemu mieszanego”, w którym pierwszoinstancyjne rozstrzygnięcia były podejmowane przez Naczelną Radę Sądownictwa, a odwołanie przysługiwało do Sądu Najwyższego. Trybunał uchylił się, ze względów formalnych, od pełnej oceny, czy Radę Sądownictwa można uznać za organ o bezstronnym i niezawisłym charakterze<sup>48</sup>. Skoncentrował się natomiast na wadach procedury kontrolnej prowadzonej w Sądzie Najwyższym. Wskazano, że postępowanie to było zorientowane na ocenę legalności rozstrzygnięcia Rady. Przypomniano, że Sąd Najwyższy wyraźnie stwierdził, że nie ma kompetencji do samodzielnego ustalania faktów, może tylko „badać wszelką sprzeczność, niespójność bądź niepełność dowodów, a także oczywiste błędy [*manifest errors*] w ich ocenie, o ile braki te miały wyraźny [*apparent*] charakter”<sup>49</sup>. Ograniczyło to w nadmierny sposób zakres kontroli przyznany Sądowi Najwyższemu. Gdy zaś chodzi o dokonywanie ustaleń faktycznych, to przypomniano stwierdzenie z wyroku *Le Compte, Van Leuven i De Meyere*<sup>50</sup>, iż specyfiką postępowań dyscyplinarnych jest, że ustalenie faktów jest równie kluczowe jak rozstrzygnięcie kwestii prawnych. Odnosi się to ze szczególną siłą do postępowań wobec sędziów, bo stawką jest także zapewnienie publicznego zaufania do wymiaru sprawiedliwości jako takiego. W sprawie *Ramos Nunez de Carvalho e Sá przeciwko Portugalii* ustalenie faktów „miało decydujące znaczenie dla prowadzonej procedury, a nie stanowiło tylko pobocznego elementu, jak w sprawach dotyczących uznaniowych działań władz administracyjnych”<sup>51</sup>. Ustalenie faktów zostało dodatkowo utrudnione przez brak przeprowadzenia rozprawy zarówno w postępowaniu przez Radę Sądownictwa, jak i w Sądzie Najwyższym.

W konkluzji Trybunał orzekł, że „na tle okoliczności niniejszej sprawy oraz biorąc pod uwagę szczególnie kontekst postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów, dolegliwość nakładanych kar, ograniczony zakres gwarancji proceduralnych w postępowaniu przed Radą Sądownictwa oraz decydujące znaczenie oceny faktów (...), powiązanie niewystarczalności zakresu kontroli przeprowadzonej przez Sąd Najwyższy oraz braku przeprowadzenia rozprawy na jednym choćby z etapów postępowania daje podstawę do uznania, że sprawa nie została rozpoznana zgodnie z wymaganiami art. 6 ust. 1 Konwencji”<sup>52</sup>.

<sup>47</sup> Tamże, § 196.

<sup>48</sup> Warto jednak w tym kontekście przywołać wyrok ETPC z 21 lutego 2023 r. *Catana przeciwko Mołdawii*, skarga nr 43237/13, w którym stwierdzono, że – gdy chodzi o właściwość tamtejszej rady sądownictwa w sprawach dyscyplinarnych – „uczestnictwo, nawet o pasywnym charakterze, członka rządu [Ministra Sprawiedliwości] w składzie organu powołanego do wymierzania sędziom kar dyscyplinarnych jest – samo w sobie – niezmiernie [*extrêmement*] problematyczne w świetle wymagań art. 6 Konwencji, zwłaszcza wymagania niezależności organu dyscyplinarnego” (§ 75).

<sup>49</sup> Cyt. wyrok *Ramos Nunez de Carvalho e Sá przeciwko Portugalii*, § 204.

<sup>50</sup> Wyrok ETPC z 23 czerwca 1981 r., *Le Compte, Van Leuven i De Meyere przeciwko Belgii*, skargi nr 6878/75 i 7238/75.

<sup>51</sup> Cyt. wyrok *Ramos Nunez de Carvalho e Sá przeciwko Portugalii*, § 203.

<sup>52</sup> Tamże, § 214.

Znaczenie wyroku *Ramos Nunez de Carvalho e Sá przeciwko Portugalii* wykracza poza kontekst portugalski, bo przynosi bądź potwierdza trzy ustalenia o bardziej uniwersalnym charakterze. Po pierwsze, do spraw dyscyplinarnych sędziów znajdują zastosowanie szczególnie wysokie wymagania, bo w grę wchodzi nie tylko indywidualne prawa sędziego, ale też – konieczna dla zachowania rządów prawa – ochrona prestiżu i niezależności władzy sądowniczej. Po drugie, postępowania dyscyplinarne wymagają zachowania szczególnych gwarancji w odniesieniu do dokonywania ustaleń faktycznych. Jednym z koniecznych elementów jest przeprowadzenie rozprawy, a – w bardziej ogólnej perspektywie – zwrócenie większej uwagi na kontradiktoryjność i „równość broni” stron postępowania. Nawet jeżeli postępowanie jest traktowane w kategoriach orzekania o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym, to nie można ignorować jego aspektów punitivnych. Po trzecie, ostateczna ocena „wystarczalności” kontroli sądowej jest uzależniona od natury i jakości postępowania pierwszoinstancyjnego oraz organu, przed którym jest prowadzone. W tym zakresie Trybunał pozostawił jednak najwięcej niedopowiedzeń i znaków zapytania.

W perspektywie polskiej orzeczenie to – z jednej strony – wyznacza parametry postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów i wskazuje intensywność, z jaką Trybunał kontrolować będzie dochowanie gwarancji wymaganej przez art. 6 ust. 1. Z drugiej strony – Trybunał przekazał pewne wskazówki instytucjonalne. Po pierwsze, powściągliwość ETPC w ocenach portugalskiej Rady Sądownictwa nie powinna pozostawiać złudzeń co do ocen polskiej KRS, gdyby miała ona być włączona w postępowanie dyscyplinarne. Skoro stosuje się podejście kontekstowe, to miarodajna jest raczej dawniejsza krytyka pozycji ukraińskiej Rady Sądownictwa oraz niedawna krytyka udziału ministra sprawiedliwości w składzie rumuńskiej rady<sup>53</sup>. Po drugie, podobnie widzieć należy oceny postępowania dyscyplinarnego prowadzonego przed „nowymi” izbami polskiego Sądu Najwyższego. Odpowiednie zastosowanie znalazłyby tu dotychczasowe wypowiedzi ETPC oraz TSUE na temat obsady tych izb. Po trzecie, wypowiedzi te nie kwestionują niezależności Naczelnego Sądu Administracyjnego ani nie kwestionują niezawisłości i bezstronności jego sędziów. Gdyby zatem oceniano obecny – a chyba i przyszły – zakres kognicji NSA do rozpoznawania spraw dyscyplinarnych, na plan pierwszy wysuwałyby się kryteria proceduralne ustalone w wyroku *Ramos Nunez de Carvalho e Sá przeciwko Portugalii*. Chodzi zwłaszcza o charakter i procedurę pierwszoinstancyjnego organu orzekającego i – odpowiednio do tych ustaleń – o konieczny zakres kompetencji kontrolnych, przede wszystkim w sferze ustaleń faktycznych, swobody badania proporcjonalności kar, pełni kompetencji do oceny braków pierwszoinstancyjnego rozstrzygnięcia. W żadnym więc razie nie można twierdzić, że

<sup>53</sup> Wyrok ETPC z 9 stycznia 2013 r. *Oleksandr Volkov przeciwko Ukrainie*, skarga nr 21722/11, § 117 i 130 (naruszenie art. 6 ust. 1 przez procedurę odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, gdzie ukraińska Rada Sądownictwa występowała jako organ pierwszej instancji, a odwołania rozpatrywał odpowiednik polskiego NSA. ETPC sformułował szereg krytycznych uwag dotyczących składu i powoływania Rady); cyt. wyrok *Catana przeciwko Mołdawii*, § 75.

– w świetle wymagań art. 6 Konwencji – sprawy te nie mogą zostać objęte kognicją sądu administracyjnego.

## 5. Prawa i obowiązki o charakterze cywilnym – wyłączenia

Wracając do granic kognicji Trybunału strasburskiego, należy wskazać, że – niezależnie od ekstensywnej interpretacji pojęcia cywilnego charakteru sprawy – orzecznictwo ETPC uznaje, że pewne kategorie spraw pozostają poza zakresem ochrony przewidzianej w art. 6 ust. 1 Konwencji. Brak tu jasnej logiki, bo precedensy sądowe kształtowały się na tle konkretnych sytuacji, a zakres wyłączonych materii ulega stałej erozji. Toteż można dziś twierdzić, że wyłączenia te mają raczej naturę wyjątków, a założeniem (a może nawet – domniemaniem) jest uznanie charakteru cywilnego tych wszystkich praw i obowiązków, które mają naturę lub skutki o charakterze finansowym.

Najsilniejsze umocowanie orzecznicze ma wyodrębnienie spraw podatkowych. Podstawowym precedensem pozostaje tu wyrok *Ferrazzini przeciwko Włochom* z 2001 r., dotyczący przewlekłości postępowania w odniesieniu do wymiaru podatku od zysków kapitałowych oraz zastosowania ulg w wymiarze innych podatków. Trybunał wykorzystał tę (raczej trywialną) sprawę do podsumowania dotychczasowego orzecznictwa. Przypomniano wprawdzie, że pojęcie praw i obowiązków o charakterze cywilnym ma znaczenie autonomiczne, a jego interpretacja powinna przybierać dynamiczną formę. Niemniej „zgodnie z tradycyjnym orzecznictwem (...) mogą istnieć takie «majątkowe» obowiązki wobec państwa lub jego władz, które przy wykładni art. 6 ust. 1 należy uznać za należące wyłącznie do sfery prawa publicznego i – odpowiednio – nieobjęte pojęciem «praw i obowiązków o charakterze cywilnym». Ma to miejsce w odniesieniu do grzywien nakładanych w formie «sankcji karnych», ale także, w szczególności, w sytuacjach, gdy obowiązek ma naturę finansową, ale wynika z ustawodawstwa podatkowego lub stanowi element zwykłych obowiązków obywatelskich w społeczeństwie demokratycznym”<sup>54</sup>. Władztwo podatkowe tradycyjnie stanowi domenę państwa i w tej sferze nie pojawiło się takie rozszerzenie form jego wykonywania, które uzasadniałoby nawiązanie do doktryny Konwencji jako „żyjącego instrumentu” i zrewidowania dotychczasowej interpretacji art. 6 ust. 1. „Trybunał uważa, że materia podatkowa nadal należy do sedna prerogatyw władzy publicznej i nadaje dominujący charakter publicznej naturze relacji pomiędzy podatnikiem a wspólnotą”<sup>55</sup>. Znajduje to potwierdzenie w systemowej wykładni Konwencji, bo np. gwarancje prawa własności także wprowadzają odmienny reżim dla przepisów podatkowych (zob. art. 1 ust. 2 Protokołu nr 1).

Wywodom Trybunału celowo nadano zakres znacznie wykraczający poza kwestie przewlekłości postępowania, a co więcej – podbudowano je szeroką argumentacją o generalnym zastosowaniu. Zachowuje ona nadal aktualność, a w latach

<sup>54</sup> Cyt. wyrok *Ferrazzini przeciwko Włochom*, § 25.

<sup>55</sup> Tamże, § 29.

późniejszych Trybunał rzadko rozpoznawał sprawy podatkowe (co zapewne było wynikiem starannego procesu selekcji skarg dokonywanej przez Kancelarię Trybunału), poza pewnymi „obrzeżami” tej materii. Analogiczne stanowisko zajmowane jest wobec obowiązków majątkowych wynikających z przepisów i decyzji w sprawach opłat i cel<sup>56</sup>.

To stanowisko Trybunału wyznacza granicę jego własnej kognicji. Zapewnienie drogi sądowej i gwarancji rzetelnego postępowania w tych sprawach pozostawiono w całości ustawodawcy krajowemu. W Polsce (a także w większości innych państw należących do Konwencji) nie ma to jednak decydującego znaczenia dla ustalania granic kognicji sądów administracyjnych, bo dostęp do sądu jest w tych sprawach gwarantowany przepisami konstytucyjnymi.

Dalszą materią tradycyjnie uznawaną za pozostającą poza zakresem spraw cywilnych jest sfera spraw imigracyjnych. Rozstrzygnięcia co do wjazdu, pobytu oraz wydalania cudzoziemców (jak też spraw azylowych oraz ekstradycji czy deportacji) nie są rozumiane jako dotyczące praw i obowiązków o charakterze cywilnym<sup>57</sup>. Analogiczne jest podejście do „prawa” do uzyskania paszportu oraz „prawa” do uzyskania obywatelstwa<sup>58</sup>. Nie odnosi się to natomiast do innych relacji prawnych cudzoziemca z podmiotami prywatnymi czy publicznymi. Co więcej, sfera wydalania, deportacji i ekstradycji jest blisko związana z gwarancjami innych praw i wolności ujętymi w Konwencji, co może też tworzyć obowiązek dostępu do sądów krajowych. Sprawy te stanowią stały element wokandy Trybunału<sup>59</sup>.

Orzecznictwo Trybunału wypracowało również kategorię „politycznych praw i obowiązków”, które – niezależnie od „pieniężnych” skutków o realnym lub potencjalnym charakterze – pozostają poza zastosowaniem art. 6 ust. 1. Na przykład prawo do kandydowania w wyborach parlamentarnych ma charakter „polityczny”, a nie „cywilny”, nawet jeżeli przepisy ustalające maksymalny limit wydatków na kampanię wyborczą obciążają kandydata przekroczoną kwotą<sup>60</sup>. Analogiczne stanowisko zajmuje Trybunał w odniesieniu do sporów wynikających z rozwiązania partii politycznej<sup>61</sup>, przyjęcia do partii politycznej bądź wykluczenia z niej, posiadania praw wyborczych<sup>62</sup>, a nawet sporów o pozbawienie świadczenia emerytal-

<sup>56</sup> Np. postanowienie ETPC z 13 stycznia 2005 r. *Emesa Sugar N.V. przeciwko Niderlandom*, skarga nr 62023/00.

<sup>57</sup> Zob., np. *Guide...*, s. 23. W odniesieniu do wydalania cudzoziemca dodatkowym argumentem jest odrębne ustalenie gwarancji proceduralnych w art. 1 Protokołu nr 7, co nie byłoby konieczne, gdyby zastosowanie miał znajdować art. 6 ust 1 (zob. np. wyrok ETPC z 5 października 2000 r. *Maaouia przeciwko Francji*, skarga nr 39652/98, § 37). Gdy zaś chodzi o inne decyzje dotyczące statusu cudzoziemca, to w doktrynie wskazuje się, iż mogłaby się do nich stosować koncepcja „sedna prerogatywy władzy publicznej”, sformułowana w cyt. wyroku *Ferrazzini przeciwko Włochom* (zob. D.J. Harris, M. O'Boyle, E.P. Bates, C.M. Buckley, *op. cit.*, s. 389).

<sup>58</sup> Zob. postanowienie ETPC z 6 lipca 2006 r. *Smirnov przeciwko Rosji*, skarga nr 14085/04.

<sup>59</sup> Zob. np. P. Hofmański, A. Wróbel, *op. cit.*, s. 274.

<sup>60</sup> Wyrok ETPC z 21 października 1997 r. *Pierre-Bloch przeciwko Francji*.

<sup>61</sup> *Guide...*, s. 25.

<sup>62</sup> Cyt. wyrok *Pierre-Bloch przeciwko Francji*, § 49–51; postanowienie ETPC z 8 lipca 2003 r. *Hirst przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 74025/01.

nego wynikającego z pełnienia mandatu parlamentarnego<sup>63</sup>. Nie obudowuje się tych rozstrzygnięć żadną koherentną doktryną; generalnym założeniem jest, że prawo do podejmowania działalności politycznej nie stanowi prawa o charakterze cywilnym w rozumieniu art. 6.

Szczególną podgrupą sporów wynikających na tle mandatu parlamentarzysty są sprawy immunitetowe. Dopuszczalność przyznania immunitetu, a także jego rozszerzenia na sprawy o charakterze cywilnym, nie budzi wątpliwości w orzecznictwie strasburskim<sup>64</sup>. Zarazem ETPC dostrzega, że – w sprawach o charakterze cywilnym – immunitet oznaczać może ograniczenie dostępu do sądu osób trzecich, a więc ingerencję w ich prawa gwarantowane przez art. 6 ust. 1 Konwencji. Choć zatem akceptuje się absolutną ochronę immunitetową wypowiedzi dokonywanych na forum parlamentu, to w odniesieniu do wypowiedzi dokonywanych gdzie indziej, a tym bardziej wobec sytuacji pozbawionych związku z wykonywaniem mandatu<sup>65</sup>, Trybunał analizuje, czy ograniczenia prawa do sądu mają uzasadniony i proporcjonalny zakres. Trybunał podkreśla przy tym, że immunitetu nie można traktować w kategoriach prawa podmiotowego, bo stanowi on tylko instrument ochrony praw parlamentu, a zwłaszcza opozycji parlamentarnej.

Oznacza to, że ewentualne ograniczenia kognicji sądów administracyjnych tworzone na mocy immunitetu parlamentarnego podlegają kontroli ETPC. Oznacza to także, że procedura rozpoznawania wniosków o uchylenie immunitetu nie umyka ocenie co do zgodności z gwarancjami z art. 6 ust. 1. Nawet jeżeli zasada autonomii parlamentu może uzasadniać pewne odstępstwa, to należy je traktować w kategoriach wyjątków i – odpowiednio – poddawać wykładni zwięzłej. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, gdy przepisy (bądź sposób ich stosowania) tworzą sytuacje patowe, blokujące możliwość uruchomienia jakiegokolwiek procedury, nawet gdy chodzi o kwestie o charakterze wstępnym<sup>66</sup>.

## 6. Prawa i obowiązki o charakterze cywilnym – służba publiczna

Proces erozji ograniczeń w pojmowaniu cywilnego charakteru praw i obowiązków zarysował się szczególnie wyraźnie w sprawach dotyczących funk-

<sup>63</sup> Postanowienie ETPC z 11 października 2005 r. *Papon przeciwko Francji*, nr 344/04, w którym jednak podkreślono specyfikę francuskiej regulacji tej kwestii.

<sup>64</sup> Zob. L. Garlicki, *Prawo parlamentarne w orzecznictwie ETPCz*, w: *Zagadnienia prawa parlamentarnego*, red. M. Granat, Warszawa 2007, s. 66 i nast.

<sup>65</sup> Np. w wyroku ETPC z 11 lutego 2010 r. *Syngelidis przeciwko Grecji*, skarga nr 24895/07, uznano naruszenie art. 6 ust. 1 przez odniesienie immunitetu parlamentarnego do sprawy cywilnej na tle roszczeń finansowych dotyczących opieki nad dzieckiem. Jak zauważył ETPC: „Byłoby niespójne tak z zasadą rządów prawa w demokratycznym społeczeństwie, jak i z zasadami stanowiącymi podstawę art. 6 ust. 1, gdyby państwo mogło – bez ograniczeń i poza kontrolą ETPC – wyłączać z właściwości sądów całe kategorie spraw cywilnych” (§ 43).

<sup>66</sup> Dostrzeżono ten problem w wyroku NSA z 14 grudnia 2022 r., III OSK 4968/21, CBOSA, w którym uznano kognicję sądu administracyjnego do badania bezczynności Marszałka Sejmu w nadaniu biegu wnioskowi o uchylenie immunitetu w sprawie cywilnej. Bezczynność ta zamykała dostęp do sądu, bo brak decyzji parlamentu prowadził do odrzucenia pozwu przez sąd cywilny, który – chyba bez należytego uzasadnienia – uważał, że rozstrzygnięcie parlamentarne jest wymagane w sprawie.

cjonariuszy publicznych<sup>67</sup>. Podejście tradycyjne (zapewne odzwierciedlające też wyobrażenia twórców Konwencji) przyjmowało, że służba publiczna powiązana jest z państwem szczególnym stosunkiem podporządkowania, a status zawodowy jej funkcjonariuszy dominowany jest przez element publicznoprawny. Stosowano tu kryterium funkcjonalne, tzn. istotę wykonywanych przez urzędnika zadań i funkcji. Jeżeli z danym stanowiskiem w administracji publicznej „powiązane są obowiązki działania w interesie państwa lub wykonywanie kompetencji władczych”, to wyłącza to cywilny charakter sporów (praw i obowiązków) „pracowniczych”<sup>68</sup>. Stopniowo jednak okazywało się, że wyłączenie to przybiera w praktyce bardzo szeroki charakter i obejmuje kategorie funkcjonariuszy wprawdzie wykonujących funkcje władcze, ale pozbawionych wszelkiego związku z politycznym procesem zarządzania państwem.

Wyrok ETPC z 19 kwietnia 2007 r. *Vilho Eskelinen i inni przeciwko Finlandii*<sup>69</sup> wprowadził nowe podejście, którego „punktem wyjścia i założeniem (...) jest domniemanie stosowalności art. 6”<sup>70</sup> do wszelkich sporów dotyczących istniejącego już stosunku służbowego. Ustawodawca krajowy może wprawdzie wyłączyć tę stosowalność wobec określonych kategorii funkcjonariuszy, ale konieczne jest równoczesne spełnienie dwóch wymagań: 1) przepisy prawa krajowego muszą, w sposób wyraźny<sup>71</sup>, wyłączać dostęp do sądu danej kategorii funkcjonariuszy; 2) takie wyłączenie musi znajdować uzasadnienie w obiektywnie istniejących powodach [*grounds*] wynikających z interesu państwa. Owe powody nie mogą – abstrakcyjnie – odnosić się do całościowej natury statusu i służby funkcjonariusza. Konieczne jest ich powiązanie z materią konkretnego typu sporów między funkcjonariuszem a państwem, a państwo musi wykazać, że spór odnosi się do wykonywania kompetencji władczych państwa i rzutuje na „szczególną więź zaufania i lojalności między funkcjonariuszem a państwem”<sup>72</sup>. Jeżeli Trybunał uzna, że te dwa wymagania nie zostały – w konkretnej sytuacji – spełnione, to – jeżeli prawo krajowe wyklucza dostęp do sądu – stanowi to naruszenie art. 6 ust. 1 w zakresie wynikającym z ogólnych wymagań stawianych przez ten przepis. Jeżeli zaś prawo krajowe dopuszcza drogę sądową, ale nadaje jej ograniczony zakres czy charakter, to ograniczenia te też podlegają kontroli na tle art. 6 Konwencji. W praktyce oznacza to, że art. 6 znajduje stosowalność przede wszystkim na tle „typowych sporów pracowniczych”, do-

<sup>67</sup> Określanych przez P. Hofmańskiego i A. Wróbla mianem „sporów urzędniczych” (P. Hofmański, A. Wróbel, *op. cit.*, s. 269).

<sup>68</sup> Tamże. Podstawowym precedensem był wyrok ETPC z 8 grudnia 1999 r. *Pellegrin przeciwko Francji*, skarga nr 28541/95 (zob. też wyrok ETPC z 15 listopada 2001 r. *Werner przeciwko Polsce*, skarga nr 26760/95).

<sup>69</sup> Wyrok ETPC z 19 kwietnia 2007 r. *Vilho Eskelinen i inni przeciwko Finlandii*, skarga nr 63235/00.

<sup>70</sup> P. Hofmański, A. Wróbel, *op. cit.*, s. 269. Warto przypomnieć, że sprawa *Vilho Eskelinen i inni przeciwko Finlandii* dotyczyła odniesienia gwarancji z art. 6 do dochodzenia roszczeń wynikłych z utraty dodatku za pracę poza miejscem zamieszkania, podniesionych przez kilku lokalnych funkcjonariuszy policji.

<sup>71</sup> Wymaganie „wyraźnego” wyłączenia przez prawo krajowe zniuanowano jednak w cyt. wyroku *Grzęda przeciwko Polsce* (§ 259 oraz 291–294).

<sup>72</sup> Zob. § 62 cyt. wyroku *Vilho Eskelinen i inni przeciwko Finlandii*.

tyczących nie tylko wynagrodzenia czy innych świadczeń, lecz także<sup>73</sup> na tle sporów dotyczących rozwiązania stosunku służbowego i spraw o podobnym charakterze.

W praktyce orzeczniczej Trybunał stosował te nowe wymagania w sposób konsekwentny i „w bardzo niewielu sprawach dało to okazję do rozstrzygnięcia, że oba z nich zostały spełnione przez państwo pozwane”<sup>74</sup>. Zarazem jednak nie brakowało kwestii wymagających dalszego wyjaśnienia, a – w ciągu kolejnych lat – Trybunał interpretował wyrok *Vilho Eskelinen* w sposób rozszerzający.

Wyrok *Vilho Eskelinen* dotyczy sporów wynikających z już istniejącego stosunku służby czy zatrudnienia. Natomiast Trybunał wielokrotnie podkreślał, że żaden przepis Konwencji nie ustala „prawa” do przyjęcia do służby publicznej<sup>75</sup>. W tej dziedzinie państwo dysponuje szerszym marginesem oceny, a stosowność art. 6 może pojawić się dopiero, gdy ustawodawca krajowy zdecyduje się na stworzenie „praw” bądź „obowiązków” w procesie rekrutacji bądź nominacji.

Wyrok *Vilho Eskelinen* odnosił swoje ustalenia do służby cywilnej (*civil service*), bo taki jest status policjantów w systemie prawnym Finlandii. W dalszym orzecznictwie analogiczne podejście przyjęto w odniesieniu do innych kategorii funkcjonariuszy państwa, posługiwano się przy tym szerszym pojęciem: „służba publiczna”. Najistotniejsze rozszerzenie dotyczyło statusu sędziów, co widzieć należy w szczególności w kontekście zagrożenia niezależności sądownictwa w takich państwach, jak Węgry, Turcja i Polska. Na tym tle doszło do wydania wyroku z 15 marca 2022 r. *Grzęda przeciwko Polsce*, w znaczącym stopniu uzupełniającego ustalenia dokonane piętnaście lat wcześniej w wyroku *Vilho Eskelinen*. Trybunał strasburski wziął tu pod uwagę rozstrzygnięcia wydawane przez TSUE i można mówić o uformowaniu się szczególnego orzeczniczego sojuszu obu europejskich Trybunałów<sup>76</sup>.

<sup>73</sup> Co wskazano w późniejszym orzecznictwie, w którym zauważono, że przykłady zawarte w wyroku *Vilho Eskelinen i inni przeciwko Finlandii* nie mają charakteru enumeracji (wyrok ETPC z 16 lipca 2009 r. *Bayer przeciwko Niemcom*, skarga nr 8453/04, § 38), a także wyraźnie dodano sytuacje zwolnienia lub dymisji funkcjonariusza (wyrok ETPC z 5 lutego 2009 r. *Olujić przeciwko Chorwacji*, skarga nr 22330/05, § 34).

<sup>74</sup> *Guide...*, s. 23–24. Np. w postanowieniu z 18 listopada 2014 r. *Spūlis i Vaškevičs przeciwko Łotwie*, skargi nr 2631/10 i 12253/10 uznano spełnienie tych wymagań w sytuacji, gdy dymisja pracownika służby dyplomatycznej oraz przeniesienie na niższe stanowisko wysokiego funkcjonariusza służby celnej wynikały z cofnięcia ich upoważnienia do dostępu do informacji mających klauzulę tajności. Nie można jednak wykluczać, że wspomniany już wyrok Wielkiej Izby w sprawie *Regner przeciwko Republice Czeskiej* – dotyczący podobnej, ale znacznie drastyczniejszej sytuacji – zdezaktualizował to podejście.

<sup>75</sup> Jak zaznaczono w cyt. wyroku *Regner przeciwko Republice Czeskiej* (§ 117): „Uzyskanie zatrudnienia, a tym bardziej [zatrudnienia jako funkcjonariusz państwa w sferze obronności] należy, w zasadzie, traktować jako przywilej (...), który nie daje podstaw do roszczeń dochodzonych w drodze prawnej. Odmiennej charakter ma kwestia kontynuowania zatrudnienia na dotychczasowych warunkach. W prywatnym sektorze zatrudnienia prawo generalnie dopuszcza wszczęcie postępowania kwestionującego rozwiązanie stosunku pracy i podnoszącego argument bezprawności zwolnienia bądź jednostronności dokonania zasadniczych zmian w umowie o pracę. To samo odnosi się, *mutatis mutandis*, do pracowników sektora publicznego, poza jednak wyjątkami wskazanymi w wyroku *Vilho Eskelinen*”.

<sup>76</sup> Co można było zauważyć już na tle cyt. wyroku ETPC *Reczkowicz przeciwko Polsce* (L. Garlicki, *Reczkowicz p. Polsce, czyli o sojuszu europejskich Trybunałów*, w: *Rządy prawa jako wartość uniwersalna. Księga jubileuszowa Profesora Krzysztofa Wójtowicza*, red. A. Kozłowski, Wrocław 2022, s. 132).

W wyroku *Grzęda przeciwko Polsce* Trybunał stwierdził, iż nie ulega wątpliwości, że sędziowie uczestniczą w wykonywaniu kompetencji władczych państwa i że odnosi się do nich wymóg zachowania „szczególnej więzy i lojalności”. Tym samym sprawują oni „typową służbę publiczną”<sup>77</sup>, *mutatis mutandis* odnoszą się więc do nich ustalenia zawarte w wyroku *Vilho Eskelinen*.

Zarazem przypomniano, że status sędziów wykazuje istotne cechy szczególne, modyfikujące sposób zastosowania art. 6 do sporów wynikających ze sprawowania urzędu. Przede wszystkim status ten jest determinowany przez zasadę niezawisłości i szczegółowe gwarancje z tej zasady wynikające. „Specyfika stosunku służbowego pomiędzy sędzią a państwem wymaga, by status członków władzy sądowniczej zapewniał im wystarczający dystans wobec pozostałych władz (...), tak by mogli oni podejmować rozstrzygnięcia oparte *a fortiori* na wymaganiach prawa i sprawiedliwości, bez kierowania się strachem bądź korzyścią”<sup>78</sup>. Tym samym wymóg zachowania „szczególnej więzy i lojalności” odnosi się w przypadku sędziego do więzy i lojalności wobec państwa, a nie – wobec aktualnych piastunów władzy.

Co więcej, oceny konkretnych sytuacji muszą być dokonywane na tle szerszego kontekstu. Choć jest sprawą oczywistą, że Konwencja nie może stanowić bariery dla podejmowania przez państwo legitymowanych i koniecznych kroków dla reformowania sądownictwa, to „żadna taka reforma nie może skutkować podważeniem niezależności sądownictwa i jego organów kierowniczych”<sup>79</sup>. Może to oznaczać, że w sytuacjach systemowego zagrożenia tych wartości orzecznictwo Trybunału będzie stosować standardy europejskie w sposób tym bardziej intensywny, im silniejsze będzie wrażenie, że zmiany ustawodawstwa krajowego mają lub mogą służyć celom niepołączalnym z systemem wartości chronionym przez Konwencję (a także przez prawo Unii Europejskiej)<sup>80</sup>.

Konsekwencją tego podejścia są rozstrzygnięcia ETPC – z jednej strony – odnoszące do spraw „sędziowskich” zasady ustalone w wyroku *Vilho Eskelinen*, ale – z drugiej strony – bardzo szeroko akceptujące, że liczne aspekty statusu sędziego łączą się z prawami i obowiązkami o charakterze cywilnym, więc aktywują gwarancje z art. 6 ust. 1 Konwencji. Wydaje się też, że wyrok *Grzęda przeciwko Polsce*

<sup>77</sup> Cyt. wyrok *Grzęda przeciwko Polsce*, § 262, w nawiązaniu do wyroku ETPC z 23 czerwca 2016 r. *Baka przeciwko Węgrom*, skarga nr 20261/12, § 104 (omówionego np. przez A. Rutkowską w głosie: A. Rutkowska, *Niedopuszczalna ingerencja władzy wykonawczej w uprawnienia władzy sądowniczej. Glosa do wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 27.05.2014 r. w sprawie Baka przeciwko Węgrom*, skarga nr 20261/12, „Przegląd Sądowy” 2015, nr 7/8).

<sup>78</sup> Cyt. wyrok *Grzęda przeciwko Polsce*, § 264. Przypomniano tam obserwację zawartą w wyroku ETPC z 9 marca 2021 r. *Bilgen przeciwko Turcji*, skarga nr 1571/07, § 79, iż fikcją byłoby wyobrażenie, że sędzia będzie zdolny do ochrony rządów prawa oraz stosowania Konwencji, jeżeli prawo krajowe pozbawi go konwencyjnych gwarancji w sprawach bezpośrednio dotyczących jego niezawisłości i bezstronności.

<sup>79</sup> Cyt. wyrok *Grzęda przeciwko Polsce*, § 323. Przywołano tu analogiczne ustalenia zawarte w orzecznictwie TSUE.

<sup>80</sup> Stąd wyraźniejsza powściągliwość ETPC przy ocenie pozycji portugalskiej Rady Sądownictwa niż w odniesieniu do rozwiązań ukraińskich oraz rumuńskich (zob. cyt. wyrok *Ramos Nunez de Carvalho e Sá przeciwko Portugalii*, § 158).

dopuszcili *sui generis* ocenę konwencyjności ustawodawstwa ingerującego w niezależność sędziów, co jest nowym elementem w orzecznictwie strasburskim<sup>81</sup>.

Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał, że na tle wyroku *Vilho Eskelinen* nie ma podstaw do wykluczenia stosowalności gwarancji z art. 6 ust. 1 do rozmaitych sporów wyłaniających się przy rekrutowaniu i powoływaniu sędziów, przy sprawach awansów oraz przeniesień, zawieszenia w czynnościach służbowych<sup>82</sup>, procedur dyscyplinarnych, pozbawienia stanowiska sędziego lub poważnej redukcji wynagrodzenia, pozbawienia możliwości wykonywania urzędu przez przepisy o reformie sądownictwa, a także sporów nie dotyczących bezpośrednio statusu sędziego, ale dotyczących pozbawienia go funkcji kierowniczych bądź funkcji w organach powiązanych z sądownictwem<sup>83</sup>. Jest to bardzo szeroki zakres przedmiotowy i – jak trafnie zauważono w doktrynie – w tych warunkach „byłoby bardzo trudne, a może nawet – niemal niemożliwe, uczynienie zadość wymaganiom ustalonym w wyroku *Eskelinen* przez jakiegokolwiek państwo członkowskie”<sup>84</sup>.

Przypomnieć należy, że wstępną przesłanką rozważań o stosowalności art. 6 jest ustalenie, że w danej materii występuje uprawnienie lub obowiązek wynikający z prawa krajowego. Również w sprawach sędziowskich nie bez znaczenia jest kryterium finansowych ciężarów powstałych dla skarżącego, ale ETPC idzie znacznie dalej, formułuje bowiem „prawa” o tak szczegółowym charakterze, jak „prawo do sprawowania mandatu członka KRS przez pełną kadencję”, „prawo do sprawowania funkcji prezesa bądź wiceprezesa sądu przez pełną kadencję” czy „prawo do ochrony sędziego przed arbitralnym przeniesieniem”<sup>85</sup>.

Jest rzeczą interesującą, że w dawniejszym orzecznictwie ETPC istnienie takiego „prawa” potwierdzono także na tle sporu dotyczącego prawidłowości procedury powołania sędziego<sup>86</sup>. Spór ten został zainicjowany przez niewybranego

<sup>81</sup> Cyt. wyrok *Grzęda przeciwko Polsce*, § 299. Zob. krytyczną (choć, w moim przekonaniu, nieprzekonującą) opinię w zdaniu odrębnym sędziego K. Wojtyczka.

<sup>82</sup> Zob. wyrok ETPC z 23 maja 2017 r. *Paluda przeciwko Słowacji*, skarga nr 33392/12, § 55 (brak drogi sądowej wobec postanowienia słowackiej Rady Sądownictwa o zawieszeniu w obowiązkach sędziego, wobec którego wszczęto postępowanie dyscyplinarne, stanowił naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji). W tym samym nurcie sytuuje się wyrok WSA w Gdańsku z 15 grudnia 2022 r., III SA/Gd 1173/21, CBOŚA, uznający właściwość sądów administracyjnych do badania zarządzenia prezesa SO o natchmiasstowej przerwie w czynnościach służbowych sędzi w związku z wydaniem przez nią wyroku, w którym zakwestionowano status jednego z nowo powołanych sędziów.

<sup>83</sup> Zob. wyliczenie wraz z odesłaniami orzecznictwymi w cyt. wyrokach *Grzęda przeciwko Polsce*, § 263 oraz *Pająk przeciwko Polsce*, § 117; Zob też *Guide...*, s. 18, gdzie również omawia się analogiczne, choć mniej rozbudowane, orzecznictwo dotyczące prokuratorów.

<sup>84</sup> M. Leloup, *Not Just a Simple Civil Servant: The Right of Access to a Court of Judges in the Recent Case Law of ECtHR*, „European Convention on Human Rights Law Review” 2023, t. 4, nr 1, s. 56. Nie wiadomo jednak, na ile ekspansywność orzecznictwa była warunkowana kryzysowym kontekstem poszczególnych państw, a więc na ile stworzy ona uniwersalne standardy.

<sup>85</sup> Zob. cyt. wyrok *Grzęda przeciwko Polsce*, § 282; cyt. wyrok *Baka przeciwko Węgrom*, § 109; cyt. wyrok *Bilgen przeciwko Turcji*, § 65; wyrok ETPC z 29 czerwca 2021 r. *Broda i Bojara przeciwko Polsce*, skargi nr 26691/18 i 27367/18, § 109.

<sup>86</sup> W wyroku ETPC z 26 lipca 2011 r. *Juričić przeciwko Chorwacji*, skarga nr 58222/09, spór dotyczył powołania przez parlament sędziego Sądu Konstytucyjnego, który – w przekonaniu jednego z niewybranych kandydatów – nie spełniał wymogów kwalifikacyjnych ustalonych przez prawo. Jego skargę rozpoznawał najpierw Sąd Administracyjny, który uznał, że kontrola kwestionowanej uchwały

kandydata na urząd sędziego sądu konstytucyjnego, a owo „prawo” wywiedziono z zasady równości dostępu do służby publicznej. W polskim kontekście też pojawiały się różnego rodzaju sprawy tego typu, ale sądy uznawały brak swojej właściwości do kontrolowania legalności postanowień Prezydenta RP o odmowie powołania na stanowisko sędziego<sup>87</sup>. Orzecznictwo strasburskie nie jest dostatecznie rozwinięte, by definitywnie przesądzić, czy i w jakim stopniu spory wynikłe z odmowy nominacji (lub z powołania innego kandydata) rodzą jakieś „prawo” po stronie osoby, która nie uzyskała stanowiska sędziowskiego.

Specyfiką polską stały się natomiast problemy powstałe na skutek przekształcenia pozycji Krajowej Rady Sądownictwa. Stworzyło to sytuację, gdy akty nominacyjne Prezydenta dotyczą kandydatów przedstawianych przez organ o wadliwym umocowaniu konstytucyjnym. To daje podstawę do niejasności co do statusu „nowych” sędziów, a – w praktyce – doprowadziło do kwestionowania prawidłowości składów orzekających z ich udziałem, a więc – także wydawanych orzeczeń. Nie rozwiązały problemu ustawodawcze zakazy rozpatrywania statusu „nowych” sędziów przez sądy, bo – na tle Konwencji Europejskiej – jest oczywiste, że rozpoznawanie spraw sądowych może być dokonywane tylko przez sąd o prawidłowo obsadzonym składzie<sup>88</sup>. Jest to element „prawa do sądu”, oczywiście istniejącego

---

parlamentu jest objęta jego kognicją, a potem Trybunał Konstytucyjny, który tego nie kwestionował. Uznano, że – choć skarżącemu nie przysługuje prawo do sprawowania funkcji publicznej – to (m.in. w świetle konstytucyjnej zasady równości) można mówić o istnieniu „prawa do równego udziału w ubieganiu się o objęcie funkcji publicznej, co stanowi pochodną prawa do równego dostępu do służby publicznej, gwarantowanego w chorwackiej konstytucji” (§ 52). Podano dalej, że – w świetle wyroku *Vilho Eskelinen i inni przeciwko Finlandii* – „prawu” temu należy przypisać charakter cywilny, należy więc też odnieść do niego gwarancje z art. 6 ust. 1 Konwencji. Na tym tle można postawić przynajmniej dwa pytania dotyczące polskiego kontekstu. Po pierwsze: czy analogiczne „prawo do równego udziału...” można byłoby wyprowadzać z art. 60 Konstytucji RP? Po drugie: czy chorwackie ustalenie, że akty parlamentu podlegają badaniu przez sąd administracyjny, można zastosować – *mutatis mutandis* – do badania aktów prezydenckich przez sąd polski?

<sup>87</sup> Nie podejmuję tutaj oceny obecnego stanowiska NSA w tych sprawach, warto jednak zwrócić uwagę na dwie kwestie. Po pierwsze, nie jest wykluczone, że w orzecznictwie sądów polskich następuje stopniowa erozja podejścia tradycyjnego, czego dobrą ilustracją jest choćby postanowienie NSA z 27 lutego 2013 r., II GSK 1520/22, CBOSA. Po drugie, metodologicznie wątpliwe jest przywoływanie koncepcji tzw. prerogatyw prezydenckich przy rozważaniu sądowej kontroli rozstrzygnięć podejmowanych przez Prezydenta RP. Pomijając już fakt, że Konstytucja RP z 1997 r. nie posługuje się tym terminem, trzeba pamiętać, że w literaturze odnoszony on jest do sfery relacji pomiędzy Prezydentem a Prezesem Rady Ministrów (rządem) jako dwoma segmentami władzy wykonawczej. Określenie jakiejś kompetencji Prezydenta mianem prerogatywy oznacza, że do jej wykonywania nie jest potrzebna kontrasygnata rządowa, Prezydent zatem może ją wykonywać w sposób samodzielny. Nie oznacza to jednak, że wykonywanie takiej kompetencji pozostawione jest w całości swobodnemu uznaniu Prezydenta, a w szczególności, że Prezydent może samodzielnie określać zakres swoich uprawnień oraz wykonywać je w sposób wolny od jakiegokolwiek kontroli zewnętrznej. Taka interpretacja naruszałaby nakaz działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Wszędzie więc, gdzie jest konieczne doprecyzowanie przepisów kompetencyjnych bądź badanie, czy kompetencja jest wykonywana zgodnie z prawem i w jego granicach, dopuszczalna jest ingerencja pozostałych władz we właściwych dla nich formach działania. Tam zaś, gdzie ingerencja sądów jest konieczna na tle art. 6 Konwencji, ustawodawca lub/i praktyka orzecznicza nie mają alternatywy i muszą taką ingerencję dopuścić.

<sup>88</sup> P. Hofmański, A. Wróbel, *op. cit.*, s. 313; L. Garlicki, *Pojęcie i cechy sądu w świetle orzecznictwa Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, w: *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce*, red. A. Szymt, Gdańsk 2008, s. 145 i nast.

i silnie chronionego w orzecznictwie ETPC. Odpowiednio, art. 6 ust. 1 wymaga, by spory na tym tle podlegały drodze sądowej, do czego powrócę w konkluzji niniejszych rozważań.

## 7. Istnienie „prawa lub obowiązku” w krajowym systemie prawnym

Gwarancje ustalone w art. 6 ust. 1 Konwencji mają o tyle charakter subsydiarny, że przesłanką ich stosowalności jest istnienie „prawa lub obowiązku” w krajowym systemie prawnym. Decydujący jest stan prawa krajowego, nie ma zaś konieczności, by dane „prawo” było też objęte katalogiem praw człowieka wymienionych w Konwencji.

Jeżeli takiemu „prawu” czy „obowiązku” można przypisać charakter cywilny (o czym już była mowa), to jego realizacja na szczeblu krajowym musi szanować gwarancje ustanowione w art. 6 ust. 1. Brak uznania danego „prawa” w krajowym systemie prawnym może, oczywiście, stanowić naruszenie innych praw gwarantowanych przez Konwencję. Przesądza jednak o niedopuszczalności zarzutów naruszenia art. 6 ust. 1<sup>89</sup>, bo „art. 6 ust. 1 jest zorientowany nie na tworzenie nowych praw materialnych, pozbawionych podstawy w krajowym systemie prawnym, ale na zapewnienie ochrony proceduralnej «prawom» już uznanym w tym systemie”<sup>90</sup>. Oznacza to m.in., że art. 6 ust. 1 nie nakazuje objęcia kognicją sądów (powszechnych czy administracyjnych) spraw i sporów, w których takiego „prawa bądź obowiązku” brakuje.

Orzecznictwo strasburskie jest w tych kwestiach dalekie od pełnej koherencji. Połączenie kazuistyki poszczególnych spraw z ewolucyjną wykładnią wcześniejszych orzeczeń tworzy bardzo skomplikowany obraz. Ograniczyć się więc w tym miejscu należy do kilku obserwacji.

Po pierwsze, odrzucenie dopuszczalności tworzenia „nowych praw” przy interpretacji art. 6 ograniczone jest do praw o materialnym charakterze. Jeżeli zaś krajowy system prawny uznaje jakieś „prawo” materialne, ale dochodzenie tego prawa poddaje rozmaitym ograniczeniom proceduralnym, to art. 6 ust. 1 może wymagać, by gwarancje proceduralne tego prawa odpowiadały standardom europejskim, niezależnie od tego, czy ustanawia je także prawo krajowe. Rozwój tych standardów zawsze cechował się znaczną dynamiką, bo lakoniczność ujęcia gwarancji w sprawach cywilnych wymaga ich orzeczniczego wykreowania.

Po drugie, sposób ujmowania „praw i obowiązków” w krajowym systemie prawnym daleki jest od jednolitości, nie brakuje bowiem norm mieszających elementy prawa, ekspektatywy, zapowiedzi czy programu. Ustalenie granicy między nimi jest stałym elementem orzecznictwa strasburskiego, a – chyba najbardziej

<sup>89</sup> Np. wyrok ETPC z 3 kwietnia 2012 r. *Boulois przeciwko Luksemburgowi*, skarga nr 37575/04, § 104.

<sup>90</sup> P. Lemmens, „Disputes over rights” within the meaning of Article 6§1 of the European Convention on Human Rights, in the context of administrative litigation: back to the future?, w: *Regards croisés sur la protection nationale et internationale des droits de l'homme. Liber amicorum Guido Raimondi*, red. L.A. Sicilianos i in., Tilburg 2019, s. 435.

aktualna – jest klasyfikacja sformułowana we wspomnianym już wyroku *Regner przeciwko Republice Czeskiej*<sup>91</sup>.

Po trzecie, pytanie, czy dana regulacja prawa krajowego istotnie utworzyła „prawo” (o materialnym charakterze), badane jest na tle treści (substancji) tej regulacji. Natura prawna aktu je ustanawiającego nie ma znaczenia decydującego. To podejście ETPC nie do końca pokrywa się z klasycznym rozróżnieniem „aktów powszechnie obowiązujących” oraz „aktów prawa wewnętrznego”, obecnym np. w polskiej Konstytucji. Rozróżnienie to znalazło wyraz m.in. w ustawowym określeniu kognicji sądów administracyjnych: „Szczególny charakter prawny aktów podejmowanych w sferze wewnętrznej działania administracji publicznej uzasadnia ograniczenie prawa do sądu na podstawie art. 5 pkt 1 p.p.s.a. Prawo do sądu nie obejmuje bowiem sporów, w które nie jest uwikłany chociażby jeden podmiot prawa prywatnego”<sup>92</sup>. Stwierdzenie to nie wymaga komentarza na tle art. 6 Konwencji, bo – jak już wspomniałem na wstępie – nie stosuje się on do tego typu sporów. Zrazem jednak adresatem norm zawartych w aktach wewnętrznych są nie tylko „podporządkowane organowi wydającemu akt jednostki organizacyjne”, lecz także – „pracownicy tych jednostek, bądź w przypadku zakładów publicznych – użytkownicy tych zakładów”<sup>93</sup>.

Trzeba jednak zauważyć, że – skoro pracownicy tych jednostek (jak również użytkownicy tych zakładów) są osobami fizycznymi, to pozostają oni pod ochroną Konwencji, w tym jej art. 6. Czy można wobec tego wyobrazić sobie sytuację, gdy normy zawarte w akcie prawa wewnętrznego tworzą – po stronie pracownika – „prawo” w rozumieniu art. 6 Konwencji? Gdyby taką możliwość dopuścić i gdyby treść tego „prawa” pozwalała na przyznanie mu charakteru cywilnego, otwierałaby się możliwość stosowania gwarancji przewidzianych w art. 6, to zaś wymagałoby m.in. zapewnienia dostępu do sądu. Oczywiście gwarancje te nie mają charakteru absolutnego i „wewnętrzny” kontekst danego prawa mógłby uzasadniać ich ograniczenie. Bardzo starannego przemyślenia wymagałoby jednak, czy kontekst ten mógłby wykluczać czy to kontrolę sądu administracyjnego, czy nawet wszelką kontrolę sądową.

Po czwarte, zwrócić należy uwagę na specyfikę sytuacji, gdy pewna sfera stosunków społecznych jest realizowana przez jednostki i struktury o autonomicznym charakterze. Jeżeli angażowałyby to struktury pozostające poza systemem organizacyjnym władz publicznych, to może się pojawić sytuacja „obustronnej stosowalności” Konwencji. Klasycznym przykładem są relacje między związkami wyznaniowymi (które są traktowane jako podmiot praw chronionych przez Konwencję) a osobami fizycznymi włączonymi w ich system formalnej bądź duchowej podległości.

Struktury autonomiczne mogą też funkcjonować w ramach publicznego systemu organizacyjnego – przypomnijmy np., że art. 70 ust. 5 Konstytucji RP za-

<sup>91</sup> § 101–104 cyt. wyroku *Regner przeciwko Republice Czeskiej*; uporządkowania wyводу Trybunału dokonał P. Lemmens, *op. cit.*, s. 441.

<sup>92</sup> Cyt. postanowienie NSA z 5 kwietnia 2017 r., II OZ 299/17.

<sup>93</sup> Tamże, z przywołaniem poglądów doktryny.

pewnia autonomię szkołom wyższym wszelkiego rodzaju. Wówczas „wewnętrzne źródła prawa” (np. statut uczelni czy regulamin studiów) można postrzegać nie tylko w tradycyjnych kategoriach podporządkowania ich adresatów, lecz także jako gwarancje autonomii, czyli pozostawienia pewnych decyzji w rękach danej struktury. Jeżeli – w tych ramach – wydane zostają normy przyznające „prawa” adresatom wewnętrznym, to może powstać pytanie, czy takie „prawo” (o ile jego adresatem jest osoba indywidualna) może być uznane za mające charakter cywilny, a więc uruchamiać gwarancje z art. 6. W takim jednak wypadku zasada autonomii przemawiałaby za bardziej elastycznym podejściem do intensywności gwarancji zewnętrznych, mogłaby zatem ograniczyć zakres kognicji sądu administracyjnego<sup>94</sup>.

## 8. Konkluzje

Zakres stosowalności gwarancji ustalonych w art. 6 ust. 1 Konwencji w znacznym stopniu przecina się z zakresem kognicji sądów administracyjnych, wyznaczonym przez Konstytucję RP i sprecyzowanym w ustawodawstwie. Stawia to pytanie, w jaki sposób sąd administracyjny jest związany tymi gwarancjami i jak powinien postępować w razie kolizji pomiędzy standardami z art. 6 ust. 1 Konwencji a polskim ustawodawstwem. Nie podejmując szerszego rozważenia tych kwestii, proponować pragnę kilka końcowych obserwacji.

Po pierwsze, gwarancje z art. 6 ust. 1 znajdują zastosowanie w znacznej części spraw rozpoznawanych przez sądy administracyjne. Pamiętać przy tym należy, że gwarancje te odnoszą się nie tylko do procedury sądowej *sensu stricto*, lecz także do zapewnienia dostępu do sądu oraz do instytucjonalnych ram działania sądu, zapewniających zwłaszcza bezstronność i niezawisłość jego sędziom.

Po drugie, wymagania ustanowione w art. 6 Konwencji mają charakter wiążący dla polskich sądów, bo Konwencja należy do tych umów międzynarodowych, które stanowią część krajowego porządku prawnego, są bezpośrednio stosowane i mają pierwszeństwo przed ustawami krajowymi (art. 91 ust. 1–2 Konstytucji). Obowiązek stosowania art. 6 wynika zatem nie tylko z prawa międzynarodowego, ale również ma wyraźną podstawę w Konstytucji RP. Tym samym wskazana w art. 178

---

<sup>94</sup> Dobrą ilustrację stanowi postanowienie NSA z 20 kwietnia 2021 r., III OSK 4379/21 uznające, że decyzja rektora uczelni o odwołaniu kierownika katedry z zajmowanego stanowiska stanowiła rozstrzygnięcie podejmowane w ramach władztwa zakładowego wewnętrznego, a jego kontrola nie mieści się w zakresie właściwości rzeczowej sądu administracyjnego. Nie wydaje się, aby można tu było tworzyć analogie z sytuacją przedterminowego odwołania prezesa czy wiceprezesa sądu (zob. wyżej), bo niezależność władzy sądowniczej jest jakościowo odmienna i nieporównywalnie silniejsza od autonomii wyższych uczelni. Ale nie ma też podstaw do prostego utożsamiania decyzji rektora z – niekwestionowanym – umocowaniem kadrowych rozstrzygnięć kierownika zakładu pracy. Wiele zależy chyba od prawnej struktury uczelni wyższej, a zwłaszcza – statusu jej rektora. Jeżeli sposób powołania i pozycja rektora dają dostateczny wyraz zasadzie samorządności uczelni, to łatwiej uznać, że ani prawo krajowe, ani art. 6 Konwencji nie wymagają zapewnienia drogi sądowej. Jeżeli jednak status rektora jest raczej zorientowany na podległość zewnętrznej władzy administracyjnej, to argumenty o autonomii uczelni nie tylko tracą na wyrazistości, ale – przeciwnie – mogą zachęcać do konstruowania „prawa kierownika katedry do sprawowania funkcji przez pełną kadencję”.

ust. 1 Konstytucji podległość sędziego tylko „Konstytucji oraz ustawom” kryje w sobie także podporządkowanie umowom międzynarodowym, o których tutaj mowa<sup>95</sup>.

Po trzecie, podległość sędziego postanowieniom Konwencji odnosi się nie tylko do jej tekstu pisanego, ale rozciąga się też na interpretację Konwencji zawartą w ustabilizowanym orzecznictwie ETPC. Takie rozumienie Konwencji znajduje podstawę w późniejszej praktyce jej stosowania przez państwa członkowskie, czyni więc zadość wskazaniom art. 31 ust. 3 lit. b/ Konwencji Wiedeńskiej o Prawie Traktatów<sup>96</sup>. Nieporozumieniem jest zaś stanowisko „nowego” Trybunału Konstytucyjnego przyznającego sobie kompetencję do orzekania o częściowej niekonstytucyjności art. 6 Konwencji i interpretacji ustalanych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka<sup>97</sup>.

Po czwarte, wiążąca natura Konwencji (a więc także standardów i gwarancji ustanowionych przez art. 6 ust. 1) oznacza, że sędzia może stosować jej postanowienia w sposób bezpośredni, nawet traktując je jako jedyną (lub zasadniczą) podstawę swego rozstrzygnięcia. W praktyce jednak, wobec znacznej gęstości regulacji ustawodawczej w kwestiach procedury i organizacji sądów, sędzia zwykle równolegle stosuje postanowienia ustaw, Konwencji oraz prawa UE, posługując się techniką harmonijnej ich wykładni.

Po piąte, w sytuacji gdy zachodzi nieusuwalna sprzeczność pomiędzy postanowieniami Konwencji (jej art. 6) a regulacją ustawodawczą, pierwszeństwo przysługuje Konwencji. Artykuł 91 ust. 2 (w zw. z art. 9) Konstytucji RP stanowi dla sędziego dostateczną podstawę prawną do odmowy zastosowania przepisu ustawy kolidującego z gwarancjami i standardami ustanowionymi w art. 6 Konwencji. W takim wypadku sędzia może albo bezpośrednio zastosować odpowiednią normę konwencyjną, albo – posługując się pozostałymi przepisami krajowymi – zbudować taką normę krajową, która będzie połączalna z wymaganiami art. 6 ust. 1.

Po szóste, wiążący charakter postanowień art. 6 ust. 1 odnosi się zarówno do wszystkich standardów i gwarancji ustanowionych w tym przepisie, jak i do wszelkich rodzajów spraw i postępowań, w których art. 6 ust. 1 znajduje zastosowanie. Zasada pierwszeństwa Konwencji oznacza, że ustawa krajowa nie może wykluczać (ograniczać) kompetencji sądu administracyjnego do badania, czy wszystkie

<sup>95</sup> Tak m.in. B. Naleziński, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 536; a wcześniej – L. Garlicki, Uwaga 14 do art. 178, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005.

<sup>96</sup> Konwencja Wiedeńska o Prawie Traktatów sporządzona w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r., Dz.U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439. Zob. A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006, s. 348–349; L. Garlicki, *Stosowanie EKPCz przez sądy krajowe a podporządkowanie sędziego Konstytucji i ustawie*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2023 (w druku).

<sup>97</sup> Zwłaszcza wyroki TK: z 24 listopada 2021 r., K 6/21, OTK ZU-A 2022, poz. 9, i z 10 marca 2022 r., K 7/21, OTK ZU-A 2022, poz. 24; zob. m.in.: A. Wyrozumska, *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego (K 6/21) dotyczący orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Xero Flor, które rzekomo „nie istnieje”*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2023, nr 2; Z. Nowicka, *Kontrola konstytucyjności a prawo pierwotne Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2023, nr 1; I.C. Kamiński, *Konstytucja krajowa (prawo krajowe) jako przeszkoda w wykonaniu i uwzględnieniu orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2022, nr 8.

te standardy i gwarancje zostały zachowane. Odnosi się to także do badania, czy skład sądu został prawidłowo wyznaczony i obsadzony, bo prawo do bezstronnego i niezawisłego sędziogo stanowi jeden z fundamentów rzetelnego procesu gwarantowanego przez art. 6 ust. 1 Konwencji. Tym samym uznać należy, że nie narusza prawa sędziego, który – przy rozpoznawaniu konkretnej sprawy – odmówi zastosowania jakichkolwiek przepisów ustawodawczych, ograniczających zakres stosowalności art. 6 ust. 1. Uznać też trzeba, że sprzeczne z Konwencją są wszelkie przepisy krajowe, które poddawałyby sędziego sankcjom dyscyplinarnym za bezpośrednie zastosowanie gwarancji i standardów z art. 6 ust. 1 oraz za odmowę zastosowania przepisów krajowych, które z nimi kolidują<sup>98</sup>.

## Bibliografia załącznikowa

- Bindi E., Pisanechi A., *The Fair Trial as a Guarantee of the Administrative Procedure*, w: *Judicial Power in a Globalized World: Liber Amicorum Vincent De Gaetano*, red. P. Pinto de Albuquerque, K. Wojtyczek, Cham (Springer Verlag) 2019
- Chlebny J., *Sądownictwo administracyjne w Polsce z perspektywy art. 47 KPP*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2022, nr 10
- Garlicki L., *Pojęcie i cechy sądu w świetle orzecznictwa Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, w: *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce*, red. A. Szmyt, Gdańsk 2008
- Garlicki L., *Prawo parlamentarne w orzecznictwie ETPCz*, w: *Zagadnienia prawa parlamentarnego*, red. M. Granat, Warszawa 2007
- Garlicki L., *Reczkowicz p. Polsce, czyli o sojuszu europejskich Trybunałów*, w: *Rządy prawa jako wartość uniwersalna. Księga jubileuszowa Profesora Krzysztofa Wójtowicza*, red. A. Kozłowski, Wrocław 2022
- Garlicki L., *Stosowanie EKPCz przez sądy krajowe a podporządkowanie sędziego Konstytucji i ustawie*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2023, nr 11
- Harris D.J., O’Boyle M., Bates E.P., Buckley C.M., *Harris, O’Boyle and Warbrick: Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford University Press 2018
- Hauser R., Sawczyn W., *Wpływ europejskich standardów ochrony praw jednostki na kształtowanie się polskiego modelu sądowej kontroli administracji*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2022, nr 10
- Kamiński I.C., *Konstytucja krajowa (prawo krajowe) jako przeszkoda w wykonaniu i uwzględnieniu orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2022, nr 8
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019
- Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom I. Komentarz do artykułów 1–18*, red. L. Garlicki, Warszawa 2010
- Leloup M., *Not Just a Simple Civil Servant: The Right of Access to a Court of Judges in the Recent Case Law of ECtHR*, „European Convention on Human Rights Law Review” 2023, t. 4, nr 1
- Lemmens P., *“Disputes over rights” within the meaning of Article 6§1 of the European Convention on Human Rights, in the context of administrative litigation: back to the future?*, w: *Regards croisés sur la protection nationale et internationale des droits de l’homme. Liber amicorum Guido Raimondi*, red. L.A. Sicilianos i in., Tilburg 2019
- Nowicka Z., *Kontrola konstytucyjności a prawo pierwotne Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2023, nr 1
- Rutkowska A., *Niedopuszczalna ingerencja władzy wykonawczej w uprawnienia władzy sądowniczej. Głosa do wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 27.05.2014 r. w sprawie Baka przeciwko Węgrom, skarga nr 20261/12*, „Przegląd Sądowy” 2015, nr 7/8
- Wiącek M., *Sądownictwo administracyjne w Polsce z perspektywy art. 6 EKPC*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2022, nr 10

<sup>98</sup> Zob. szerzej L. Garlicki, *Stowanie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka przez sądy krajowe a podporządkowanie sędziego Konstytucji i ustawie*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2023, nr 11.

Wyrozumska A., *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006

Wyrozumska A., *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego (K 6/21) dotyczący orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Xero Flor, które rzekomo „nie istnieje”*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2023, nr 2

## Summary

of the article: **Limits of jurisdiction of administrative courts in light of Article 6 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms**

This paper discusses the requirements entrenched in Article 6 of the European Convention and their impact on the delimitation of the jurisdiction of administrative courts in Poland. Article 6 confirm the “right to court” as well as “the right to fair trial”. Its safeguards apply to all cases or controversies where one of the parties is an individual, and which belongs to “civil rights and obligations”. The ECtHR’s case-law adopts a broad interpretation of the latter term, applying it to most of cases falling within the jurisdiction of administrative courts. The case-law requires that administrative courts can exercise a “sufficient” review of decision taken by the administrative authorities, which inter alia applies to disciplinary proceedings concerning judges. Article 6 is not applicable to some areas, such as taxation or immigration cases. A number of current issues arise in the case law on the status of judges. The rule of law crisis in Poland generated several important rulings adopted by both the ECtHR and the CJEU. The rules established in Article 6 are binding and directly applicable before all national courts. Therefore, any restriction imposed by the national authorities in this matter, constitute a violation of the ECHR (as well of the EU law and of the Polish Constitution).

**Keywords:** European Convention of Human Rights; European Court of Human Rights; Supreme Administrative Court; judicial independence; right to court; right to fair trial; rule of law

*Prof. dr hab. Wojciech Chróścielewski*

[Uniwersytet Łódzki; sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego w stanie spoczynku;

OID: <https://orcid.org/0000-0003-1641-4921>]

## Organ administracji publicznej a sądowa kontrola jego działalności

**Streszczenie:** Przedmiotem artykułu jest analiza przyczyn rozbieżności orzecznictwa sądów administracyjnych co do zakresu ich kognicji. Autor rozważa różne determinanty tego stanu rzeczy. Wśród nich pierwszoplanową rolę przypisuje rozbieżności terminologicznej pomiędzy przepisami Konstytucji stosującymi określenie „władza wykonawcza” a ustawami zwykłymi posługującymi się nazwą „organ administracji publicznej”. Właśnie w tym upatruje on wątpliwości co do poddania kognicji sądów administracyjnych aktów Prezydenta RP o powołaniu na stanowisko sędziego. Wśród innych przyczyn ważką rolę przypisuje on brakowi w przepisach procedury administracyjnej domniemania stosowania przepisów tej procedury we wszystkich sprawach z zakresu prawa administracyjnego załatwianych przez organy administracji. Także dokonywana przez niektóre składy orzekające tzw. prokonstytucyjna wykładnia prawa ma niepośledni wpływ na wątpliwości co do kognicji tych sądów.

**Słowa kluczowe:** kontrola działalności administracji publicznej, władza wykonawcza, organ administracji publicznej, akt Prezydenta RP o powołaniu na stanowisko sędziego, brak domniemania stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego przy załatwianiu spraw z zakresu prawa administracyjnego

### 1. Wprowadzenie

**C**o najmniej kilka okoliczności wpływa na powstawanie sporów co do zakresu pojęcia „kontrola działalności administracji publicznej”, którą art. 184 Konstytucji RP<sup>1</sup> powierzył sądom administracyjnym. Pierwszą z tych okoliczności jest brak spójności pomiędzy przepisami Konstytucji a przepisami ustaw zwykłych dotyczący nazw organów, które ową administrację sprawują. Ustawa zasadnicza posługuje się terminem „władza wykonawcza”, a ustawy zwykłe stosują określenie „organ administracji publicznej”. Drugą jest to, że w Polsce międzywojennej obowiązywało w procedurze administracyjnej domniemanie załatwiania spraw w formie decyzji administracyjnych, którego niestety nie przejęto do obecnie obowiązujących w tym zakresie przepisów. Trzecią jest to, że w demokratycznym państwie prawnym wszelkie przejawy działalności organów władz publicznych powinny podlegać kontroli sądowej, a jeżeli w pewnych sprawach w sposób wyraźny jej nie przewidziano, niektóre składy orzekające sądów

---

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.; dalej: Konstytucja RP lub Konstytucja.

administracyjnych dokonują „prokonstytucyjnej wykładni ustaw” i dopuszczają zastosowanie takiej kontroli. Ostatnią przyczyną owych sporów i trudności jest polityka ustawodawcza, traktująca sądownictwo administracyjne jako mniej nieprzychylnie dla obecnej ekipy rządowej niż sądy powszechne, a zwłaszcza Sąd Najwyższy, i z tego powodu przekazująca do zakresu kognicji sądów administracyjnych sprawy niemieszczące się w zakresie „kontroli działalności administracji publicznej”.

## 2. Zasada trójpodziału władz a sądowa kontrola legalności działania administracji publicznej

Monteskiuszowska koncepcja podziału władz – w największym uproszczeniu – zakładała wyróżnienie trzech rodzajów władz: ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Wyróżnienie to opierało się na trzech założeniach: społecznego podziału władzy, funkcjonalno-organizacyjnego podziału władzy oraz równowagi i wzajemnego hamowania się władz<sup>2</sup>. Z punktu widzenia dalszych rozważań największe znaczenie ma zasada funkcjonalno-organizacyjnego podziału władzy. Jej istota sprowadza się do przydzielenia odrębnym organom państwowym poszczególnych rodzajów władzy, gdyż połączenie wykonywania kilku z nich w jednym ręku mogłoby prowadzić, według autora koncepcji, do poważnych nadużyć<sup>3</sup>.

Przepis art. 2 ustawy z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej<sup>4</sup> recypował tę zasadę trójpodziału władz: „Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu. Organami Narodu w zakresie ustawodawstwa są Sejm i Senat, w zakresie władzy wykonawczej – Prezydent Rzeczypospolitej łącznie z odpowiedzialnymi ministrami, w zakresie wymiaru sprawiedliwości – niezawisłe Sądy”. Jednocześnie art. 66 tej konstytucji posługiwał się określeniem „organ administracji państwowej”: „Organy administracji państwowej w poszczególnych jednostkach terytorjalnych mają być przytem zespolone w jednym urzędzie pod jednym zwierzchnikiem”. W dalszych przepisach konstytucji marcowej stosowano określenia: „organy rządowe i samorządowe” oraz „administracja rządowa oraz samorządowa”<sup>5</sup>. Warto podkreślić, że art. 73 stanowił, iż „Do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji tak rządowej jak i samorządowej powoła osobna ustawa sądownictwo administracyjne, oparte w swej organizacji na współdziałaniu czynnika obywatelskiego i sędziowskiego z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym na czele”. Zaakcentowania wymaga posłużenie się terminem „akt administracyjny”,

<sup>2</sup> Montesquieu, *O duchu praw*, tłum. T. Boy-Żeleński, (przejrzał i uzupełnił M. Szczaniecki), t. I, Warszawa 1957, s. 233 i n.; por. też L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne, Zarys wykładu*, Warszawa 2022, s. 87 i n..

<sup>3</sup> Montesquieu, *op. cit.*, s. 234.

<sup>4</sup> Dz.U. Nr 44, poz. 267; dalej: konstytucja marcową. W cytatach dotyczących aktów prawnych pochodzących sprzed II wojny światowej zastosowano oryginalną pisownię.

<sup>5</sup> Art. 71 i 73 konstytucji marcowej.

posiadającym o wiele szerszy zakres niż decyzja administracyjna czy używane wówczas określenia „zarządzenia i orzeczenia”<sup>6</sup>.

Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r.<sup>7</sup> w art. 3 ust. 1 stanowiła: „Organami Państwa, pozostającymi pod zwierzchnictwem Prezydenta Rzeczypospolitej, są: Rząd, Sejm, Senat, Siły Zbrojne, Sądy, Kontrola Państwową”. W myśl ust. 2 tego artykułu „Ich zadaniem naczelnym jest służenie Rzeczypospolitej”. W sposób ewidentny odstąpiono więc od respektowania zasady trójpodziału władz. Jednocześnie w art. 72 zastosowano określenie „administracja państwowa” i w jego ustępie 2 podano: „Administrację państwową sprawuje: a) administracja rządowa. b) samorząd terytorjalny, c) samorząd gospodarczy”. Zgodnie z art. 70 ust. 1 pkt b/ konstytucji kwietniowej Najwyższy Trybunał administracyjny był powołany do „orzekania o legalności aktów administracyjnych”. Także więc ta konstytucja nie posługiwała się określeniem „administracja publiczna” w rozumieniu nadbudowy ponad administrację rządową i samorządową<sup>8</sup>.

Podstawowym aktem prawnym regulującym tryb działania organów administracji było w II Rzeczypospolitej rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym<sup>9</sup>. Jego art. 1 stanowił, że postanowienia tego aktu „mają zastosowanie do postępowania we wszystkich sprawach z zakresu prawa administracyjnego załatwianych przez władze i urzędy administracji państwowej i samorządu terytorjalnego, o ile rozporządzenie to nie przewiduje wyjątków”. Jednocześnie art. 72 ust. 1 r.p.a. określał, co należy rozumieć przez „załatwienie sprawy”, stanowił bowiem, że: „W toku postępowania władza wydaje decyzje (orzeczenia i zarządzenia)<sup>10</sup> tak często, jak tego zajdzie potrzeba”. Decyzje te dzieliły się na decyzje główne – takie, które sprawę „załatwiają co do jej istoty”, ewentualnie kończą ją „w danej instancji”, oraz decyzje incydentalne, które „rozstrzygają inne kwestje, wynikające w toku postępowania” (art. 72 ust. 2 r.p.a.), a których odpowiednikiem w obecnie obowiązującym stanie prawnym są postanowienia.

Z art. 1 r.p.a. wynikało zatem domniemanie stosowania rozporządzenia, a precyzyjniej: uregulowanego w nim trybu postępowania, we wszystkich sprawach należących do wskazanych organów, a równocześnie domniemanie zakończenia postępowania w formie decyzji. Nie miało ono zastosowania jedynie wtedy, kiedy przepisy tego rozporządzenia przewidywały wyjątki.

<sup>6</sup> W ramach aktów administracyjnych wyróżnia się akty generalne i indywidualne – por. np. K.W. Kumaniecki, *Akt administracyjny*, Kraków 1936, s. 8; W. Chróścielewski, *Akt administracyjny generalny*, Łódź 1994, *passim*; K.M. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005, *passim*.

<sup>7</sup> Dz.U. Nr 30, poz. 227; dalej: konstytucja kwietniowa. Wypada zauważyć, że weszła ona w życie z dniem ogłoszenia – czyli z dniem 24 kwietnia 1935 r.

<sup>8</sup> J.S. Langrod, *Problemy administracyjne w Konstytucji*, Kraków 1936, s. 16.

<sup>9</sup> Dz.U. Nr 36, poz. 341; dalej: r.p.a.

<sup>10</sup> Dla lepszej czytelności dalszych rozważań trzeba dodać, że (pod rządami tego rozporządzenia) zarządzenia były aktami konstytutywnymi, natomiast orzeczenia – aktami deklaratoryjnymi – por. B. Graczyk, *Postępowanie administracyjne. Zarys systemu z dodaniem tekstów podstawowych przepisów prawnych*, Warszawa 1953, s. 128.

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym<sup>11</sup>, Trybunał ten został powołany do „orzekania o legalności zarządzeń i orzeczeń, wchodzących w zakres administracji tak rządowej, jak i samorządowej”. Spod orzecznictwa tego organu wyłączono w art. 3 m.in.: sprawy należące do właściwości sądów zwyczajnych lub sądów szczególnych, sprawy rozstrzygane w oparciu o swobodne uznanie, „sprawy mianowania na publiczne urzędy i stanowiska, o ile nie chodzi o pogwałcenie zastrzeżonego w ustawie prawa ich obsadzania lub przedstawiania kandydatów”, sprawy dyscyplinarne. Prawie identycznie zakres właściwości Trybunału określało wydane w miejsce tej ustawy rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym<sup>12</sup>.

W konkluzji tej części wywodów wypada stwierdzić, że w okresie II Rzeczypospolitej istniało poważne zamieszanie terminologiczne pomiędzy normami konstytucyjnymi a tymi zawartymi w ustawach zwykłych w zakresie nazw organów stosujących normy prawa administracyjnego. Termin „administracja publiczna”, posiadający szerszy zakres podmiotowy niż „administracja państwowa”, był za to stosowany w tym czasie w doktrynie prawa administracyjnego<sup>13</sup>. Jego granicami objęto bowiem obok administracji państwowej także administrację samorządową i administrację wykonywaną przez inne podmioty<sup>14</sup>. Niespójność terminologiczna dotyczyła również nazw aktów podlegających kognicji Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Stosowane były określenia: „legalność aktów administracyjnych”, „legalność zarządzeń i orzeczeń wchodzących w zakres administracji tak rządowej, jak i samorządowej”. Cały czas jednak należy mieć na względzie konstatację, że z art. 1 r.p.a. wynikało domniemanie stosowania przepisów tego aktu prawnego, a więc wydawania zarządzeń lub orzeczeń we wszystkich sprawach z zakresu prawa administracyjnego, o ile rozporządzenie to nie przewidywało wyjątków. W konsekwencji zaś sprawy te należały do zakresu kognicji Najwyższego Trybunału Administracyjnego, a więc podlegały, stosując obecnie obowiązującą terminologię, „sądowej kontroli legalności administracji publicznej”.

Po II wojnie światowej, aż do 1990 r., powszechnie stosowane było określenie „organ administracji państwowej” na oznaczenie podmiotu prowadzącego postępowanie administracyjne. Był to termin konstytucyjny, gdyż rozdział 5 konstytucji z 1952 r.<sup>15</sup> zatytułowany był „Naczelné organy administracji państwowej”, natomiast rozdział 6 – „Terenowe organy władzy i administracji państwowej”. *Nota bene*

<sup>11</sup> Dz.U. Nr 68, poz. 400; tekst jednolity Dz.U. z 1926 r. Nr 7, poz. 14.

<sup>12</sup> Dz.U. Nr 94, poz. 806.

<sup>13</sup> Por. np.: W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 139; J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, t. 1, Kraków 1948, s. 169; A. Peretiatkowicz, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1946, s. 8.

<sup>14</sup> Por. A. Peretiatkowicz, *op. cit.*, s. 8; por. też S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 8.

<sup>15</sup> Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., Dz.U. Nr 33, poz. 232; Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36.

konstytucja ta stała na gruncie zasady jednolitości władzy państwowej<sup>16</sup>. Ustawy zwykle posługiwały się zaczerpniętym z konstytucji nazewnictwem – „administracja państwowa”<sup>17</sup>.

Likwidacja w 1950 r. samorządu terytorialnego i związków publicznoprawnych<sup>18</sup> spowodowała, że zastąpienie stosowanego wcześniej w literaturze terminu „administracja publiczna” określeniem „administracja państwowa” stało się w pełni adekwatne do podmiotów wykonujących tę administrację<sup>19</sup>. Termin ten interpretowano jako „działania i struktury organizacyjne związane z państwem, udziałem obywateli w kierowaniu sprawami państwowymi”<sup>20</sup>.

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>21</sup> także przez długie lata posługiwała się konstytucyjnym określeniem „organ administracji państwowej”, nie precyzowała go jednak. Za to w art. 2 tego aktu prawnego stwierdzono, że „Kodeks normuje postępowanie przed organami administracji państwowej”, jednak jego przepisy trzeba stosować również do postępowania przed „organami: 1) przedsiębiorstw państwowych i innych państwowych jednostek organizacyjnych 2) organizacji zawodowych, samorządowych, spółdzielczych i innych organizacji społecznych – gdy organy te są powołane z mocy prawa do załatwiania spraw” indywidualnych z zakresu administracji państwowej. Przepis § 3 tego samego artykułu nakazywał rozumieć przez pojęcie „organ administracji państwowej” także organy wskazanych wyżej podmiotów.

Przeobrażenia ustrojowe dokonane w Polsce po 1989 r. kolejny raz wywarły wpływ na stosowane nazewnictwo. W systemie organów realizujących administrację na szczeblu terenowym ulokowano bowiem terenowe organy administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego. Nastąpił też znaczny rozkwit organów samorządów zawodowych. Znowu więc w warunkach polskich aktualne stało się stwierdzenie S. Kasznicy: „Cała administracja wykonywana przez państwo i przez związki publicznoprawne zwie się administracją publiczną, w przeciwieństwie do administracji prywatnej wykonywanej przez jednostki i ich dobrowolne zrzeszenia, które nie dysponują władztwem”<sup>22</sup>.

W ustawodawstwie oraz w literaturze prawniczej posługiwano się jednak nadal terminem „organ administracji państwowej”. Używano również określeń: „organy rządowej administracji ogólnej i specjalnej”<sup>23</sup>, „administracja rządowa”, „admini-

<sup>16</sup> W. Skrzydło, w: *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1999, s. 60.

<sup>17</sup> Por. np. art. 5 ust. 5, art. 9, art. 124 i nast. ustawy z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, Dz.U. Nr 41, poz. 185 ze zm.

<sup>18</sup> Dokonano tego ustawą z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej, Dz.U. Nr 14, poz. 130.

<sup>19</sup> Oczywiście ocena ta dotyczy wyłącznie stosowanej terminologii, a nie zmian ustawodawczych dokonanych w tym czasie.

<sup>20</sup> J. Borkowski, *Określenie administracji i prawa administracyjnego*, w: *System prawa administracyjnego*, red. J. Starościk, t. 1, Wrocław 1977, s. 22.

<sup>21</sup> Dz.U. Nr 30, poz. 168; obecnie: Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.; dalej: Kodeks lub k.p.a.

<sup>22</sup> S. Kasznica, *op. cit.*, s. 8.

<sup>23</sup> Por. art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (według jej tekstu pierwotnego: Dz.U. Nr 16, poz. 95).

stracja samorządowa”, „administracja publiczna”<sup>24</sup>, jak i „naczelnny organ administracji rządowej” bądź „naczelnny organ administracji państwowej”<sup>25</sup>, czy też „centralny organ administracji państwowej”<sup>26</sup>.

Mieliśmy zatem do czynienia ze współobowiązywaniem wszystkich wyliczonych określeń. Mogło to rodzić – i w praktyce rodziło – poważne kłopoty interpretacyjne, np. dotyczące tego, czy przez pojęcie „centralne organy administracji państwowej” należało rozumieć wyłącznie organy należące do systemu ustrojowego administracji państwowej, czy też w związku z przejściem szeregu zadań i kompetencji należących dotychczas do organów tej administracji przez samorządy zawodowe – także organy tego samorządu<sup>27</sup>.

Dopiero nowelizacja Kodeksu z 1990 r. związana z reaktywowaniem samorządu terytorialnego na szczeblu gminy<sup>28</sup> spowodowała zdefiniowanie w jego przepisach terminu „organ administracji państwowej”. Przepisowi art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a. nadano nową treść, zgodnie z którą przez to pojęcie należało rozumieć: „naczelnne i centralne organy administracji państwowej, terenowe organy administracji rządowej, organy samorządu terytorialnego, a także organy wymienione w art. 1 § 2”, tzn. organy państwowych lub komunalnych jednostek organizacyjnych, a także organy organizacji zawodowych, samorządowych, spółdzielczych i innych organizacji społecznych – gdy z mocy prawa są one powołane do załatwiania spraw indywidualnych w drodze decyzji bądź wydawania zaświadczeń. Tak więc mimo przywrócenia samorządu terytorialnego w dalszym ciągu Kodeks stosował dawne nazewnictwo: „organ administracji państwowej”. Część piśmiennictwa zaczęła w tej sytuacji posługiwać się określeniem „organ administrujący”<sup>29</sup>.

Bardzo duże znaczenie, bez mała o charakterze przełomowym, dla rozważanych zagadnień, ale przede wszystkim dla oznaczenia granic sądowej kontroli administracji, miała ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym<sup>30</sup>. Jej art. 20 w ust. 1 stanowił, że sąd ten jest właściwy w wyliczonych enumeratywnie w art. 16 i 17 tej ustawy sprawach, pod warunkiem że dotyczą one działania lub bezczynności organów zdefiniowanych w art. 20 ust. 2. Zgodnie z nim: „Organami administracji publicznej w rozumieniu niniejszej ustawy są naczelnne i centralne organy administracji państwowej, terenowe organy administracji rządowej, organy samorządu terytorialnego oraz inne organy w zakresie, w jakim

<sup>24</sup> Por. art. 39 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym.

<sup>25</sup> Por. np. art. 53 ust. 1 pkt 4 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz.U. Nr 84, poz. 426, ost. zm. Dz.U. z 1996 r. Nr 106, poz. 488.

<sup>26</sup> Por. art. 3 ust. 1 tekstu pierwotnego nieobowiązującej już. ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, Dz.U. z 1995 r. Nr 1, poz. 1..

<sup>27</sup> Por. np. postanowienie TK z 7 października 1992 r., U 1/92, OTK 1992, cz. 2, poz. 38, dotyczące Kodeksu etyki lekarskiej uchwalonego przez II Krajowy Zjazd Lekarzy 14 grudnia 1991 r.

<sup>28</sup> Art. 1 pkt 4 lit. b/ ustawy z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. Nr 34, poz. 201.

<sup>29</sup> Por. np. B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 1993, s. 52 i nast.

<sup>30</sup> Dz.U. Nr 74, poz. 368; dalej ustawa o NSA.

zostały powołane z mocy prawa do załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej<sup>31</sup>.

Zharmonizowanie kodeksowego nazewnictwa organów prowadzących postępowanie administracyjne z nomenklaturą przyjmowaną w ustawie o NSA nastąpiło dopiero w 1999 r. z chwilą wprowadzenia samorządu terytorialnego na wszystkich szczeblach zasadniczego podziału terytorialnego państwa<sup>32</sup>. Art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a. od tego momentu stanowi: „Ilekcroć w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego jest mowa o: (...) organach administracji publicznej – rozumie się przez to ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (ze-spółonej i niezespółonej), organy jednostek samorządu terytorialnego oraz organy i podmioty wymienione w art. 1 pkt 2”<sup>33</sup>.

Poważne znaczenie dla rozważanej problematyki miała wzmiankowana Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, która po 57 latach przywróciła w Polsce zasadę trójpodziału władz. Także obowiązująca Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. zasadę tę przyjęła jako podstawę ustroju państwa. Jej art. 10 ust. 1 stanowi: „Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej”. Zgodnie z ust. 2 tego samego artykułu władzę wykonawczą sprawują Prezydent RP i Rada Ministrów. Natomiast Rada Ministrów, stosownie do art. 146 ust. 3 Konstytucji RP, kieruje administracją rządową. Wzorowanie tego rozwiązania na konstytucji marcowej nie powinno budzić najmniejszych wątpliwości. Można zrozumieć znaczenie tego faktu w momencie opracowywania i uchwalania Konstytucji RP z 1997 r. Miało to na celu nawiązanie do tradycji II Rzeczypospolitej, a konstytucja kwietniowa z 1935 r. przynajmniej w zakresie rozwiązań demokratycznych nie była tu wzorcem godnym naśladowania. Jednak ponowne zaliczenie Prezydenta RP do władzy wykonawczej spowodowało poważne zmieszanie tak w ramach ustrojowego prawa administracyjnego, jak i w ramach prawa procesowego.

W piśmiennictwie z zakresu prawa konstytucyjnego podnosi się, że te dwa piony władzy wykonawczej – Prezydent i Rada Ministrów – nie mogą się wzajemnie zastępować i wyręczać<sup>34</sup>. Należy jednak zauważyć, iż brak jest w nim szerszej re-

<sup>31</sup> Gdy w 1999 r. wprowadzono samorząd terytorialny na wszystkich szczeblach podziału terytorialnego, zmieniono tę definicję przez zastąpienie określenia „organy samorządu terytorialnego” sformułowaniem „organy jednostek samorządu terytorialnego”, co nie miało poważniejszego znaczenia dla tej definicji, natomiast nowe określenie weszło na trwałe tak do języka prawnego, jak i i prawniczego.

<sup>32</sup> Art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa, Dz.U. Nr 162, poz. 1126.

<sup>33</sup> Art. 1 pkt. 2 k.p.a. wymienia inne organy państwa oraz inne podmioty, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw indywidualnych w drodze decyzji lub załatwianych milcząco.

<sup>34</sup> Por. A. Pułło, *Podział władzy. Aktualne problemy w doktrynie, prawie i współczesnej dyskusji konstytucyjnej w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 3, s. 9 i nast.; R. Mojak, *Pozycja ustrojowa Prezydenta RP w świetle nowej Konstytucji*, PiP 1997, z. 11–12, s. 54; R. Mojak, w: *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1999, s. 303.

fleksji dotyczącej faktu, że Konstytucja kwalifikuje do organów władzy wykonawczej także Prezydenta. Poddaje się natomiast szczegółowej analizie kompetencje tak Prezydenta, jak i Rady Ministrów, lecz nie wyciąga się specjalnie wniosków z faktu, iż w rzeczywistości prerogatywy Prezydenta sprowadzają się do reprezentowania „Majestatu Rzeczypospolitej”<sup>35</sup>. Przytoczyć w tym miejscu należy wypowiedź S. Kasznicy, że administracja polega na wykonywaniu przepisów ogólnych, „tj. stosowaniu ich do konkretnych indywidualnych wypadków. Działalność administracyjna z tego stanowiska ujmowana jest nazywana działalnością wykonawczą, a władze administracyjne – władzami wykonawczymi”<sup>36</sup>. Ze sformułowania tego należałoby wyciągnąć wniosek, iż zaliczenie Prezydenta RP do organów sprawujących władzę wykonawczą oznacza zaliczenie go do podmiotów wykonujących działalność wykonawczą, a więc – w tym ujęciu – administracyjną.

Konstytucja nie posługuje się jednak w żadnym przepisie określeniem „administracja publiczna”, czy też „organ administracji publicznej”. Używa jednak w art. 146 ust. 4 pkt 3 terminu „organ administracji rządowej”. Rodzi to poważne konsekwencje dla zakreślenia podmiotowych i przedmiotowych granic sądowej kontroli administracji sprawowanej przez sądownictwo administracyjne. Nadal bowiem mamy do czynienia z brakiem obowiązywania jednolitego nazewnictwa w stosunku do podmiotów wykonujących administrację publiczną. Potęguje to spory co do tego, czy dany podmiot, a precyzyjniej – jego aktywność czy też jej brak, podlega kognicji sądów administracyjnych. Najbardziej dobitnym tego przykładem jest wniosek Prezydenta RP z 13 marca 2023 r. do Trybunału Konstytucyjnego o rozpatrzenie sporu kompetencyjnego pomiędzy nim a Naczelnym Sądem Administracyjnym co do tego, czy Sąd ten jest właściwy do kontroli powołania przez Prezydenta RP sędziego, w szczególności do oceny skuteczności nadania sędziemu prawa do wykonywania władzy sądowniczej<sup>37</sup>.

### 3. Definicja pojęcia „administracja publiczna”

Bardzo trudno jest sformułować jedną wspólnie przyjmowaną przez doktrynę i w ślad za nią – judykaturę – definicję organu administracji publicznej. W piśmiennictwie większość wypowiadających się autorów, z mniej lub bardziej udanym skutkiem, starało się formułować własne określenia tego terminu<sup>38</sup>. Podejmowane

<sup>35</sup> Por. np. art. 126 ust. 1 i 2, art. 133 ust. 1 i 2 Konstytucji RP; por. też R. Mojak, *Pozycja ustrojowa...*, *passim*.

<sup>36</sup> S. Kasznica, *op. cit.*, s. 9.

<sup>37</sup> Komunikat w sprawie sporu kompetencyjnego pomiędzy Prezydentem RP a Naczelnym Sądem Administracyjnym, <https://www.nsa.gov.pl/komunikaty/komunikat-w-sprawie-sporu-kompetencyjnego-pomiedzy-prezydentem-rp-a-naczelnym-sadem-administracyjnym,news,4,940.php> (dostęp: 29.10.2023 r.).

<sup>38</sup> Por. np.: M. Jaroszyński, w: M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 167; J. Starościk, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 54; J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 62; J. Łętowski, *Prawo administracyjne dla każdego*, Warszawa 1995, s. 53; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1999, s. 207.

przez nich próby były już wielokrotnie poddawane analizie, nie istnieje więc potrzeba przytaczania ich w tym miejscu<sup>39</sup>.

Nie można jednak pominąć definicji organu administracji publicznej przygotowanej w połowie pierwszej dekady XXI w. pod patronatem ówczesnego Rzecznika Praw Obywatelskich Janusza Kochanowskiego w ramach projektu ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego<sup>40</sup>. Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 2 tego projektu<sup>41</sup> przez „organ administracji publicznej” należy rozumieć „wyodrębnioną państwową lub samorządową jednostkę organizacyjną albo inny podmiot, któremu na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego lub porozumienia administracyjnego powierzono wykonywanie, w formach władczych lub niewładczych, działań należących do administracji publicznej”.

Wyrazić wypada w tym miejscu żal, że w wyniku splotu rozmaitej rangi przeciwności, a przede wszystkim śmierci w katastrofie smoleńskiej Janusza Kochanowskiego, projekt ten nie został przez parlament uchwalony, co w ewidentny sposób uporządkowałoby wiele kwestii dotyczących prawa administracyjnego, a w szczególności tych, które odnoszą się do analizowanych tu zagadnień związanych z organami administracji i kontrolą legalności ich działania.

Mamy więc obecnie do czynienia z sytuacją, w której Konstytucja RP oparta na zasadzie trójpodziału władz stosuje, w interesującym nas zakresie, termin „władza wykonawcza”, a w Kodeksie postępowania administracyjnego używa się określenia „organ administracji publicznej”. Wypada więc ustalić, jak do tej kwestii podszedł ustawodawca w przepisach ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>42</sup>. Jej art. 3 w zw. z art. 1 przedmiotem kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne czyni „działalność administracji publicznej”. Pojęcie „administracja publiczna” ani tym bardziej określenie „działalność administracji publicznej” nie są jednak w tej ustawie zdefiniowane. Pociąga to za sobą konieczność posłużenia się wypracowanymi w piśmiennictwie znaczeniami tych terminów. Rozpocząć należy od tego, że według słownika języka polskiego znaczenie słowa „działalność”, adekwatne do analizowanego kontekstu, to: „zespół czynności, działań podejmowanych w jakimś celu, zakresie, czynny udział w czym; działanie, praca”<sup>43</sup>.

Gdy chodzi o pojęcie „administracja publiczna”, warto odwołać się do niedawnego, a przy tym niekonwencjonalnego, opracowania J. Zimmermanna. Prezentuje on stanowisko, że administracja publiczna w ujęciu przedmiotowym to „administrowanie, działanie, zespół czynności, komplet działań publicznych polegających na wykonywaniu funkcji administracyjnej, traktowanej wężej jako wykonywanie

<sup>39</sup> Por. np. W. Chróścielewski, *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002, s. 47 i nast.; tenże, *Organ prowadzący postępowanie*, w: *System prawa administracyjnego procesowego*, red. G. Łaszczycza, A. Matan, t. 2, cz. 1, *Zakres przedmiotowy i podmiotowy postępowania administracyjnego ogólnego*, red. W. Chróścielewski, Warszawa 2018, s. 108 i nast.

<sup>40</sup> Projekt został opracowany przez zespół ekspertów w składzie: D. Kijowski, J. Borkowski, W. Chróścielewski, B. Gruszczyński, Z. Kmiecik, J. Świątkiewicz, Z. Leoński.

<sup>41</sup> *Prawo do dobrej administracji. Projekt ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego*, „Biuletyn RPO. Materiały” 2008, nr 60, s. 54.

<sup>42</sup> Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.; obecnie: Dz.U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.; dalej: p.p.s.a.

<sup>43</sup> *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, t. 1, Warszawa 1988, s. 496.

prawa albo szerzej jako zarządzanie, organizowanie życia społecznego, jego urządzanie, koordynowanie, kierowanie nim itd., a w tym dopiero wykonywanie prawa. Można też w tym kontekście określić administrację jeszcze szerzej – jako zjawisko społeczne polegające na realizacji wymienionych funkcji. Według ujęcia podmiotowego administracja publiczna to zespół, nawet ogół, zorganizowanych podmiotów, w szczególności organów publicznych, pozostających w określonej strukturze i we wzajemnych powiązaniach i zależnościach<sup>44</sup>.

Dla lepszej czytelności dalszych uwag niezbędne jest także przywołanie w pełni trafnej konstatacji tego samego autora, że z konstytucyjnej zasady podziału władz (art. 10 ust. 1 Konstytucji RP) wynika, iż pojęcia „władza wykonawcza” i „administracja publiczna” należy traktować jako synonimy<sup>45</sup>.

Zgodnie z cytowanym już art. 10 ust. 2 Konstytucji władzę wykonawczą wykonują Prezydent RP oraz Rada Ministrów, która kieruje administracją rządową (art. 146 ust. 3). Ministrowie – według art. 149 ust. 1 – kierują określonymi działaniami administracji publicznej „lub wykonują zadania wyznaczone im przez Prezesa Rady Ministrów”<sup>46</sup>. Stosownie do art. 152 ust. 1 Konstytucji „Przedstawicielem Rady Ministrów w województwie jest wojewoda”. Przepis art. 16 ust. 2 zd. 1 Konstytucji stanowi, że „Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej”. Artykuł 63 ustawy zasadniczej wspomina również o zadaniach zleconych z zakresu administracji publicznej, które mogą być także wykonywane przez organy i instytucje społeczne.

Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w odróżnieniu od swojej poprzedniczki – ustawy o NSA, nie zawiera definicji pojęcia „organ administracji publicznej”. Brak tej legalnej definicji spowodował, że w doktrynie przyjęto, iż należy określać zakres tego pojęcia przez odesłanie do kryterium przedmiotowego w postaci „wykonywania administracji publicznej”<sup>47</sup>. Taką zaś administrację (w znaczeniu wyżej określonym) wykonują organy administracji publicznej w ujęciu ustrojowym (organy administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego), a także tzw. funkcjonalne organy administracji publicznej, a więc podmioty niezaliczane do systemu ustrojowego administracji publicznej, którym powierzono wykonywanie pewnych zadań tej administracji<sup>48</sup>. Jeżeli jakiś podmiot

<sup>44</sup> J. Zimmermann, *Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022, s. 16.

<sup>45</sup> Tamże, s. 17; por. też np. E. Ochendowski, *op. cit.*, s. 19, który uznawał, że „administracją publiczną w ujęciu materialnym (przedmiotowym) jest taka działalność państwa, której przedmiotem są sprawy administracyjne albo inaczej zadania i kompetencje w zakresie władzy wykonawczej”.

<sup>46</sup> Myślę, że użycie w akcie rangi Konstytucji spójnika „lub” było świadomym działaniem ustawodawcy, a więc spójnik ten nie został zastosowany jako synonim określenia „albo”.

<sup>47</sup> Por. A. Kabat, *Właściwość sądów administracyjnych*, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zagadnienia wybrane* (materiał na konferencję sędziów NSA, Popowo, 20–22 października 2003 r., maszynopis powielony), s. 7; T. Woś, w: T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2016, s. 18.

<sup>48</sup> Por. np.: W. Chróścielewski, *Strony i uczestnicy postępowania sądowoadministracyjnego*, w: *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 10, *Sądowa kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2016, s. 255; T. Woś, w: T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *op. cit.*, s. 102; B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2017, s. 372.

wykonuje zadania administracji publicznej w formach określonych w art. 3 p.p.s.a., oznaczać to będzie, że trzeba go, przynajmniej w zakresie realizacji tych zadań, traktować jako organ administracji publicznej, a jego działalność będzie podlegała kontroli sądów administracyjnych.

Kognicja sądów administracyjnych obejmuje badanie legalności aktów i czynności organów administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym lub funkcjonalnym mających na celu „zarządzanie, organizowanie życia społecznego, jego urządzanie, koordynowanie, kierowanie nim itd., a w tym dopiero wykonywanie prawa”<sup>49</sup>.

Warto jednak mieć na uwadze to, że organy administracji publicznej, mimo że dysponują władztwem administracyjnym sprowadzającym się do możliwości narzucania i egzekwowania swojej woli przy pomocy środków przymusu, podejmują także działania niewładcze w formach typowych dla prawa prywatnego, dla których charakterystyczna jest równorzędna pozycja stron czynności prawnej<sup>50</sup>.

Kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne będą podlegały jedynie działania władcze organów administracji publicznej, przy tym będą to wyłącznie działania określone w art. 3 § 2, 2a i 3 p.p.s.a. Trzeba uwzględnić także fakt, że skarga na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania, co do zasady, dopuszczalna jest tylko w tych sprawach, w których akty lub czynności organów administracji publicznej podlegają kontroli sądów administracyjnych<sup>51</sup>. Można więc uznać, że skarga taka ma charakter niejako wtórny w stosunku do objęcia działalności danego podmiotu kontrolą sądów administracyjnych.

Rzeczowy (przedmiotowy) zakres kognicji sądów administracyjnych został w sposób wyczerpujący poddany analizie w piśmiennictwie<sup>52</sup> (może z wyjątkiem art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.), judykatura też nie ma w tym obszarze większych wątpliwości, nie ma więc potrzeby powielania tych rozważań. Trzeba jednak wyraźnie zaznaczyć, że decydujący wpływ na znaczną część wątpliwości związanych z tym, czy zaskarżony do sądu administracyjnego akt, nieprzybierający formy decyzji administracyjnej bądź postanowienia (ewentualnie bezczynność bądź przewlekłość związane z jego podjęciem), należy do kategorii wskazanej w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.<sup>53</sup>, ma brak recypowania do Kodeksu postępowania administracyjnego

<sup>49</sup> Por. ww. definicję: J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 16.

<sup>50</sup> Por. S. Kasznica, *op. cit.*, s. 7; W. Chróścielewski, *Imperium a gestia w działaniach administracji publicznej*, PiP 1995, z. 6, s. 49.

<sup>51</sup> Por. np. A. Kabat, w: B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 84; T. Woś, w: T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *op. cit.*, s. 102; J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 43; J. Drachal, J. Jagielski, P. Gołaszewski, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2021, s. 93.

<sup>52</sup> Por. np.: A. Kabat, w: B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *op. cit.*, s. 38–90; J.P. Tarno, *op. cit.*, s. 24–51.

<sup>53</sup> Problematyka ta jest przedmiotem odrębnego opracowania opublikowanego w niniejszym numerze ZNSA: W. Piątek, W. Sawczyn, *Właściwość sądu administracyjnego ustalana na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.*

art. 1 r.p.a. w postaci domniemania załatwiania spraw administracyjnych w trybie postępowania administracyjnego, o ile przepisy prawa procesowego<sup>54</sup> nie przewidują wyjątków w tym zakresie.

#### 4. Władza ustawodawcza i władza sędziowska – a kontrola sądów administracyjnych

Poza zakresem kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne pozostają i muszą pozostawać akty, czynności i beczynność organów władzy ustawodawczej i sędziowskiej.

Akty i czynności Sejmu, Senatu, czy ich organów, a także zwłoka w ich podejmowaniu nie podlegają kontroli legalności sprawowanej przez sądy administracyjne. Nie sposób bowiem zaklasyfikować ich jako „działalność administracji publicznej”. Nie można więc podzielić poglądu prawnego zaprezentowanego przez NSA w wyroku z 14 grudnia 2022 r., III OSK 4968/21<sup>55</sup>, zgodnie z którym czynności Marszałka Sejmu związane z przekazaniem wniosku o pociągnięcie posła do odpowiedzialności cywilnoprawnej są czynnościami z zakresu administracji publicznej, a w konsekwencji zwłoka tego organu w przekazaniu wniosku właściwej komisji sejmowej podlega kontroli sądów administracyjnych.

Marszałek Sejmu nie jest organem administracji publicznej nawet w ujęciu funkcjonalnym, a przekazanie wskazanego wniosku właściwej komisji sejmowej ani beczynność w tym zakresie trudno uznać za przejaw działalności administracji publicznej wskazanej w art. 3 § 2, § 2a i § 3 p.p.s.a.

Zgodnie z art. 95 ust. 1 Konstytucji RP Sejm i Senat sprawują w Polsce władzę ustawodawczą. Organ władzy ustawodawczej nie może być jednocześnie uznany za organ administracji publicznej, a więc w ujęciu konstytucyjnym – za organ władzy wykonawczej. Nie może być traktowany jako taki organ ani w znaczeniu ustrojowym, ani funkcjonalnym. Godziłoby to ewidentnie w zasadę trójpodziału władzy. Skoro nie mamy do czynienia z działalnością administracji publicznej, to zbędne i nieracjonalne byłoby rozważania co do zaklasyfikowania owej aktywności (czy jej braku) Marszałka Sejmu czy to do sfery zewnętrznej (podlegającej co do zasady kontroli sądowej), czy też do sfery wewnętrznej, której dotyczy art. 5 pkt 1 i 2 p.p.s.a.<sup>56</sup> Co prawda w tezie tego wyroku Sąd wyraził pogląd o konieczności prokonstytucyjnej wykładni prawa, ale uważam, że wykładnia nie może prowadzić do przyznawania sądom administracyjnym prawa do kontrolowania działalności podmiotów sprawujących funkcje kierownicze w organach władzy ustawodawczej. Warto mieć na względzie, że szczegółowe przesłanki wyrażenia zgody na pocią-

<sup>54</sup> Wówczas zawarte w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej o postępowaniu administracyjnym, a obecnie – w Kodeksie postępowania administracyjnego.

<sup>55</sup> CBOSA; por. W. Chróścielewski, *Beczynność Marszałka Sejmu w rozpoznaniu wniosku o pociągnięcie posła do odpowiedzialności cywilnoprawnej. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2022 r., III OSK 4968/21*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2023, nr 10.

<sup>56</sup> Na temat wyodrębniania tych dwóch sfer działania administracji por. np. W. Chróścielewski, *Akt...*, s. 21 i nast.

gnięcie posła do odpowiedzialności cywilnej określa ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora<sup>57</sup>. Wniosek o wyrażenie takiej zgody<sup>58</sup>, spełniający wymogi formalne określone w art. 7b ust. 3–5 tej ustawy, składa się Marszałkowi Sejmu. Przepisy te wyczerpują procedurę składania i rozpatrywania takiego wniosku uregulowaną w ustawie. Zaznaczyć trzeba, że żaden jej przepis nie przewiduje stosowania w kwestiach w niej nieuregulowanych, do rozpatrzenia takiego wniosku, przepisów innych ustaw, a więc także przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego czy Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Sąd w swoim wyroku w rzeczywistości posłużył się instytucją analogii, chociaż tego terminu nie użył, ale jego rozumowanie opiera się właśnie na tej instytucji. Zastosował bowiem do czynności Marszałka związanych z nadaniem dalszego biegu przedmiotowemu wnioskowi przepis art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a.<sup>59</sup> Rozumowanie *per analogiam* w tym wyroku sprowadza się do zastosowania wobec bezczynności Marszałka Sejmu przepisów dotyczących działalności administracji publicznej, mimo że owo zaniechanie nie dotyczyło takiej działalności.

W opinii doktryny prawa i postępowania administracyjnego stosowanie analogii w prawie publicznym jest niedopuszczalne. Takie samo stanowisko prezentuje judykatura. W wyroku NSA z 15 stycznia 2013 r., II OSK 2451/12<sup>60</sup> sformułowano następujący pogląd prawny: „Przepisy prawa administracyjnego mają charakter *ius cogens*, a organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Analogia jako metoda wykładni, mająca służyć konstruowaniu kompetencji do tworzenia nieprzewidzianych prawem regulacji, mających wpływ na prawa jednostki, w oparciu o odrębne regulacje prawne, jest niedopuszczalna”. W całej rozciągłości trzeba aprobować zaprezentowane w cytowanym wyżej orzeczeniu stanowisko Sądu. Nie można w drodze analogii stosować przepisów dotyczących kontroli legalności działalności administracji publicznej do działalności organów kierowniczych Sejmu czy Senatu. Rolą judykatury nie jest bowiem stanowienie prawa. Wymiar sprawiedliwości zgodnie z art. 175 ust. 1 Konstytucji RP sprawują w Polsce: „Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe”. Sądy administracyjne przy tym, „w zakresie określonym w ustawie”, sprawują kontrolę administracji publicznej. Przepis ten nie przyznaje sądom administracyjnym prawa kontroli aktów, czynności czy bezczynności organów parlamentu, w tym Marszałka Sejmu, który „przewodniczy obradom Sejmu, strzeże praw Sejmu oraz reprezentuje Sejm na zewnątrz” (art. 110 ust. 2 Konstytucji). Powołany już wyrok NSA z 14 grudnia 2022 r., III OSK 4968/21 – mimo zawartej w jego uzasadnieniu

<sup>57</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 1339 ze zm.

<sup>58</sup> Procedura taka, zgodnie zresztą z tytułem ustawy, może dotyczyć także senatora; wtedy organem, do którego się składa wniosek, jest Marszałek Senatu, a po przekazaniu tego wniosku zgodnie z Regulaminem Senatu podlega on rozpatrzeniu przez Senat.

<sup>59</sup> Poza zakresem rozważań można pozostawić art. 3 § 2 pkt 9 p.p.s.a., gdyż dotyczy on innych niż decyzja i postanowienie aktów podejmowanych na podstawie Kodeksu postępowania administracyjnego i Ordynacji podatkowej, a z oczywistych względów ustawy te nie mogą mieć zastosowania w odniesieniu do analizowanej bezczynności Marszałka Sejmu.

<sup>60</sup> ONSAiWSA 2014, nr 3, poz. 49, s. 174; przeciwny pogląd prezentował E. Smoktunowicz, *Analogia w prawie administracyjnym*, Warszawa 1970.

tezy o prokonstytucyjnej wykładni prawa – w rzeczywistości narusza art. 184 Konstytucji RP zakreślający przedmiot kontroli sądów administracyjnych – działalność administracji publicznej. Rozszerzenie tej kontroli na działalność organów władzy ustawodawczej stanowi w praktyce nie tylko uzurpowanie sobie przez Sąd funkcji ustawodawcy zwykłego, ale nawet konstytucyjnego, gdyż *de facto* wprowadza zmiany w ustawie zasadniczej.

Nie sposób także aprobować stanowiska zawartego w prawomocnym wyroku WSA w Gdańsku z 15 grudnia 2022 r., III SA/Gd 1173/21<sup>61</sup>. Sąd przyjął w nim swoją właściwość do rozpoznania skargi na zarządzenie Prezesa Sądu Okręgowego w A. w przedmiocie natychmiastowej przerwy w czynnościach służbowych sędziego. Prezes ten uznał, że zakwestionowanie przez tego sędziego, którego dotyczyło zarządzenie, istnienia stosunku służbowego sędziego Sądu Rejonowego w D. stanowi „podstawę do uznania, że powaga sądu i istotne interesy służby wymagają natychmiastowego odsunięcia [sędziego] (...) od wykonywania obowiązków służbowych”. Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał to zarządzenie za akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., gdyż było ono wydane przed wszczęciem postępowania dyscyplinarnego, a więc nie było objęte ramami tego postępowania. Zarządzenie to, zdaniem Sądu, było aktem prezesa sądu „jako organu kierującego działalnością administracyjną sądu, a zatem będącego w znaczeniu funkcjonalnym organem administracji”, przy czym ma ono charakter zewnętrzny „tzn. jest kierowane do podmiotu – sędziego danego sądu – który nie podlega służbowemu podporządkowaniu organowi wydającemu ten akt, czyli prezesowi sądu”.

Jestem zdania – abstrahując od tego, że zagadnienie istnienia bądź nieistnienia owego podporządkowania nie jest takie proste i powinno być analizowane w oderwaniu od bezdyskusyjnej kwestii niezawisłości sędziowskiej – iż głęboki sprzeciw budzić powinno uznanie prezesa sądu okręgowego za organ administracji publicznej, a w konsekwencji poddanie jego działań kontroli sądów administracyjnych. Skoro mamy do czynienia z dwoma niezależnymi od siebie pionami sądownictwa, to objęcie kontrolą sądów administracyjnych aktów organów sądów powszechnych nie ma żadnego uzasadnienia.

Wbrew stanowisku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego wydaje się, że nic nie stoi na przeszkodzie, aby w ewentualnym postępowaniu dyscyplinarnym sąd dyscyplinarny odniósł się do zarządzenia Prezesa Sądu Okręgowego. W konsekwencji owo zarządzenie nie powinno być traktowane jako akt arbitralny niepodlegający kontroli.

Dla wycucia delikatności problemu ze styku działalności sądów administracyjnych i sądów powszechnych można przypomnieć trudności w znalezieniu rozwiązania, które mogłoby stanowić podstawę do funkcjonowania po 2004 r. Kolegium Kompetencyjnego przy Sądzie Najwyższym albo zastąpienia go jakimś innym organem rozpoznającym spory pomiędzy sądami powszechnymi a organami administracji publicznej. Jedną z nieeksponowanych, ale realnie istniejących i niekwestio-

<sup>61</sup> LEX nr 3457407.

nowanych przesłanek braku obecnie takiego organu była różnica zdań pomiędzy sądami zajmującymi najwyższe pozycje w obu pionach sądownictwa, który z nich jest bardziej predystynowany do rozpoznania takiego sporu<sup>62</sup>. Toteż arbitralne uznanie, że sprawa zarządzenia przerwy w czynnościach służbowych sędziego sądu powszechnego podlega kognicji sądów administracyjnych, jest całkowicie nieuprawnione.

Powyższego stanowiska nie zmienia okoliczność, że niesłuchanie kontrowersyjną ustawą z dnia 13 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw<sup>63</sup> powierzono Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu badanie niezależności i bezstronności sędziów sądów powszechnych, a także dotyczące ich sprawy dyscyplinarne, którymi to sprawami co do zasady zajmowała się Izba Odpowiedzialności Zawodowej Sądu Najwyższego. Ustawa ta stała się jednak przedmiotem wniosku Prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z wieloma przepisami Konstytucji RP licznych przepisów tej ustawy<sup>64</sup>.

## 5. Kwestia dopuszczalności sądowej kontroli aktów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

Zagadnienie relacji pomiędzy terminami „władza wykonawcza” a „administracja publiczna” zostało już wcześniej zasygnalizowane. Wywołuje ono poważne problemy ze względu na to, że w ich centrum znajduje się Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Chociaż nomenklatura stosowana w Konstytucji RP – „władza wykonawcza” – nie została przejęta do ustawodawstwa zwykłego, uważam, że należy podzielić stanowisko doktryny prawa administracyjnego i uznać, że pojęcia „władza wykonawcza” i „administracja publiczna” należy traktować jako synonimy. Trzeba więc zaakceptować tego konsekwencje i przyjąć, że skoro do organów władzy wykonawczej zaliczono obok Rady Ministrów, będącej w sposób oczywisty organem wykonującym administrację publiczną, także Prezydenta RP, to organ ten w pewnym zakresie taką administrację wykonuje<sup>65</sup>.

Wśród uprawnień Prezydenta są takie, które z całą pewnością mieszczą się w zakresie władzy wykonawczej. Wykonuje on je jednak we współdziałaniu z premierem lub członkami rządu, np. na mocy art. 133 ust. 3 Konstytucji „Prezydent Rzeczypospolitej w zakresie polityki zagranicznej współdziała z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem”. Stosownie do art. 134 ust. 1 Konstytucji Prezydent „jest najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych”, aczkolwiek w czasie pokoju,

<sup>62</sup> Por. np. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 1169; W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2021, s. 345.

<sup>63</sup> Sejm IX kadencji, druk nr 2870.

<sup>64</sup> Sygn. akt w TK: Kp 1/23, <https://trybunal.gov.pl/s/kp-1-23> (dostęp: 29.10. 2023 r.).

<sup>65</sup> Por. W. Chróścielewski, *Preferencje polityczne i światopoglądowe organów administracji publicznej i sędziów sądów administracyjnych a zapewnienie bezstronności w orzekaniu*, w: *Ius est ars boni et aequi. Studia ofiarowane Profesorowi Romanowi Hauserowi Sędziemu Naczelnemu Sądu Administracyjnego*, ZNSA 2021, numer specjalny, s. 118.

na podstawie ust. 2 tego samego artykułu, sprawuje on to zwierzchnictwo „za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej”.

Oczywiście można rozważać, czy z uwagi na pozycję ustrojową Prezydenta RP jego akty powinny podlegać sądowej kontroli sprawowanej przez NSA, ale dopóki nie ma przepisu rangi konstytucyjnej lub ustawy zwykłej w tej sprawie, należałoby przyjmować dopuszczalność skargi do NSA.

Na tym tle fundamentalne spory wywoływała kwestia objęcia kontrolą legalności sprawowaną przez sądy administracyjne aktów Prezydenta RP dotyczących powołania na stanowisko sędziego<sup>66</sup>, czy też bezczynności Prezydenta w przedmiocie stwierdzenia daty przejścia sędziego w stan spoczynku<sup>67</sup>. Wagę tego problemu wzmacnia okoliczność, że wspomnianym już wnioskiem z 13 marca 2023 r. Prezydent RP zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o rozpatrzenie sporu kompetencyjnego pomiędzy nim a Naczelnym Sądem Administracyjnym co do tego, czy Sąd ten jest właściwy do kontroli powołania przez Prezydenta RP sędziego, w szczególności do oceny skuteczności nadania sędziemu prawa do wykonywania władzy sądowniczej.

Niezależnie od tego, że nie jestem przekonany co do realności rozpatrzenia powyższego wniosku przez Trybunał w aktualnym kształcie prawnym i personalnym, wniosek ten wydaje się niezbyt czytelny. Upatruje się w nim wkroczenia przez NSA „w sferę kompetencji Prezydenta do powoływania sędziów” – w tym, że Sąd ten w swych wyrokach dotyczących odwołań od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa o przedstawianiu (ewentualnie nieprzedstawianiu) Prezydentowi kandydatów na stanowiska sędziowskie „dokonał oceny prawidłowości i skuteczności nadania sędziom prawa wykonywania władzy sądowniczej”. Zarzut ten zdaje się całkowicie nietrafny. Kontrola legalności tych uchwał w niczym nie narusza kompetencji Prezydenta RP do powoływania sędziów, przy czym – co ma niebagatelne znaczenie – postępowania przed NSA w tych sprawach były wszczęte w okresie obowiązywania, dość niefortunnego zresztą, art. 44 ust. 1a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa<sup>68</sup>, który przyznawał NSA kompetencje w tym zakresie<sup>69</sup>.

Wypada przy tym zauważyć, że prawo konstytucyjne i prawo administracyjne stosują różną terminologię w odniesieniu do organów państwa niewykonyjących

<sup>66</sup> Por. np. postanowienia NSA: z 9 października 2012 r.: I OSK 1872/12, I OSK 1873/12, I OSK 1874/12; z 7 grudnia 2017 r., I OSK 857/17, I OSK 858/17 – dostępne w CBOSA.

<sup>67</sup> Por. wyrok NSA z 30 września 2020 r., II GSK 295/20, LEX nr 3088562 oraz głosę do tego wyroku: A. Chmielarz-Grochal, *Kontrola sądownoadministracyjna aktu Prezydenta RP stwierdzającego datę przejścia sędziego w Stan spoczynku*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 4, s. 167 i n.

<sup>68</sup> Przepis został dodany do tej ustawy (Dz.U. z 2011 r. Nr 126, poz. 714 ze zm.) na podstawie art. 1 pkt 12 lit. a/ ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2018 r. poz. 3.

<sup>69</sup> Przepis ten obowiązywał od 17 stycznia 2018 r. do 1 kwietnia 2019 r., lecz został uznany wyrokiem TK z 25 marca 2019 r., K 12/18 (Dz.U. z 2019 r. poz. 609) za niezgodny z art. 184 Konstytucji RP, a owe kompetencje to rozpoznawanie odwołań w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego, przy czym odwołanie nie mogło być oparte na zarzucie niewłaściwej oceny spełniania przez kandydatów kryteriów uwzględnianych przy podejmowaniu rozstrzygnięcia w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego.

funkcji ustawodawczej i sądowniczej. Nie wchodząc w przyczyny tego stanu rzeczy, uważam, że dla konstytucyjnego modelu ustrojowego Rzeczypospolitej największe znaczenie ma zasada demokratycznego państwa prawnego sformułowana w art. 2 Konstytucji RP. W moim odczuciu wynika z niej, że wszelkie przejawy działalności organów państwa powinny podlegać kontroli niezawisłych sądów, skoro zgodnie z art. 10 ust. 1 obowiązuje zasada trójpodziału i równowagi władz. Nie jestem przekonany co do tego, czy w trzeciej dekadzie XXI w. koncepcja dyskrejonalnych, „całkowicie autonomicznych, osobistych, w pełni uznaniowych uprawnień Prezydenta RP, czyli (...) tzw. prerogatyw”<sup>70</sup>, na której została oparta linia orzecznictwa sądów administracyjnych o niedopuszczalności zaskarżania do tych sądów aktów Prezydenta dotyczących powołania na stanowisko sędziego, ma jeszcze rację bytu. Niemniej jest ona faktem, a w konsekwencji – ze szkodą dla zasady trójpodziału władz – kognicją sądów administracyjnych nie są objęte wspomniane akty Prezydenta RP.

Nie można też akceptować stanowiska przyjętego przez WSA w Warszawie w postanowieniu z 23 lutego 2023 r., VI SA/Wa 8158/22, zgodnie z którym skoro kwestia dopuszczalności skargi na postanowienie Prezydenta RP o wyznaczeniu do orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej Sądu Najwyższego dotyczy „złożonej materii”, to wstrzymanie przez Sąd wykonania zaskarżonego aktu jest możliwe. Sąd poparł swoje stanowisko punktem 72 wyroku Wielkiej Izby TSUE z 13 marca 2007 r. w sprawie C-432/05 *Unibet*<sup>71</sup>, zgodnie z którym odmowa wstrzymania aktu byłaby możliwa wyłącznie wtedy, gdyby niedopuszczalność drogi sądowej w świetle prawa krajowego była pewna. Skoro stabilna wydaje się dotychczasowa linia orzecznicza sądów administracyjnych odnośnie do aktów Prezydenta dotyczących powołania na stanowisko sędziego, to można zasadnie zakładać, że będzie ona miała zastosowanie także w tym, epizodycznym, z uwagi na brak stabilności rozwiązań prawnych, przypadku. W tym kontekście wstrzymanie wykonania tego postanowienia wydaje się całkowicie nieuzasadnione. Nie bardzo też wiadomo, na czym miałyby zresztą polegać „niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków” w rozumieniu art. 61 § 3 p.p.s.a. w razie odmowy wstrzymania wykonania takiego aktu.

## 6. Niedopuszczalność sądowej kontroli aktów i czynności podejmowanych w sferze wewnętrznej działania administracji

Trzeba w tym miejscu przypomnieć, że przepisy art. 5 pkt 1 i 2 p.p.s.a. wyłączają spod kontroli sądów administracyjnych sprawy zaliczane do sfery wewnętrznej administracji publicznej. Niemniej w przedmiocie zakwalifikowania do tej sfery określonych aktów lub czynności niekiedy mogą pojawiać się wątpliwości.

<sup>70</sup> Por. uchwałę NSA 9 listopada 1998 r., OPS 4/98, ONSA 1999, nr 1, poz. 6; por. też A. Frankiewicz, *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Warszawa 2004, s. 14.

<sup>71</sup> ECLI:EU:C:2007:163, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX:62005CJ0432> (dostęp: 29.10.2023 r.); dodać należy, iż WSA popełnił pomyłkę w powoływaniu tego orzeczenia, gdyż w istocie to nie jego pkt 73, ale pkt 72 dotyczył tej kwestii.

Symptomatyczne jest tu postanowienie NSA z 5 kwietnia 2017 r., II OZ 299/17<sup>72</sup>, w którym uznano, że zarządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 6 września 2016 r. w sprawie połączenia państwowych instytucji kultury – Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku i Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 – oraz utworzenia Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku miało charakter aktu wewnętrznego i jako takie nie podlegało kontroli ze strony sądów administracyjnych. Orzeczenie to nie spotkało się w piśmiennictwie z aprobatą<sup>73</sup>.

Także za mieszczący się w sferze wewnętrznej administracji uznano akt Rektora Uniwersytetu w przedmiocie odwołania z funkcji kierownika katedry wchodzącej w skład tego Uniwersytetu. W postanowieniu NSA z 20 kwietnia 2021 r., III OSK 4379/21<sup>74</sup> trafnie podniesiono, że zgodnie z ustawą z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce<sup>75</sup> kognicji sądów administracyjnych podlegają wyłącznie sprawy enumeratywnie wyliczone w tej ustawie. Akt Rektora, który w świetle uprawnień przyznanych mu przez tę ustawę musi być uznany za funkcjonalny organ administracji publicznej, o odwołaniu z funkcji kierownika katedry nie został wskazany w tej ustawie jako taki, który podlega kontroli sądów administracyjnych. W pełni należy akceptować stanowisko Sądu, iż jest to akt zakładowy wewnętrzny, który nie jest wydawany w trybie postępowania administracyjnego, nie może być także uznany za akt lub czynność, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., a w rezultacie nie może być zaskarżony do sądu administracyjnego.

## 7. Granice kontroli działalności administracji publicznej sprawowanej przez sądy administracyjne

Na koniec rozważań nad organami administracji publicznej i sądową kontrolą zgodności z prawem ich działalności należy trochę miejsca poświęcić granicom tej kontroli. Tych kwestii dotyczyła ważka uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 24 maja 2021 r., I FPS 1/21<sup>76</sup>. Precyzyjniej rzecz ujmując: przedmiotem tej uchwały było udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy sąd administracyjny, oceniając legalność decyzji podatkowej, może badać, czy wszczęcie postępowania karnego skarbowego, które stanowi przesłankę nierozpoczęcia albo zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego, nastąpiło zgodnie z prawem. W uchwale tej uznano, że „W świetle art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (...) oraz art. 1–3 i art. 134 § 1 (...) [p.p.s.a.] ocena przesłanek zastosowania przez organy podatkowe przy wydawaniu decyzji podatkowej art. 70 § 6 pkt 1 w zw. z art. 70c ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (...)”<sup>77</sup>, mieści się w granicach sprawy sądowej kontroli legal-

<sup>72</sup> CBOSA.

<sup>73</sup> Por. np. wątpliwości, zgłoszone z pozycji koryfeusza nauki, przez Z. Kmiecika, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 5 kwietnia 2017 r., II OZ 299/17*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2017, nr 9.

<sup>74</sup> ONSAiWSA 2022, nr 2, poz. 29.

<sup>75</sup> Dz.U. poz. 1668 ze zm.; obecnie: Dz.U. z 2023 r. poz. 742 ze zm.

<sup>76</sup> ONSAiWSA 2021, nr 5, poz. 69.

<sup>77</sup> Obecnie: Dz.U. z 2022 r. poz. 2651 ze zm.; dalej: o.p.

ności tej decyzji”. Zgodnie z powołanymi przepisami Ordynacji podatkowej „Bieg terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu, z dniem wszczęcia postępowania o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe, o którym podatnik został zawiadomiony, jeżeli podejrzenie popełnienia przestępstwa lub wykroczenia wiąże się z niewykonaniem tego zobowiązania”<sup>78</sup>. W uzasadnieniu tej uchwały stwierdzono, że „Sądy administracyjne pierwszej instancji – w ramach określonych przez art. 134 § 1 p.p.s.a. – mają obowiązek badać, czy proceduralna czynność wszczęcia postępowania karnego skarbowego w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe nie została wykorzystana tylko w celu nierozpoczęcia lub zawieszenia biegu terminu przedawnienia”. Powiększony skład NSA uznał, że przeprowadzanie takiej kontroli pociągającej za sobą wkroczenie w jakims zakresie w inną gałąź prawa nie jest czymś niespotykanym w odniesieniu do spraw sądownoadministracyjnych, np. ocena różnych czynności z zakresu prawa cywilnego czy prawa pracy, które mogą stanowić podstawę działań administracji publicznej. Sąd zauważył ponadto, że sądy administracyjne nie mogą przyjmować domniemania legalności pochodzenia takich materiałów tylko na tej podstawie, że zostały przekazane przez prokuraturę, i muszą przeprowadzić w tym zakresie stosowną analizę<sup>79</sup>. Powyższe wywody Sądu można uzupełnić i wzmocnić bezspornymi rozwiązaniami prawnymi mającymi zastosowanie w postępowaniu administracyjnym. Wznowienie postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 i 2 w zw. z art. 145 § 2 i 3 k.p.a. (w odniesieniu do postępowania podatkowego – na podstawie art. 240 § 1 pkt 1 i 2 w zw. z art. 240 § 2 i 3 o.p.) ze względu na to, że decyzja została oparta na fałszywych dowodach albo jej podjęcie nastąpiło w wyniku przestępstwa, może nastąpić bez potwierdzenia tych faktów orzeczeniem sądu lub innego organu, jeżeli postępowanie przed sądem w tych sprawach nie może być wszczęte na skutek upływu czasu albo jeżeli okoliczności te są oczywiste, a istnieje zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego albo powstania poważnej szkody dla interesu społecznego. Podobnie przesłanką stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej jest to, że decyzja w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą – art. 156 § 1 pkt 6 k.p.a. (art. 247 § 1 pkt 8 o.p.). Także więc w postępowaniu administracyjnym ogólnym i podatkowym organy prowadzące te postępowania posiadają we wskazanych przypadkach ustawowe umocowanie do wkroczenia w obszar innej gałęzi prawa i badania, czy doszło lub mogłoby dojść do popełnienia przestępstwa.

W całej rozciągłości należy zatem zaaprobować stanowisko sformułowane w uchwale NSA z 24 maja 2021 r., I FPS 1/21. Organy administracji publicznej – czy to w postępowaniu administracyjnym ogólnym (art. 8 § 1 k.p.a.), czy w postępowaniu podatkowym (art. 121 § 1 o.p.) – mają prowadzić postępowanie w sposób

<sup>78</sup> Art. 70 § 6 pkt 1 o.p.; drugi z przepisów – art. 70c o.p. – dotyczy daty zawiadomienia o tym fakcie podatnika.

<sup>79</sup> Por. wyrok NSA z 7 lutego 2019 r., I FSK 1881/17; por. także D. Strzelec, *Postępowanie podatkowe oraz postępowanie karne skarbowe. Problemy na styku dwóch procedur*, w: *Prawo podatkowe w systemie prawa. Międzygałęziowe związki norm i instytucji prawnych*, red. A. Franczak, A. Kaźmierczyk, Warszawa 2019, s. 432–433.

budzący zaufanie do organów państwa. Nadużywanie zaś instytucji przewidzianych dla ścigania przestępstw i wykroczeń skarbowych w celu przedłużania przez organy podatkowe możliwości wszczęcia i prowadzenia postępowania z całą pewnością budowaniu takiego zaufania nie służy.

## 8. Konkluzje

Można zrozumieć intencje składów orzekających sądów administracyjnych zmierzające do objęcia kontrolą sądową wszelkich przejawów aktywności organów państwa, co w istocie w demokratycznym państwie prawnym powinno mieć miejsce. Jeżeli jednak istnieją w tym zakresie jakieś luki w prawie, to należy proponować ich likwidację przez wprowadzanie stosownych rozwiązań legislacyjnych. Postulaty idące w tym kierunku powinny uwzględniać konstrukcję przyjętą w art. 177 Konstytucji RP, w myśl którego: „Sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów”. Przepis ten statuuje więc domniemanie właściwości sądów powszechnych, od którego można odstąpić jedynie wówczas, gdy sama sprawa w sposób ewidentny podlega zakresowi kognicji innych sądów – np. administracyjnych.

Nie można przyjmować, że „[p]ojęcie czynności z zakresu administracji publicznej powinno być wykładane szeroko, jako każda czynność dotycząca uprawnienia lub obowiązku wynikającego z przepisu prawa, a niepodlegająca kontroli innego sądu niż sąd administracyjny”. Takie stanowisko zostało zaprezentowane w powoływanym już kilkakrotnie wyroku NSA z 14 grudnia 2022 r., III OSK 4968/21. Sąd w istocie przyjął w nim, iż w polskim systemie prawa mamy do czynienia z domniemaniami właściwości sądów administracyjnych, od którego można odstąpić wyłącznie wtedy, kiedy dana czynność podlega kontroli innego sądu. Uważam, że wbrew zawartym w tezie tego wyroku twierdzeniom o „prokonstytucyjnej wykładni prawa” istota stanowiska Sądu sprowadza się do prób sprzecznego z Konstytucją rozszerzenia zakresu kognicji sądów administracyjnych.

Jestem głęboko przekonany o tym, że orzeczenia sądów administracyjnych próbujące rozszerzać zakres właściwości tego pionu sądownictwa poza ramy określone Konstytucją i ustawą – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi są sprzeczne z powołanym art. 177 Konstytucji RP. Model ustrojowy sądownictwa administracyjnego i zliberalizowanie warunków formalnych, którym powinna odpowiadać skarga kasacyjna<sup>80</sup>, doprowadziły do tego, że ten pion sądownictwa od lat stoi na krawędzi wydolności, a z całą pewnością już dawno został przekroczony próg „rozstrzygnięcia spraw w rozsądnym terminie”.

Trzeba także mieć na względzie okoliczność, że sam ustawodawca w ostatnim czasie wydatnie rozszerza zakres właściwości sądów administracyjnych, powierając im rozpoznawanie budzących skrajne kontrowersje spraw, które – niez-

<sup>80</sup> Por. uchwałę pełnego składu NSA z 26 października 2009 r., I OPS 10/09, ONSAiWSA 2010, nr 1, poz. 1.

leżnie od zaprzeczeń formułowanych przez autorów projektów ustaw – posiadają właśnie ewidentnie polityczny kontekst. Oprócz wspomnianej już ustawy z dnia 13 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, jest to ustawa z dnia 14 kwietnia 2023 r. o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022<sup>81</sup>. Zauważyć przy tym wypada, że Prezydent RP podpisał tę ostatnią ustawę 29 maja 2023 r. i jednocześnie skierował wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie jej legalności, a po upływie trzech dni złożył w Sejmie projekt ustawy nowelizującej podpisaną przez siebie ustawę, co trudno uznać za działanie w pełni racjonalne. Zaproponowana przez Prezydenta nowelizacja, w której m.in. założono, że orzeczenia komisji – zamiast przez sądy administracyjne – będą kontrolowane przez sądy powszechne (poprzez apelację do sądu apelacyjnego od orzeczeń komisji oraz skargę kasacyjną do Sądu Najwyższego)<sup>82</sup>, została uchwalona przez Sejm w dniu 16 czerwca 2023 r.<sup>83</sup>

Okoliczności związane z uchwalaniem ustawy z dnia 14 kwietnia 2023 r. nie umniejszają prawdopodobieństwa tego, że ustawodawca jeszcze nie raz, na podstawie ustaw szczególnych, będzie chciał przekazać do zakresu kognicji sądów administracyjnych sprawy niemieszczące się w zakresie pojęcia „kontrola działalności administracji publicznej”.

Jest oczywiste zaś, że poszerzanie właściwości sądów administracyjnych skutkuje wydłużeniem czasu oczekiwania na rozpoznanie spraw przez te sądy.

## Bibliografia załącznikowa

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2022
- Adamiak B., Borkowski J., *Polskie postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 1993
- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2017
- Borkowski J., *Określenie administracji i prawa administracyjnego*, w: *System prawa administracyjnego*, red. J. Starościak, t. 1, Wrocław 1977
- Chróścielewski W., *Akt administracyjny generalny*, Łódź 1994
- Chmielarz-Grochal A., *Kontrola sądowniczoadministracyjna aktu Prezydenta RP stwierdzającego datę przejścia sędziego w stan spoczynku. Glosa do wyroku NSA z 30.09.2020 r., II GSK 295/20*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 4
- Chróścielewski W., *Bezczynność Marszałka Sejmu w rozpoznaniu wniosku o pociągnięcie posła do odpowiedzialności cywilnoprawnej. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2022 r., III OSK 4968/21*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2023, nr 10
- Chróścielewski W., *Imperium a gestia w działaniach administracji publicznej*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 6
- Chróścielewski W., *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002
- Chróścielewski W., *Organ prowadzący postępowanie*, w: *System prawa administracyjnego procesowego*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, t. 2, cz. 1, *Zakres przedmiotowy i podmiotowy postępowania administracyjnego ogólnego*, red. W. Chróścielewski, Warszawa 2018

<sup>81</sup> Dz.U. poz. 1030.

<sup>82</sup> Sejm IX kadencji, druk nr 3318.

<sup>83</sup> Dz.U. poz. 1532.

- Chróścielewski W., *Preferencje polityczne i światopoglądowe organów administracji publicznej i sędziów sądów administracyjnych a zapewnienie bezstronności w orzekaniu*, w: *Ius est ars boni et aequi. Studia ofiarowane Profesorowi Romanowi Hauserowi Sędziemu Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2021, numer specjalny
- Chróścielewski W., *Strony i uczestnicy postępowania sądowoadministracyjnego*, w: *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 10, *Sądowa kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2016
- Chróścielewski W., Tarno J.P., Dańczak P., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2021
- Dauter B., Kabat A., Niezgodka-Medek M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2016
- Frankiewicz A., *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Warszawa 2004
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne, Zarys wykładu*, Warszawa 2022
- Graczyk B., *Postępowanie administracyjne. Zarys systemu z dodaniem tekstów podstawowych przepisów prawnych*, Warszawa 1953
- Jarosz Z., Zawadzki S., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1980
- Jaroszyński M., Zimmermann M., Brzeziński W., *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956
- Jaworski W.L., *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924
- Kabat A., *Właściwość sądów administracyjnych*, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zagadnienia wybrane* (materiał na konferencję sędziów NSA, Popowo, 20–22 października 2003 r., maszynopis powielony)
- Kasznicza S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946
- Kmieciak Z., *Glosa do postanowienia NSA z dnia 5 kwietnia 2017 r., II OZ 299/17, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2017, nr 9*
- Kumaniecki K.W., *Akt administracyjny*, Kraków 1936
- Langrod J.S., *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, t. 1, Kraków 1948
- Langrod J.S., *Problemy administracyjne w Konstytucji*, Kraków 1936
- Łętowski J., *Prawo administracyjne dla każdego*, Warszawa 1995
- Łętowski J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990
- Mojak R., *Pozycja ustrojowa Prezydenta RP w świetle nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11–12
- Montesquieu, *O duchu praw*, tłum. T. Boy-Żeleński, (przejrzał i uzupełnił M. Szczaniecki), t. I, Warszawa 1957
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1999
- Peretiatkiewicz A., *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1946
- Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1999
- Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2021
- Puño A., *Podział władzy. Aktualne problemy w doktrynie, prawie i współczesnej dyskusji konstytucyjnej w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 3
- Smoktunowicz E., *Analogia w prawie administracyjnym*, Warszawa 1970
- Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977
- Strzelec D., *Postępowanie podatkowe oraz postępowanie karne skarbowe. Problemy na styku dwóch procedur*, w: *Prawo podatkowe w systemie prawa. Międzygałęziowe związki norm i instytucji prawnych*, red. A. Franczak, A. Kaźmierczyk, Warszawa 2019
- Tarno J.P., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2012
- Woś T., Knysiak-Sudyka H., Romańska M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2016
- Ziemski K.M., *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005
- Zimmermann J., *Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022

## Summary

of the article: **Public administration authority and judicial review of its activity**

The subject of the article is an analysis of the causes of discrepancies in the jurisprudence of administrative courts regarding the scope of their jurisdiction. The author discusses various determinants of this state of affairs. Among them, the leading role is attributed to terminological discrepancies between the provisions of the Constitution using the term “executive power” and ordinary statutes using the term “public administration body”. It is precisely in this that he sees doubts as to the submission of the acts of the President of the Republic of Poland on the appointment to the position of a judge to the administrative courts’ jurisdiction. Among other reasons, he attributes an important role to the lack in the provisions of administrative procedure, the presumption of application of the provisions of administrative procedure in all cases in the field of administrative law dealt with by administrative authorities. Also made by some adjudicating panels, the so-called “pro-constitutional interpretation of the law” has a significant impact on doubts as to the cognition of these courts.

**Keywords:** Control over the activities of public administration, executive power, public administration body, act of the President of the Republic of Poland on appointment to the position of a judge, no presumption of application of the provisions of the Code of Administrative Procedure when dealing with matters in the field of administrative law.



*Prof. dr hab. Wojciech Piątek*

[Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu; Kancelaria Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego;  
OID: <https://orcid.org/0000-0002-3494-1912>]

*Dr hab. Wojciech Sawczyn prof. UAM*

[Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu; Biuro Orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego;  
OID: <https://orcid.org/0000-0003-2228-4000>]

## **Właściwość sądu administracyjnego ustalana na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi**

**Streszczenie:** Celem niniejszego opracowania jest ustalenie kryteriów, na podstawie których powinno dochodzić do kontroli sądowej aktów i czynności, o których stanowi art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Przepis ten wzbudza w praktyce wiele wątpliwości świadczących o braku wypracowanych kryteriów przesadzających o zaliczeniu danego aktu lub danej czynności do kręgu tych, które powinny zostać objęte sądową kontrolą. W niniejszym opracowaniu zaproponowano cztery tego rodzaju kryteria, dotyczące zindywidualizowanego charakteru aktów lub czynności, adresatów, do których się one odnoszą, podstawy prawnej, w oparciu o którą zapadają, oraz ich władczego charakteru. Rozważania w głównej mierze poświęcone zostały znaczeniu tych kryteriów na gruncie przykładów z orzecznictwa sądowego.

**Słowa kluczowe:** zakres właściwości sądów administracyjnych, akty i czynności z zakresu administracji publicznej, wyłączenia spod właściwości sądów administracyjnych

### 1. Wprowadzenie

**W**łaściwość sądów administracyjnych została uregulowana w art. 3–5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>1</sup>, a wśród tych przepisów, z dużą dozą prawdopodobieństwa, najczęściej wątpliwości interpretacyjnych wywołuje art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., czego dowodem są liczne orzeczenia, w których sądy administracyjne albo przesadzają o istnieniu drogi sądowej w odniesieniu do konkretnych aktów albo czynności, albo uznają, że nie podlegają one tej weryfikacji. W początkowych latach obowiązywania tego przepisu prognozowano, że nie będzie on znajdował szerszego zastosowania<sup>2</sup>. Wydaje się jednak, że pogląd ten nie sprawdził się. Sądy

<sup>1</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.; dalej: p.p.s.a.

<sup>2</sup> J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 33, Nb 18; zob. też T. Woś, w: T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2016, s. 84, Nb 50.

administracyjne, kierując się zapewne dążeniem do zagwarantowania możliwie szerokiej ochrony prawnej podmiotom indywidualnym, starają się objąć jej zasięgiem znaczącą liczbę aktów oraz czynności i uznają, że spełniają one warunki, o których stanowi art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

Przedmiotem niniejszego opracowania będzie udzielenie odpowiedzi na pytanie o możliwość precyzyjnego wyznaczenia granic właściwości sądów administracyjnych w stosunku do aktów i czynności, o których stanowi art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Podstawowa wątpliwość, jaka się nasuwa, dotyczy tego, czy ich wyznaczenie jest w ogóle możliwe, a jeżeli tak, to pod jakimi warunkami? Idąc dalej, warto zapytać, jakie wątpliwości natury interpretacyjnej z perspektywy kształtowania właściwości sądów administracyjnych przepis ten wzbudza? Czy i w jaki sposób powinny one zostać rozstrzygnięte? Warto nadmienić, że wątpliwości, o których mowa, wynikają przede wszystkim z tego, że użyte przez ustawodawcę określenie „akty lub czynności z zakresu administracji publicznej” nie zostało zdefiniowane w p.p.s.a., choć obejmuje swoim zakresem szeroką gamę różnych przejawów działania administracji publicznej, które z uwagi na coraz to nowe obszary, w których ona funkcjonuje, ulegają dywersyfikacji<sup>3</sup>. Nie bez znaczenia dla ustalenia kryteriów oceny dopuszczalności skargi na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. jest także chaos legislacyjny oraz niechlujność legislacyjna<sup>4</sup>, o której będzie poniżej mowa.

Niniejsze opracowanie zostanie podzielone na trzy części. W pierwszej przedstawione będą uwarunkowania historyczne kształtu właściwości sądów administracyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem wcześniejszych regulacji nawiązujących treścią do art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. W drugiej kolejności uwaga zostanie poświęcona aktualnemu brzmieniu tego przepisu, w tym przede wszystkim kwestiom wpływającym na poszerzenie bądź zawężenie właściwości sądów administracyjnych. W ostatniej części wskazane zostaną propozycje *de lege lata* odnośnie do takiego rozumienia art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., które zmierzałoby do racjonalnego nadania granic właściwości sądowej kontroli.

## 2. Artykuł 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. w ujęciu historycznym

Pierwowzoru współczesnej regulacji art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. trudno szukać w ustawodawstwie dotyczącym właściwości przedwojennego Najwyższego Trybunału Administracyjnego (NTA). Artykuł 1 ustawy z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym<sup>5</sup> stanowił o utworzeniu NTA do „orzeczenia o legalności zarządzeń i orzeczeń, wchodzących w zakres administracji tak

<sup>3</sup> Zjawisko to jest znane i szeroko analizowane w literaturze. Tytułem przykładu zob. rozważania Z. Niewiadomskiego poświęcone pojęciu administracji publicznej w: *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2015.

<sup>4</sup> Jak wskazywał Z. Janowicz, aby spełnione zostały wymagania „fachowe” w procesie legislacyjnym, konieczna jest praca zespołowa z udziałem specjalistów z danej dziedziny, prawników oraz osób pracujących w danym obszarze. Projekty ustaw powinny być poddawane pod dyskusję publiczną jeszcze przed ich wniesieniem do Sejmu. Zob. Z. Janowicz, *Zagadnienia legislacji administracyjnej*, Poznań 1974, s. 65. Wydaje się, że te oczywiste spostrzeżenia nie są współcześnie realizowane.

<sup>5</sup> Dz.U. Nr 67, poz. 600; Dz.U. z 1926 r. Nr 68, poz. 400 ze zm.; dalej: ustawa o NTA.

rządowej, jak i samorządowej”. Artykuł 2 tej ustawy nakładał na NTA obowiązek czuwania nad swoją właściwością. W dalszej kolejności ustawodawca przewidział sześciopunktowy katalog wyłączeń spod właściwości Trybunału<sup>6</sup>, obejmujący m.in. sprawy należące do właściwości sądów zwyczajnych bądź szczególnych, kontrolę uznania administracyjnego, czy też mianowanie na publiczne urzędy i stanowiska, z wyjątkiem zastrzeżonego w ustawie prawa ich obsadzania lub przedstawiania kandydatów. Stan prawny w tej materii nie uległ zasadniczym zmianom w kolejnym akcie prawnym stanowiącym o ustroju i postępowaniu przed NTA<sup>7</sup>, w którym podtrzymano sposób wyznaczenia właściwości Trybunału przez ogólne odwołanie się do orzekania o legalności zarządzeń i orzeczeń, wchodzących w zakres administracji rządowej i samorządowej, przy jednoczesnym wyznaczeniu sfer wyjętych spod kontroli Trybunału<sup>8</sup>.

Po reaktywacji sądownictwa administracyjnego w 1980 r. ramy właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego zostały określone w wąski sposób przez wskazanie, że sąd ten „orzeka w sprawach skarg na decyzje administracyjne w zakresie i w trybie określonym w Kodeksie postępowania administracyjnego<sup>9</sup> oraz w przepisach odrębnych”<sup>10</sup>. W rzeczywistości NSA poszerzał zakres swojej właściwości, rozwijał bowiem koncepcję tzw. domniemania formy decyzji administracyjnej<sup>11</sup>. Na przestrzeni lat, a szczególnie począwszy od 1989 r., zakres właściwości NSA ulegał stopniowemu poszerzeniu<sup>12</sup>. Jednakże pierwowzoru aktualnego brzmienia art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. można dopatrywać się dopiero w kolejnym akcie prawnym wyznaczającym nowe ramy proceduralne dla NSA, a mianowicie w ustawie z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym<sup>13</sup>.

Stosownie do art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA sąd ten orzekał w sprawach skarg na inne aniżeli wymienione w pkt 1–3 (tzn. decyzje i postanowienia) „akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa”.

Niektórzy autorzy trafnie dopatrują się łączności treściowej pomiędzy nieobowiązującym już art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA a aktualnym art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., zwracają przy tym uwagę na różnicę w brzmieniu obu przepisów, polegającą na szerszym ujęciu aktów i czynności, dotyczących nie tylko przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku, lecz *in genere* uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, i nadają tej różnicy istotne

<sup>6</sup> Zob. art. 3 ustawy o NTA.

<sup>7</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym, Dz.U. Nr 94, poz. 806 ze zm.; dalej: rozporządzenie o NTA.

<sup>8</sup> Zob. art. 6 rozporządzenia o NTA.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.; dalej: k.p.a.

<sup>10</sup> Zob. art. 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. Nr 4, poz. 8 ze zm.

<sup>11</sup> J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 173–175.

<sup>12</sup> Szerzej zob. W. Piątek, w: *System prawa sądownictwa administracyjnego*, red. G. Łaszczycza, W. Piątek, t. 1, *Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2023, s. 200–202.

<sup>13</sup> Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.; dalej: ustawa o NSA.

znaczenie, zauważają bowiem, że ma ona wpływ na zakres przedmiotowy kontroli sądowej innych aktów i czynności<sup>14</sup>. W istocie tego rodzaju stanowisko nie zasługuje na aprobatę, ponieważ zmiana treściowa pomiędzy art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA oraz art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. ma charakter wyłącznie doprecyzowujący brzmienie aktualnej regulacji i nie wpływa na powstanie różnic interpretacyjnych. Ani na gruncie ustawy o NSA, ani obecnie nie budzi wątpliwości, że zakresem kontroli sądowej objęte są akty i czynności przyznające uprawnienia, jak i nakładające obowiązki na podmioty indywidualne. Innymi słowy: zestawienie brzmienia obu przepisów nie prowadzi do wskazania takiej grupy aktów i czynności, która na gruncie aktualnego stanu prawnego zostałaby objęta sądową ochroną, choć nie korzystała z niej w stanie prawnym obowiązującym na gruncie ustawy o NSA.

Daleko bardziej znaczące dla współczesnego rozumienia art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. aniżeli proste zestawienie z art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA są dwie nowelizacje, którymi objęto jego brzmienie i wykluczono z obrębu zastosowania art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. określone kategorie innych aktów i czynności. Pierwsza zmiana nastąpiła w 2015 r.<sup>15</sup> i polegała na wyłączeniu spod zakresu zastosowania tego przepisu aktów lub czynności podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w k.p.a. oraz postępowań uregulowanych w działach IV, V i VI Ordynacji podatkowej<sup>16</sup> (tj. w postępowaniu podatkowym, w czynnościach sprawdzających i w kontroli podatkowej), jak również postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw. W uzasadnieniu projektu tej zmiany wskazano wprost, że jej celem jest wykluczenie kontroli aktów i czynności podejmowanych w ramach sformalizowanych procedur<sup>17</sup>. Druga nowelizacja nastąpiła w 2017 r.<sup>18</sup> i także polegała na ograniczeniu zakresu przedmiotowego aktów i czynności poddanych sądowej kontroli o zapadające w ramach postępowań, o których mowa w dziale V w rozdziale 1 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej<sup>19</sup>. Z obu nowelizacji analizowanego przepisu wynika wola ustawodawcy sprowadzająca się do racjonalizacji obciążenia orzeczniczego sądów administracyjnych w stosunku do innych aktów i czynności z zakresu administracji publicznej.

<sup>14</sup> M. Masternak, *Kontrola czynności materialno-technicznych administracji publicznej przez sąd administracyjny*, w: *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Warszawa–Dębe, 23–25 września 2002 r.*, Warszawa 2003, s. 141–142; J.P. Tarno, *op. cit.*, s. 31; Ł.M. Wyszomirski, *Sądowa kontrola innych niż decyzje i postanowienia aktów i czynności z zakresu administracji publicznej*, Warszawa 2018, s. 136.

<sup>15</sup> Art. 1 pkt 1 lit. a/ ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. poz. 658 ze zm.; dalej: ustawa nowelizująca z 2015 r.

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, Dz.U. z 2022 r. poz. 2651 ze zm.

<sup>17</sup> W dalszej części uzasadnienia projektu ustawy dodano trafnie, że nadmierne rozszerzanie granic kontroli sądownoadministracyjnej może mieć wpływ na standard ochrony zabiegających o nią podmiotów. Zob. uzasadnienie projektu ustawy nowelizującej z 2015 r., Sejm VII kadencji, druk nr 1633.

<sup>18</sup> Art. 71 pkt 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej, Dz.U. poz. 1948, która weszła w życie 1 marca 2017 r.

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, Dz.U. z 2023 r. poz. 615 ze zm.

Nadmierne rozszerzanie granic kontroli sądowoadministracyjnej może mieć wpływ na standard ochrony zabiegających o nią podmiotów, gdyż w interesie strony skarżącej 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<sup>20</sup>. Ochrona ta powinna być realizowana pośrednio, przy okazji rozpatrywania skargi na inne akty lub czynności organów administracji, a więc wtedy, kiedy można w pełni ocenić skutki i znaczenie kwestionowanych zachowań<sup>21</sup>. Stając przed dylematem dotyczącym udzielenia ochrony sądowej w stosunku do aktu albo czynności stanowiących element szerszego układu procesowego, warto zadać sobie pytanie, czy na tym etapie kontrola ta jest rzeczywiście nieodzowna i czy kwestionowany przejaw działania administracji publicznej nie mógłby zostać poddany sądowej weryfikacji wraz z rozstrzygnięciem kończącym daną sprawę. Innymi słowy: pytanie to dotyczy zasadności dwu- albo wielokrotnego angażowania stron procesowych oraz samego sądu w spór, który mógłby zostać rozstrzygnięty w sposób jednokrotny w stosunku do wszystkich aktów i czynności zapadłych w granicach tej samej sprawy<sup>22</sup>.

### 3. Artykuł 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. w ujęciu współczesnym

#### *Uwagi ogólne*

Wydaje się, że w czerwcu 2023 r., a więc prawie 20 lat od wejścia w życie p.p.s.a., w tym art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., wszystkie wątpliwości natury interpretacyjnej związane z tym przepisem powinny zostać już rozwiązane czy to w orzecznictwie sądowym, czy to w doktrynie. Na potwierdzenie tych słów należy przywołać chociażby uchwałę składu siedmiu sędziów NSA z 3 września 2013 r., I OPS 2/13<sup>23</sup>, w której NSA wskazał, że inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa to z całą pewnością akty lub czynności, które:

a) mają charakter władczy, chociaż nie są decyzją lub postanowieniem, te bowiem są zaskarżalne na podstawie art. 3 § 2 pkt 1–3 p.p.s.a.;

b) są podejmowane w sprawach indywidualnych;

c) dotyczą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisu prawa, co oznacza, że musi istnieć ścisły i bezpośredni związek między działaniem (zaniechaniem określonego działania) organu administracji a możliwością realizacji uprawnienia (obowiązku) wynikającego z przepisu prawa przez podmiot niepo-

<sup>20</sup> Z. Kmiecik, *Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym*, Kraków 2004, s. 113–214 oraz powoływana tam literatura.

<sup>21</sup> Uzasadnienie projektu ustawy nowelizującej z 2015 r., Sejm VII kadencji, druk nr 1633.

<sup>22</sup> Warto w tym miejscu zauważyć istnienie przepisu art. 135 p.p.s.a., który nakłada na sąd administracyjny obowiązek usunięcia naruszenia prawa w stosunku do wszystkich aktów lub czynności podjętych w granicach danej sprawy. Przepis ten znajduje zastosowanie m.in. w odniesieniu do skarg na akty i czynności z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

<sup>23</sup> ONSAiWSA 2014, nr 1, poz. 2.

wiązany organizacyjnie z organem wydającym dany akt lub podejmującym daną czynność<sup>24</sup>;

d) mają charakter publicznoprawny („akty i czynności z zakresu administracji publicznej”), co oznacza, że w aspekcie podmiotowym mogą pochodzić od różnych podmiotów prowadzących „działalność administracji publicznej” (organów administracji w ujęciu funkcjonalnym), w aspekcie zaś przedmiotowym muszą zawierać element władztwa administracyjnego, tj. takiego działania, w którym o treści uprawnienia lub obowiązku przesądza jednostronnie organ wykonujący administrację publiczną, a adresat jest związany tym jednostronnym działaniem, które jest zagwarantowane możliwością stosowania środków przymusu państwowego (przy czym te trzy elementy nie zawsze muszą wystąpić łącznie, gdyż wystarczający jest element jednostronności działania, od którego jest uzależnione korzystanie z uprawnienia, aby zakwalifikować dany akt lub czynność jako akt lub czynność z zakresu administracji publicznej).

Dopełnienie tych wskazówek NSA można odnaleźć także w doktrynie, gdzie wskazano m.in., że akty (lub czynności) z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa odpowiadają formule nie tyle stosowania prawa – a mianowicie w formie decyzji właściwej postępowaniu jurysdykcyjnemu, ile jego wykonywania, czyli formule wykonawczej, która wyraża się w urzeczywistnianiu (realizacji) dyspozycji normy prawnej kreującej konkretny (a więc już istniejący) stosunek administracyjny i wynikające z niego uprawnienie lub obowiązek<sup>25</sup>.

Powołanie się na ww. uchwałę NSA powinno zamykać okres wątpliwości co do treści art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. oraz co do właściwości sądu administracyjnego ustalonej na podstawie tego przepisu. Z pozoru proste wyliczenie w praktyce orzeczniczej sądów rodzi jednak liczne wątpliwości, odnoszące się do zindywidualizowanego charakteru tych aktów lub czynności, adresatów, do których się one odnoszą, podstawy prawnej, w oparciu o którą one zapadają, oraz ich władczego charakteru.

Pierwszym z kryteriów, na które chcielibyśmy zwrócić uwagę, jest dopuszczenie do kontroli na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. generalnych aktów administracyjnych, ewentualnie tylko aktów indywidualnych. Druga z osi podziałów dotyczy sprawowania przez sąd administracyjny tylko kontroli czynności o charakterze materialnoprawnym, ewentualnie też o charakterze procesowym (formalnym). Trzecia linia podziału odnosi się do możliwości skarżenia do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. aktów administracyjnych o charakterze zewnętrznym, ewentualnie też o charakterze wewnętrznym. Wreszcie warto przyrzeć się orzecznictwu pod kątem tego, czy można skarżyć do sądu administracyj-

<sup>24</sup> Zob.: T. Woś, w: T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *op. cit.*, komentarz do art. 3; B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2021, komentarz do art. 3 i powołane tam orzecznictwo.

<sup>25</sup> Zob.: Z. Kmieciak, *Glosa do uchwały NSA z 4 lutego 2008 r., sygn. akt I OPS 3/07*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2008, nr 5, s. 350–351; tegoż, *Efektywność sądowej kontroli administracji publicznej*, PiP 2010, z. 11, s. 29.

nego tylko akty i czynności bezpośrednio dotyczące praw i obowiązków uczestników postępowania, czy też takie, które odnoszą się do nich tylko pośrednio.

### *Adresat aktu albo czynności*

Aktom i czynnościom, o których stanowi art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., nadawany jest na ogół indywidualny charakter. Wydaje się, że taka była intencja projektodawców p.p.s.a., którzy pisząc o właściwości sądów administracyjnych w kontekście analizowanego przepisu, wprost wskazywali na „indywidualne akty administracyjne inne niż decyzje lub postanowienia”<sup>26</sup>. Tak samo do tego zagadnienia podchodzą w zdecydowanym zakresie doktryna<sup>27</sup> i orzecznictwo sądowe<sup>28</sup>. Nie oznacza to, że w praktyce nie pojawiają się odmienne stanowiska, bazujące na poszerzeniu właściwości sądów administracyjnych na akty i czynności niemające indywidualnie oznaczonego adresata. W tym ujęciu wskazuje się, że kwalifikator „inne” akty i czynności może się odnosić nie tylko do formy, lecz także do kręgu adresatów<sup>29</sup>. Argumentację tego rodzaju można w łatwy sposób podbudować dalej idącymi twierdzeniami, które zazwyczaj uzasadniają poszerzenie właściwości sądów szerszym zapewnieniem prawa do sądu, a tym samym do ochrony sądowej podmiotom indywidualnym. Takie ogólne ujęcie, skutkujące znaczącym i niemal niczym niekontrolowanym poszerzeniem właściwości sądów administracyjnych, nie może zasługiwać na aprobatę.

W postanowieniu NSA z 28 maja 2019 r., II OSK 994/19<sup>30</sup> – po rozpoznaniu skargi kasacyjnej Gminy Wrocław od postanowienia WSA w Warszawie z 20 grudnia 2018 r., IV SA/Wa 2778/18 w sprawie ze skargi Gminy Wrocław na zarządzenie Prezesa Polskiego Klubu Wyścigów Konnych w Warszawie (dalej: prezes klubu) w przedmiocie wymogów weterynaryjnych dla koni biorących udział w wyścigach rozgrywanych na terenie Rzeczypospolitej Polskiej – NSA postanowił uchylić zaskarżone postanowienie i przekazać sprawę WSA do ponownego rozpoznania. Stan faktyczny sprawy polegał na tym, że WSA na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a. odrzucił skargę Gminy Wrocław w sprawie z jej skargi na powyższe zarządzenie prezesa klubu. Sąd ten uznał, że zaskarżone zarządzenie nie mieści się w katalogu aktów i czynności, o których mowa w art. 3 § 2 p.p.s.a., a zatem nie podlega kontroli sądów administracyjnych. Uchylając zaskarżone postanowienie, NSA wskazał, że zaskarżone zarządzenie prezesa klubu zaliczyć należało do aktów lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Zdaniem NSA ww. zarządzenie nakłada na właścicieli koni mających brać udział w wyści-

<sup>26</sup> J. Drachal, R. Hauser, E. Mzyk, *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne. Omówienie podstawowych zasad i instytucji procesowych. Teksty aktów prawnych*, Warszawa – Zielona Góra 2003, s. 28.

<sup>27</sup> Zob. B. Adamiak, *Z problematyki właściwości sądów administracyjnych (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.)*, ZNSA 2006, nr 2, s. 10; M. Bogusz, *Glosa do postanowienia WSA w Krakowie z 25 kwietnia 2006 r., II SA/Kr 1346/05*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2011, nr 1, poz. 9, s. 59.

<sup>28</sup> Zob. chociażby cyt. wyżej uchwałę NSA z 3 września 2013 r., I OPS 2/13.

<sup>29</sup> M. Jaśkowska, *Właściwość sądów administracyjnych (zagadnienia wybrane)*, w: *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 588.

<sup>30</sup> CBOSA.

gach konnych obowiązków szczepień koni przeciwko grypie, wskazując ilość tych szczepień oraz czas, w którym mają one być wykonane, a adresaci tego zarządzenia mają prawo do tego, by sąd administracyjny zbadał, czy prezes klubu był uprawniony do jego wydania. W ocenie NSA okoliczność, że zarządzenie to nie zostało skierowane do konkretnie określonego adresata, nie skutkuje niemożnością zakwalifikowania go jako czynności z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., ponieważ w prawie administracyjnym znane są tzw. generalne akty administracyjne, które nie mają charakteru indywidualnego, gdy chodzi o sposób określenia adresata aktu, lecz mają charakter generalny, gdzie adresat określony jest podobnie jak w aktach normatywnych, a więc według formuły „każdy, kto”. Jak wskazał NSA, „generalny akt administracyjny nie jest odrębną formą działania administracji publicznej, inną niż stosowanie prawa i jego stanowienie, lecz stanowi formę stosowania prawa”<sup>31</sup>. Zdaniem NSA zarządzenie prezesa klubu w przedmiocie wymogów weterynaryjnych dla koni biorących udział w wyścigach rozgrywanych na terenie Rzeczypospolitej Polskiej jest aktem administracyjnym, w którym adresata określono nie indywidualnie, tylko generalnie.

W naszej ocenie nie sposób wywieść generalnego charakteru aktów ze sformułowania „inne niż określone w pkt 1–3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej”. Nie ulega wątpliwości, że decyzje i postanowienia, o których stanowi art. 3 § 2 pkt 1–3 p.p.s.a., są aktami indywidualnymi i konkretnymi. Artykuł 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. stanowi o innych – aniżeli decyzje i postanowienia – aktach i czynnościach. Odmienność nie oznacza w tej materii otwarcia się na wszelkiego rodzaju działania administracji publicznej, które przybierają postać aktów nie tylko generalno-konkretnych, lecz także generalno-abstrakcyjnych. Artykuł 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. nie powinien być pojmowany jako przepis, do którego można zmieścić wszelkiego rodzaju działania administracji i poddać je sądowej kontroli<sup>32</sup>. Nawiązanie do pkt 1–3 skłania do przyjęcia łączności pomiędzy decyzjami i postanowieniami a tymi innymi aktami i czynnościami, które wprawdzie decyzjami i postanowieniami nie są, ponieważ dotyczą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, niemniej mają swoją konkretyzację podmiotowo-przedmiotową. Poza tym umożliwienie kontroli sądowej aktów generalnych powodowałoby wiele komplikacji natury proceduralnej, odnoszących się do związania sądu, czy wręcz przeszkody w postaci powagi rzeczy osądzonej<sup>33</sup>, w odniesieniu do kontroli tego samego aktu z inicjatywy innego podmiotu skarżącego. Zgoda na taką kontrolę w istotny sposób poszerzałaby krąg podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi, co w prosty sposób mogłoby się przełożyć na liczbę składanych skarg.

<sup>31</sup> E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014, *passim*.

<sup>32</sup> Zob. też M. Bogusz, *Pojęcie aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku, wynikających z przepisów prawa w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 1–2, s. 180–181.

<sup>33</sup> W takim wypadku należałoby przyjąć, że tak jak w przypadku kontroli sądowej aktów prawa miejscowego jej ramy wyznaczone byłyby treścią zaskarżonego aktu w powiązaniu z interesem prawnym skarżącego. Szerzej zob. W. Piątek, *Powaga rzeczy osądzonej wyroku sądu administracyjnego*, Warszawa 2015, s. 195.

W orzecznictwie sądowym przeważa jednak odmienne stanowisko co do rozumienia adresata aktu albo czynności, o których stanowi art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Adresat ten rozumiany jest w ujęciu indywidualnym. Przykładowo: w postanowieniu NSA z 31 stycznia 2023 r., III OSK 2848/22<sup>34</sup> istota sprawy sprowadzała się do rozstrzygnięcia następującej kwestii: czy na działanie Prezydenta Miasta, polegające na podtrzymaniu negatywnej oceny projektu złożonego w celu poddania go pod głosowanie w ramach budżetu obywatelskiego, przysługuje skarga do sądu administracyjnego.

Zgodnie z art. 5a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>35</sup>: „W wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy” (ust. 1); „Szczególną formą konsultacji społecznych jest budżet obywatelski” (ust. 3); „W ramach budżetu obywatelskiego mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują co roku o części wydatków budżetu gminy. Zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego zostają uwzględnione w uchwale budżetowej gminy. Rada gminy w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego” (ust. 4). Zgodnie z ust. 7 tego przepisu „Rada gminy określa w drodze uchwały wymagania, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego (...)”.

Na podstawie ww. art. 5a ust. 7 u.s.g. Rada Miasta 31 stycznia 2019 r. wydała uchwałę w sprawie Budżetu Obywatelskiego, w której określono m.in. wymogi formalne zgłaszanych projektów (rozdział 2), ocenę projektów (rozdział 3) oraz tryb odwoławczy (rozdział 4). Uchwała ta była aktem prawa miejscowego.

Zdaniem NSA, który oddalił skargę kasacyjną od postanowienia sądu pierwszej instancji o odrzuceniu skargi, za prawidłowe należało uznać stanowisko tego sądu, zgodnie z którym zaskarżone działanie prezydenta nie dotyczyło indywidualnej sprawy skarżącego. W tej sprawie skarżący złożył projekt w ramach budżetu obywatelskiego, a więc pozornie mogłoby się wydawać, że działanie prezydenta, rozstrzygające o losach tego projektu, jest indywidualną sprawą wnioskodawcy. Jednakże tak nie było, gdyż skarżący złożył ten projekt nie we własnej indywidualnej sprawie, lecz w sprawie należącej do zadań własnych gminy ze sfery planowania budżetowo-finansowego. Sprawa dotyczyła realizacji zadania publicznego przez gminę, tj. uchwalenia budżetu gminy w jej specyficznej części z udziałem mieszkańców, a nie indywidualnej sprawy skarżącego. Wszelkie akty, czynności i inne działania podejmowane w ramach planowania finansowego gminy przez jej organy nie dotyczą sprawy indywidualnej, co oznacza, że akt prezydenta miasta o odrzuceniu projektu budżetu obywatelskiego wydany na podstawie przepisów uchwały podjętej na gruncie art. 5a ust. 7 u.s.g. nie ma cech aktów lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

W naszej ocenie argumentacja NSA zasługuje na aprobatę. Negatywna ocena prezydenta odnośnie do projektu złożonego w ramach budżetu obywatelskiego nie

<sup>34</sup> CBOSA.

<sup>35</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.; dalej: u.s.g.

determinuje indywidualnych praw i obowiązków wnioskodawcy, tylko dotyczy realizacji zadania publicznego. Warto dodać, że ma ona charakter wewnętrzny w tym znaczeniu, że zapada w ramach postępowania mającego na celu podjęcie uchwały przez radę gminy w sprawie budżetu obywatelskiego, będącej aktem prawa miejscowego. Sam ten akt podlega kontroli sądowej na podstawie art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a.

### *Istnienie związku pomiędzy aktem i czynnością a uprawnieniem bądź obowiązkiem*

Kolejnym kryterium, które wpływa na niejednomyślne interpretowanie treści art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., jest istnienie ścisłego związku pomiędzy ustaleniem, stwierdzeniem lub potwierdzeniem (oraz ich odmową) a możliwością realizacji uprawnienia (lub obowiązku) wynikającego z przepisu prawa.

Jak wskazał NSA w wyroku z 23 czerwca 2022 r., II GSK 812/22<sup>36</sup>, „sformułowanie «dotyczy», użyte w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., odnosi się jedynie do bezpośredniego i ścisłego związku między aktem lub czynnością a uprawnieniem bądź obowiązkiem”. Ten ostatnio wymieniony warunek oznacza, że musi istnieć ścisły związek między przepisem prawa, który określa uprawnienie lub obowiązek, a aktem lub czynnością, które dotyczą takiego uprawnienia lub obowiązku. Akt może podlegać kognicji sądu administracyjnego, gdy z jego treści wynika nałożenie na stronę skarżącą określonych obowiązków. Nałożenie tych obowiązków musi przy tym wynikać z władczego działania organu przeprowadzającego kontrolę.

Wnioski te zostały wyprowadzone na tle następującego stanu faktycznego. Otóż sąd pierwszej instancji oceniał charakter prawny rozstrzygnięcia Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia (Prezesa NFZ) w przedmiocie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego. Sąd wskazał, że ani wystąpienie pokontrolne, wydane po przeprowadzeniu kontroli, ani stanowisko organu zajęte w związku z zastrzeżeniami do wystąpienia pokontrolnego nie są aktami ani czynnościami z zakresu administracji publicznej, a co za tym idzie – nie przysługuje na nie skarga do sądu administracyjnego. Rozstrzygnięcia zapadłe w imieniu NFZ mogą być zaskarżone do sądu administracyjnego tylko wtedy, kiedy ustawa wyraźnie tak wskazuje. Jako przykład Sąd podał art. 154 ust. 4 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej<sup>37</sup>, gdzie wskazano wprost, że od decyzji Prezesa NFZ przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Takiej regulacji brak w art. 161 u.ś.z. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał także, że w kolejnym dziale u.ś.z. (dział VII), w odniesieniu do sprawowanego przez Ministra Zdrowia nadzoru nad działalnością świadczeniodawców w zakresie realizacji umów z NFZ, ustawodawca przewidział wprost, że Minister Zdrowia wydaje decyzje administracyjne w razie stwierdzenia nieprawidłowości w trakcie takiej kontroli. Takie decyzje – z mocy art. 184 u.ś.z. – mogą być zaskarżane do sądu ad-

<sup>36</sup> CBOSA.

<sup>37</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz.U. z 2022 r. poz. 2561 ze zm.; dalej: u.ś.z.

ministracyjnego. Skoro ustawodawca nie przewidział w wymienionych przepisach możliwości złożenia skargi do sądu administracyjnego, to rozstrzygnięcia Prezesa NFZ, podjęte w powyższym trybie, nie należą do właściwości tego sądu. Co więcej, NSA wskazał, że w zaskarżonym rozstrzygnięciu Prezes NFZ nie ustala obowiązku czy uprawnienia wynikających z przepisów prawa, ale odnosi się do zgłoszonych zastrzeżeń jako niezasadnych i wskazuje na określony w wystąpieniu pokontrolnym stan faktyczny i przyjęte skutki finansowe w postaci zwrotu nienależnie przekazanych środków finansowych oraz kary umownej.

Istnieją jednak orzeczenia sądów administracyjnych, z których wynika, że nie musi istnieć ścisły związek między przepisem prawa, który określa uprawnienie lub obowiązek, a aktem lub czynnością, które dotyczą takiego uprawnienia lub obowiązku, aby taki akt mógł podlegać kontroli sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. W wyroku z 5 października 2021 r., I GSK 491/21<sup>38</sup>, zapadłym w przedmiocie udzielenia dofinansowania części kosztów wynagrodzeń oraz należnych od nich składek na ubezpieczenie społeczne, NSA wskazał, że istotny dla sprawy był art. 15zzb ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19<sup>39</sup>, zgodnie z którym „Starosta może, na podstawie zawartej umowy, przyznać przedsiębiorcy w rozumieniu art. 4 ust. 1 lub 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców<sup>40</sup> dofinansowanie części kosztów wynagrodzeń pracowników w rozumieniu art. 15g ust. 4 zdanie pierwsze oraz należnych od tych wynagrodzeń składek na ubezpieczenia społeczne w przypadku spadku obrotów gospodarczych w następstwie wystąpienia COVID-19”. Działanie starosty na podstawie art. 15zzb ust. 1 ustawy COVID-19 jest zatem działaniem z zakresu administracji publicznej, tyle tylko, że z wykorzystaniem pewnych konstrukcji cywilnoprawnych. Istnieją bowiem tzw. hybrydowe postępowania czy sytuacje prawne, w których pierwszy etap ma charakter administracyjnoprawny, a podejmowane na tym etapie czynności podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego i dopiero pozytywne zakończenie tego etapu dla wnioskodawcy prowadzi do zawarcia cywilnoprawnej umowy.

Naczelný Sąd Administracyjny podkreślił, że w przepisie art. 15zzb ust. 1 ustawy COVID-19 użyto zwrotu „starosta może przyznać”, co oznacza, że gdy organ ten zamierza „przyznać” świadczenie, powinien zawrzeć umowę, ale najpierw musi zdecydować, że to uczyni. Ustawodawca przemilczał, w jakiej formie ma nastąpić odmowa przyznania świadczenia. Z uwagi na to, że mamy tu do czynienia z dysponowaniem przez starostę środkami z funduszu pracy, nie zachodzi typowa relacja cywilnoprawna, ale powstaje administracyjnoprawna konstrukcja związana z podejmowaniem aktu w oparciu o ustawowe upoważnienie do dysponowania środkami funduszu. Dopiero w dalszej kolejności, jeżeli starosta dojdzie do wniosku,

<sup>38</sup> CBOSA.

<sup>39</sup> Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Dz.U. z 2023 r. poz. 1327 ze zm.; dalej: ustawa COVID-19.

<sup>40</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 221 ze zm.

że chce przekazać środki beneficjentowi, zawiera umowę. W tym działaniu (rozstrzygnięciu), poprzedzającym zawarcie umowy, należy również dopatrywać się władczości administracyjnoprawnej, a rozstrzyganie o tym, że dany podmiot nie spełnia przesłanek, aby zawrzeć z nim umowę, na podstawie której otrzyma wsparcie, należy uznać za akt, o jakim mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Nawet brak ścisłego związku pomiędzy ustaleniem, stwierdzeniem lub potwierdzeniem (oraz ich odmowami) a możliwością realizacji uprawnienia (lub obowiązku) nie wyklucza takiego aktu z tych określonych w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

Rozluźnienie związku pomiędzy uprawnieniem bądź obowiązkiem z jednej strony oraz aktem lub czynnością z drugiej strony, poza prawdopodobieństwem zwiększenia liczby składanych skarg, nie przyczyniłoby się do urealnienia ochrony sądowej podmiotów skarżących. W naszej ocenie przepisy obowiązującego prawa nie dają podstaw do takiego nadmiernego poszerzenia właściwości w oparciu o art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Skoro nie da się wskazać istnienia ścisłego związku między przepisem prawa, który określa uprawnienie lub obowiązek, a aktem lub czynnością, które dotyczą takiego uprawnienia lub obowiązku, to należy uznać, że pewne rozstrzygnięcia po prostu nie należą do właściwości sądu administracyjnego. Warto w tym miejscu wskazać, że nadmierne rozszerzanie granic kontroli sądowej nie zawsze przekłada się na jej jakość.

### *Zewnętrzny charakter aktu albo czynności*

Kolejnym kryterium zastosowania art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. jest ustalenie charakteru prawnego adresata aktu lub czynności. Kontynuując myśl dotyczącą indywidualizacji adresata: podmiot ten powinien być usytuowany na zewnątrz struktury organizacyjnej administracji publicznej, gdyż w razie istnienia podległości służbowej pomiędzy przełożonymi i podwładnymi, o której stanowi art. 5 pkt 2 p.p.s.a., bądź też odmowy mianowania na stanowiska lub powołania do pełnienia funkcji w organach administracji publicznej z mocy art. 5 pkt 3 p.p.s.a., sądowa kontrola została wykluczona.

Mając na uwadze powyższe wyłączenie, NSA w postanowieniu z 20 kwietnia 2021 r., III OSK 4379/21<sup>41</sup> wyraźnie podkreślił, że akt rektora odwołujący skarżącego z funkcji kierownika katedry nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Mimo że stanowi on władczy, jednostronny przejaw woli rektora w stosunku do konkretnie oznaczonego adresata, to nie znajduje oparcia w przepisach stanowiących źródło materialnoprawnego prawa administracyjnego powszechnie obowiązującego. Rozstrzygnięcie to nie jest zatem decyzją administracyjną ani innym aktem w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że uczelnia wyższa jest podmiotem działającym w formie zakładu administracyjnego, a więc stanowi jednostkę organizacyjną niebędącą organem państwowym ani organem samorządu, która została powołana do wykonywania zadań publicznych i jest uprawniona do nawiązywania stosunków administracyjnoprawnych.

<sup>41</sup> CBOSA.

Zakład administracyjny (publiczny) jako jedna z form decentralizacji nie podlega władzy hierarchicznej organów administracji rządowej i sprawuje funkcje administracji publicznej samodzielnie, korzystając z władztwa zakładowego. Istotą tego władztwa stanowi zakres upoważnień dla organów zakładu do jednostronnego kształtowania stosunków prawnych z użytkownikami zakładu (studentami, doktorantami), pracownikami zakładu, jak również z osobami, które znalazły się na terenie zakładu w innym charakterze. Z chwilą przyjęcia danej osoby w poczet użytkowników zakładu osoba ta staje się podmiotem praw i obowiązków, które przysługują użytkownikom bądź obciążają użytkowników danego zakładu. Sąd wskazał, że ustawodawca, dając możliwość uregulowania organizacji uczelni i toku studiów przez organy uczelni, nie zdecydował się poddać kontroli sądów administracyjnych wszystkich rozstrzygnięć podejmowanych przez organy uczelni. Brak poddania wszystkich decyzji organów uczelni dotyczących indywidualnych spraw użytkowników zakładu kontroli sądów administracyjnych wynika z przyznania szkołom wyższym autonomii. Kognicji sądów administracyjnych podlegają tylko decyzje organów uczelni mające podstawę prawną w obowiązującej ustawie – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce<sup>42</sup>. Jak wyraźnie podkreślił NSA, zaskarżeniu do sądu administracyjnego podlegają akty zakładowe zewnętrzne. Tego rodzaju aktem nie jest – oparte na wewnętrznym źródle prawa – rozstrzygnięcie rektora o odwołaniu z funkcji kierownika katedry. Akt ten nie należy do zbioru rozstrzygnięć, o których stanowi art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., nie został bowiem wydany na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Ten jednostronny akt organu uczelni miał na celu wywołanie konkretnych i indywidualnie oznaczonych skutków prawnych w ramach istniejącego stosunku wewnętrznego, przy tym zawarte w nim rozstrzygnięcie nie wpłynęło na istnienie tego stosunku.

Inny punkt widzenia na możliwość skarżenia do sądu administracyjnego rozstrzygnięć wydanych na podstawie aktów prawa wewnętrznego przyjął NSA w wyroku z 17 grudnia 2021 r., III OSK 4807/21<sup>43</sup>, którym oddalił skargę kasacyjną od wyroku sądu pierwszej instancji, na mocy którego uchylono zarządzenie rektora uczelni wyższej o odmowie udzielenia zgody na wznowienie przez skarżącego jednolitych studiów magisterskich, gdyż od daty skreślenia skarżącego z listy studentów upłynęły ponad dwa lata.

Przesądzącym w ocenie NSA kryterium dla zapadłego rozstrzygnięcia był status skarżącego, który w chwili podejmowania rozstrzygnięcia przez rektora nie był już studentem. Zdaniem NSA odmowa wznowienia studiów podjęta w ramach władczych kompetencji właściwego organu spełnia cechę zewnętrznego i indywidualnego aktu administracyjnego, będącego rozstrzygnięciem, o którym stanowi art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

W naszej ocenie zasadne byłoby przyjęcie odmiennego poglądu. Punktem wyjścia w tej sprawie był bowiem stosunek wewnętrzny pomiędzy studentem

<sup>42</sup> Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz.U. z 2023 r. poz. 742 ze zm.

<sup>43</sup> CBOSA.

a uczelnią<sup>44</sup>. Kwestia wznowienia studiów odnosi się do istniejącej już wcześniej relacji, która oparta została na przepisach regulaminowych obowiązujących w danej uczelni. Konsekwencją przesądzenia przez NSA o zewnętrznym charakterze aktu odmawiającego zgody na wznowienie przez skarżącego studiów było objęcie kontrolą sądową rozstrzygnięcia zapadłego na podstawie przepisów regulaminowych obowiązujących w danej uczelni<sup>45</sup>, gdyż z tych przepisów wynikają przesłanki, od których spełnienia uzależnione zostało wznowienie studiów na konkretniej uczelni i na konkretnym kierunku studiów.

### *Charakter prawny aktów i czynności*

Orzecznictwo dotyczące art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. nie daje także jednolitej odpowiedzi co do możliwości kontroli wyłącznie aktów i czynności dotyczących uprawnień i obowiązków materialnych oraz proceduralnych. Zwolennikiem szerokiego interpretowania tej materii jest m.in. T. Woś, który wskazuje, że pojęcia „uprawnienia i obowiązki wynikające z przepisów prawa” nie można zawęzić tylko do sfery prawa materialnego, lecz że kontroli sądowej podlegają również akty i czynności dotyczące uprawnień i obowiązków proceduralnych<sup>46</sup>. W przypadku podstawy procesowej warto zadać pytanie, czy kontrola danego aktu (albo czynności) nie będzie mogła zostać skonsumowana na dalszym etapie postępowania, które w tej sprawie się toczy. Wprawdzie odnośnie do aktów i czynności, o których stanowi art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., wskazuje się, że nie zapadają one w sformalizowanym postępowaniu, niemniej możliwości następczego poddania aktu sądowej kontroli nie można z góry wykluczyć.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na postanowienie NSA z 11 maja 2021 r., III OSK 3265/21<sup>47</sup>, w którym wskazano, że przyjmując, że z art. 25 ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki<sup>48</sup> wynika uprawnienie procesowe jednostki do żądania wydania przez Prezydenta RP postanowienia rozstrzygającego w sprawie złożonego wniosku o nadanie tytułu profesora, w tej sprawie postanowienie Prezydenta spełnia wszelkie wymogi aktu z zakresu administracji publicznej, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

Zdaniem NSA Prezydent, podejmując postanowienie w przedmiocie nadania tytułu profesora, powinien zostać zakwalifikowany jako organ administracji w ro-

<sup>44</sup> Polecenie wydane studentowi przez dziekana albo decyzja dziekana o niedopuszczeniu studenta do sesji egzaminacyjnej wskazywane są w doktrynie jako typowe przykłady aktów wewnętrzza-  
kładowych. Zob. Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa – Poznań 1992, s. 35.

<sup>45</sup> Jak trafnie zauważył D. Gregorczyk, podstawę działań władczych podlegających sądowej kontroli stanowią akty prawa powszechnie obowiązującego. Zob. D. Gregorczyk, w: *System prawa sądownictwa administracyjnego*, red. G. Łaszczycza, W. Piątek, t. 1, *Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2023, s. 98.

<sup>46</sup> T. Woś, w: T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *op. cit.*, komentarz do art. 3, uwaga 48.

<sup>47</sup> CBOSA.

<sup>48</sup> Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki, Dz.U. z 2017 r. poz. 1789 ze zm.; dalej: ustawa o stopniach naukowych.

zumieniu funkcjonalnym. Wskazuje na to analiza postanowień Konstytucji RP<sup>49</sup> i rozwiązań prawnych przyjętych na gruncie ustawy o stopniach naukowych. Kwestią przesądzającą dla ustalenia, czy Prezydent jest organem w znaczeniu funkcjonalnym, jest uznanie, że stosuje on prawo administracyjne i wpływa wiążąco na sytuację prawną jednostki. Całokształt postępowania w sprawie nadania tytułu profesora prowadzi do wniosku, że celem tej regulacji było wprowadzenie dwóch etapów tego postępowania, przy czym etap pierwszy ma charakter sformalizowanego postępowania administracyjnego prowadzonego w trybie k.p.a., a etap procedury przed Prezydentem nie toczy się już w trybie przepisów tego Kodeksu. Swoistość przyjętej przez ustawodawcę regulacji przejawia się również w tym, że zakończenie pierwszego etapu i wydanie przez Centralną Komisję decyzji administracyjnej jeszcze ostatecznie nie ingeruje w sytuację prawną wnioskodawcy. Wydanie tej decyzji oraz zainicjowanie postępowania przed Prezydentem kreuje jednak roszczenie o charakterze procesowym o wydanie przez Prezydenta postanowienia o nadaniu albo odmowie nadania wspomnianego tytułu. Fakt, że ustawa reguluje uprawnienie procesowe Prezydenta, które aktualizuje się z chwilą złożenia wniosku przez Centralną Komisję, oznacza, że ustawodawca dostrzega zainicjowanie stosunku prawnego z wniosku Centralnej Komisji. Stosunek ten powinien zostać zakończony przez wydanie przez Prezydenta stosownego rozstrzygnięcia. W ocenie NSA, przyjmując, że z art. 25 ustawy o stopniach naukowych wynika uprawnienie procesowe jednostki do żądania wydania przez Prezydenta postanowienia rozstrzygającego w sprawie złożonego wniosku o nadanie tytułu profesora, w tej sprawie postanowienie Prezydenta spełnia wszelkie wymogi aktu z zakresu administracji publicznej, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

Wątpliwości odnoszące się do możliwości zaskarżania na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. także rozstrzygnięć czysto procesowych nie są odosobnione w orzecznictwie sądów administracyjnych. W cytowanym już postanowieniu z 31 stycznia 2023 r., III OSK 2848/22 NSA wskazał, że zaskarżone działanie Prezydenta Miasta związane z oceną formalną złożonego przez skarżącego projektu w ramach budżetu obywatelskiego nie dotyczyło uprawnienia skarżącego wynikającego z przepisów prawa i nie miało charakteru indywidualnego rozstrzygnięcia, a wobec tego skarga do sądu administracyjnego na takie działanie na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. w ogóle nie przysługuje, a ponadto ta sprawa nie należy też do spraw określonych w art. 3 § 2 p.p.s.a. i nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. odnosi się do innych aktów dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, które należy ograniczyć wyłącznie do przepisów materialnego prawa administracyjnego, które wyłączają dopuszczalność wydania decyzji lub postanowienia, wymagają jednak od organu wykonującego administrację publiczną potwierdzenia uprawnienia lub obowiązku.

W naszej ocenie kategoryczne ograniczenie kontroli sądowej aktów i czynności do tych, które zapadły na podstawie materialnoprawnej, w świetle coraz większego

<sup>49</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

znaczenia nadawanego prawu procesowemu przez prawodawcę<sup>50</sup> oraz postulowanej jedności prawa administracyjnego<sup>51</sup>, nie zasługuje na aprobatę. Działanie takie w prosty sposób może doprowadzić do wyłączenia kontroli w tych sprawach, w których byłaby ona wskazana ze względu na ochronę podmiotów indywidualnych.

#### 4. Artykuł 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. – uwagi *de lege lata*

Jeśli zastanowić się pokrótce nad znaczeniem art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., można dojść do dwóch skrajnych wniosków. Z jednej strony można bowiem potraktować to rozwiązanie jako wręcz zbędne. Wydawać by się bowiem mogło, że racjonalny ustawodawca w nowo tworzonej i przełomowej akcie prawnym, jakim bez wątplenia było p.p.s.a., w momencie wejścia w życie nowego prawa wyczerpująco i jednocześnie starannie wskazałby wszelkie akty i czynności podlegające kognicji sądów administracyjnych, toteż tak niedookreślona kategoria „innych aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej” powinna być zbędna. Z drugiej strony, prawdziwsza jest jednak odmienna interpretacja ukazująca dwoistą naturę racjonalnego ustawodawcy. Istnieją mianowicie takie momenty jego aktywności, w których – korzystając ze sprzyjającego intelektualno-społeczno-politycznego otoczenia – tworzy on w pełni racjonalne prawo, jak było np. w przypadku p.p.s.a. Jednocześnie ten sam racjonalny ustawodawca zna swoje możliwości (czy może ograniczenia) i mając świadomość, że wielokrotnie tworzy tzw. buble prawne, chce się przed ich skutkami uchronić. Skoro może się zdarzyć racjonalnemu ustawodawcy stworzenie takiego aktu prawnego, w którym rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach stron przyjmie inną formę niż decyzja administracyjna, to konieczne jest zabezpieczenie strony i uczestników postępowania na taką okoliczność przez umożliwienie im skargi takich aktów lub czynności do sądu administracyjnego, aby zapewnić w jak największej liczbie spraw administracyjnych konwencyjny i konstytucyjny standard prawa do sądu. Wydaje się, że takie właśnie były prapowody stworzenia regulacji art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA i art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Ustawodawca w ten sposób wskazał, że jeśli akt (lub czynność) administracji publicznej nie jest decyzją administracyjną ani postanowieniem, a dotyczy uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, to on (ustawodawca) daje sądom administracyjnym swego rodzaju rozwiązanie umożliwiające skontrolowanie takiego aktu lub takiej czynności.

Wskazówką do stosowania tego rozwiązania pozostają zaś wciąż aktualne wnioski z uchwały NSA z 3 września 2013 r., I OPS 2/13, w której NSA podał, że

<sup>50</sup> Dobrym tego przykładem jest regulacja dotycząca szkolnictwa wyższego, w ramach której regulowana jest niemal sama materia procesowa, która w połączeniu z wiedzą ekspercką tworzy cały przebieg postępowań awansowych zmierzających do nadawania stopni i tytułów naukowych.

<sup>51</sup> J. Zimmermann, *Jedność prawa administracyjnego, w: Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 818–821.

inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa to z całą pewnością akty lub czynności, które:

a) mają charakter władczy, chociaż nie mają charakteru decyzji lub postanowienia;

b) są podejmowane w sprawach indywidualnych;

c) dotyczą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisu prawa, co oznacza, że musi istnieć ścisły i bezpośredni związek między działaniem (zaniechaniem określonego działania) organu administracji a możliwością realizacji uprawnienia (obowiązku) wynikającego z przepisu prawa przez podmiot niepowiązany organizacyjnie z organem wydającym dany akt lub podejmującym daną czynność<sup>52</sup>;

d) mają charakter publicznoprawny, w aspekcie przedmiotowym zaś muszą zawierać element władztwa administracyjnego, tj. takiego działania, w którym o treści uprawnienia lub obowiązku przesądza jednostronnie organ wykonujący administrację publiczną, a adresat jest związany tym jednostronnym działaniem, które jest zagwarantowane możliwością stosowania środków przymusu państwowego.

Na tym tle jako kuriozalny należy potraktować art. 47 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych<sup>53</sup>, który wprost wskazuje, że „Czynności podejmowane przez organ dotujący, o którym mowa w art. 15–21, art. 25, art. 26, art. 28–32 i art. 40–41a, w celu ustalenia wysokości lub przekazania dotacji, o których mowa w art. 15–21, art. 25, art. 26, art. 28–32 i art. 40–41a, stanowią czynności z zakresu administracji publicznej, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (...)”. Ustawodawca stanowi zatem, że z różnych względów nie używa w zakresie dotacji formy decyzji administracyjnej, ale – nie lękajcie się! – nie musicie zastanawiać się, co to za akt lub czynność, bo wprost ustawodawca wskazuje, że to akt lub czynność z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

*De lege lata* należy postulować, aby kontrolą sądową w oparciu o art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. obejmowane były akty o charakterze zewnętrznym, indywidualnym oraz bezpośrednim, niekoniecznie ograniczające się do regulacji materialnoprawnej. Tego rodzaju rozstrzygnięcia wpływają na sytuację prawną jednostki. Udzielona przez sąd administracyjny ochrona prawna jest wówczas realna w tym znaczeniu, że przekłada się w sposób widoczny na prawa i obowiązki jednostki. Innymi słowy: sąd ma wówczas przestrzeń do tego, aby tej ochrony udzielić i nie zatrzymywać się jedynie na kwestiach natury formalnej. Kontrola sądowa nie jest wtedy sztuczna, tylko jest jak najbardziej rzeczywista, a tym samym potrzebna.

<sup>52</sup> Zob.: T. Woś, w: T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *op. cit.*, komentarz do art. 3; B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *op. cit.*, komentarz do art. 3 i powołane tam orzecznictwo.

<sup>53</sup> Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych, Dz.U. z 2023 r. poz. 1400 ze zm.

## 5. Podsumowanie

W podsumowaniu dotychczasowych rozważań należy podkreślić, że nie da się stworzyć prostego, uniwersalnego mechanizmu, którego zastosowanie dałoby odpowiedź na pytanie, czy dany akt albo dana czynność podlega sądowej kontroli. Celowe jest wszakże dążenie do ujednoczenia stanowisk w sprawie wątpliwości pojawiających się na tle poszczególnych elementów składowych art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Poszukiwanie kryteriów przesądzających o istnieniu drogi sądowej w tego rodzaju sprawach jest zabiegiem pożądanym, stanowiącym alternatywę dla enigmatycznego brzmienia tej regulacji.

Dążenie do maksymalnego poszerzenia właściwości sądów administracyjnych w oparciu o art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. nie oznacza automatycznego zwiększenia poziomu udzielanej przez nie ochrony prawnej. Nadmierne rozszerzanie granic kontroli sądowej wcale nie musi przekładać się na jej jakość – ani w ujęciu materialnym, ani czasowym. Zjawisko to jedynie do pewnego stopnia jest pozytywne, skutkuje bowiem przyznaniem jednostce ochrony prawnej. Jednocześnie może ono doprowadzić do wydłużenia czasu rozpoznawania wszystkich spraw, przez co może negatywnie wpłynąć na efektywność ochrony sądowej rozumianą z perspektywy zarówno czasowej, jak i jakościowej. W rezultacie spóźniona ochrona sądowa może nie mieć dla jednostki większego znaczenia. Dla aparatu administracji publicznej rozszerzenie granic kontroli sądowniczoadministracyjnej może z kolei skutkować spowolnieniem jego działania, co wiązałoby się chociażby z obowiązkami natury logistycznej, takimi jak przekazanie akt sprawy do sądu łącznie z odpowiedzią na skargę czy też ustosunkowywanie się do twierdzeń i wniosków strony skarżącej składanych na dalszych etapach procesu sądowego.

Zanim podejmie się decyzję co do objęcia danej sprawy kontrolą sądową, o której stanowi art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., warto zadać sobie pytanie, do czego kontrola ta doprowadzi: czy skarżącemu w danym postępowaniu będzie mogła zostać udzielona rzeczywista ochrona prawna? Jaki będzie skutek prawny zapadłego wyroku? Spojrzenie na sprawę z tej perspektywy może niekiedy być decydującym argumentem w kwestii zasadności poddania danego aktu albo danej czynności sądowej kontroli.

## Bibliografia załącznikowa

- Adamiak B., *Z problematyki właściwości sądów administracyjnych (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 2
- Bogusz M., *Glosa do postanowienia WSA w Krakowie z 25 kwietnia 2006 r., II SA/Kr 1346/05*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2011, nr 1
- Bogusz M., *Pojęcie aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku, wynikających z przepisów prawa w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 1–2
- Dauter B., Kabat A., Niezgodka-Medek M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2020
- Drachal J., Hauser R., Mzyk E., *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne. Omówienie podstawowych zasad i instytucji procesowych. Teksty aktów prawnych*, Warszawa – Zielona Góra 2003
- Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa – Poznań 1992
- Janowicz Z., *Zagadnienia legislacji administracyjnej*, Poznań 1974

- Jaśkowska M., *Właściwość sądów administracyjnych (zagadnienia wybrane)*, w: *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007
- Kmieciak Z., *Efektywność sądowej kontroli administracji publicznej*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 11
- Kmieciak Z., *Glosa do uchwały NSA z 4 lutego 2008 r., sygn. akt I OPS 3/07*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2008, nr 5
- Kmieciak Z., *Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym*, Kraków 2004
- Masternak M., *Kontrola czynności materialno-technicznych administracji publicznej przez sąd administracyjny*, w: *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Warszawa–Dębe, 23–25 września 2002 r.*, Warszawa 2003
- Piątek W., *Powaga rzeczy osądzonej wyroku sądu administracyjnego*, Warszawa 2015
- System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2015
- System prawa sądownictwa administracyjnego*, red. G. Łaszczyca, W. Piątek, t. 1, *Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2023
- Szewczyk E., Szewczyk M., *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014
- Tarno J.P., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2008
- Woś T., Knysiak-Sudyka H., Romańska M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2016
- Wyszomirski Ł.M., *Sądowa kontrola innych niż decyzje i postanowienia aktów i czynności z zakresu administracji publicznej*, Warszawa 2018
- Zimmermann J., *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017
- Zimmermann J., *Jedność prawa administracyjnego*, w: *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009

## Summary

of the article: **Jurisdiction of administrative court determined under Article 3 § 2 point 4 of the Law on Proceedings before Administrative Courts**

The purpose of this study is to determine the criteria on the basis of which judicial control of the acts and actions referred to in Article 3 § 2 point 4 of the Law on Proceedings before Administrative Courts should take place. This provision arouses many doubts in practice proving the lack of developed criteria determining the inclusion of a given act or a given action in the circle of those that should be subject to judicial control. This paper proposes four such criteria, relating to the individualised nature of the acts or actions, the addressees to whom they refer, the legal basis on which they are adopted and their authoritative nature. The discussion is mainly devoted to the relevance of these criteria on the basis of examples from judicial case law.

**Keywords:** scope of jurisdiction of administrative courts, acts and activities of public administration, exclusions from the jurisdiction of administrative courts



## Sędzia NSA Dariusz Dudra

[Sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego;  
OID: <https://orcid.org/0000-0002-1564-3370>]

# Zmiana kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego, wprowadzona ustawą z dnia 13 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, w świetle przepisów Konstytucji RP

**Streszczenie:** Artykuł nawiązuje do kontrowersyjnej ustawy z dnia 13 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, która została skierowana przez Prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego w celu zbadania jej zgodności z ustawą zasadniczą. Na mocy tej ustawy miałyby dojść do poszerzenia kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego, m.in. o sprawy dyscyplinarne sędziów Sądu Najwyższego, sędziów sądów powszechnych, badanie spełnienia przez sędziego wymogów niezawisłości i bezstronności – dokonywanie tzw. „testu niezawisłości”. W ocenie autora, proponowane zmiany właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego są niezgodne z przepisami Konstytucji RP. Treść artykułu prezentuje bogatą i jednoznaczną argumentację natury konstytucyjnej przemawiającą za sprzecznością nowych rozwiązań z przepisami ustawy zasadniczej.

**Słowa kluczowe:** kognicja Naczelnego Sądu Administracyjnego; dwa piony sądownictwa; postępowanie dyscyplinarne; „test niezawisłości”; procedura sądownoadministracyjna; kontrola działalności administracji publicznej; stosunki o charakterze publicznoprawnym; ustrojowy charakter NSA

## 1. Wprowadzenie

**C**elem niniejszego opracowania jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy zmiany, o których mowa w ustawie z dnia 13 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw<sup>1</sup>, w zakresie właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego są zgodne z ustawą zasadniczą<sup>2</sup>. W opinii autora rozważań z m i a n a kognicji NSA zawarta w ustawie z dnia 13 stycznia 2023 r. – a mianowicie zmiana w organizacji Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego polegająca na przypisaniu temu drugiemu sądowi zadań związanych ze sprawowaniem funkcji sądu dyscyplinarnego dla sędziów Sądu Najwyższego oraz sędziów sądów powszechnych i sędziów sądów wojskowych, a także na ustaleniu właściwości NSA w rozpoznawaniu spraw doty-

<sup>1</sup> Sejm IX kadencji, druk nr 2870; dalej: ustawa o zmianie ustawy o SN. Ustawa oczekuje na rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt w TK: Kp 1/23).

<sup>2</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.; dalej: Konstytucja RP.

czących badania spełnienia przez sędziego wymogów niezawisłości i bezstronności oraz ustanowienia na podstawie ustawy, z uwzględnieniem okoliczności towarzyszących temu powołaniu i z uwzględnieniem postępowania sędziego po powołaniu, jeżeli w okolicznościach danej sprawy może to doprowadzić do naruszenia standardu niezawisłości, bezstronności lub ustanowienia na podstawie ustawy (tzw. test niezawisłości) – jest n i e z g o d n a z przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W ustawie o zmianie ustawy o SN dokonano rozszerzenia zakresu kompetencji Naczelnego Sądu Administracyjnego o sprawy dotyczące<sup>3</sup>:

1) odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Sądu Najwyższego w pierwszej i drugiej instancji oraz odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów sądów powszechnych, asesorów sądowych, sędziów sądów wojskowych w pierwszej instancji w określonych przypadkach i w drugiej instancji w każdej sytuacji;

2) uchylenia immunitetu sędziego Sądu Najwyższego, sędziego sądu powszechnego, asesora sądowego oraz sędziego sądu wojskowego, w pierwszej i drugiej instancji;

3) badania spełnienia przez sędziego Sądu Najwyższego, sądu powszechnego oraz sądu wojskowego wymogów niezawisłości i bezstronności, odpowiednio w pierwszej i drugiej lub w drugiej instancji.

Jak wskazał Prezydent RP w skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego wniosku z 20 lutego 2023 r. o zbadanie zgodności z Konstytucją RP ustawy z dnia 13 stycznia 2023 r., ustawa ta „przewiduje przyznanie Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu dodatkowych (nowych) kompetencji w zakresie rozpoznawania spraw dyscyplinarnych oraz immunitetowych wszystkich sędziów, podczas gdy dotychczas Naczelny Sąd Administracyjny zajmował się jedynie sprawami dyscyplinarnymi i immunitetowymi sędziów sądów administracyjnych. W zakresie nowych przyznawanych ustawą kompetencji Naczelny Sąd Administracyjny ma orzekać jako:

– sąd I i II instancji w sprawach uchylenia immunitetu i zgody na zatrzymanie lub aresztowanie sędziów powszechnych, wojskowych i Sądu Najwyższego (nowe brzmienie art. 110 § 2a (...) [ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych<sup>4</sup>], który ma zastosowanie również do sędziów Sądu Najwyższego na podstawie art. 10 § 1 (...) [ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym<sup>5</sup>] oraz nowe brzmienie art. 39a § 2a (...) [ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych<sup>6</sup>]),

– sąd dyscyplinarny I i II instancji dla sędziów Sądu Najwyższego (nowe brzmienie art. 73 § 1 ustawy [o] SN),

– sąd dyscyplinarny I i II instancji dla sędziów powszechnych i wojskowych w sprawach przewinień dyscyplinarnych wyczerpujących znamiona umyślnych

<sup>3</sup> Zob. wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 20 lutego 2023 r. skierowany do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją RP ustawy o zmianie ustawy o SN, dostępny na stronie internetowej TK (IPO), sygn. akt Kp 1/23 (dalej: wniosek Prezydenta do TK), s. 56–57.

<sup>4</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 2072 ze zm.; obecnie: Dz.U. z 2023 r. poz. 217 ze zm.; dalej: p.u.s.p.

<sup>5</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 1904 ze zm.; obecnie: Dz.U. z 2023 r. poz. 1093 ze zm.; dalej: ustawa o SN.

<sup>6</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 2250; dalej: p.u.s.w.

przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego lub umyślnych przestępstw skarbowych, w sprawach wytyków sędziowskich stwierdzonych przez Sąd Najwyższy oraz w sprawach przewinień dyscyplinarnych polegających na działaniach kwestionujących istnienie stosunku służbowego sędziego, skuteczność powołania sędziego, lub umocowanie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej (nowe brzmienie art. 110 § 1 pkt 1 lit. b/ (...) [p.u.s.p.] i art. 39a § 1 pkt 1 lit. b/ (...) [p.u.s.w.]

– sąd dyscyplinarny II instancji względem sądów dyscyplinarnych przy sądach apelacyjnych oraz wojskowych sądach okręgowych (nowe brzmienie art. 110 § 1 pkt 2 (...) [p.u.s.p.] i art. 39a § 1 pkt 2 (...) [p.u.s.w.]

Obecnie powyższe sprawy znajdują się w kompetencji Izby Odpowiedzialności Zawodowej Sądu Najwyższego.

Zaskarżona ustawa przewiduje (...) przyznanie Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu (...) kompetencji w zakresie przeprowadzania tzw. testu niezawisłości (bezstronności) w stosunku do sędziów sądów powszechnych, sądów wojskowych i Sądu Najwyższego. W tym zakresie Naczelny Sąd Administracyjny ma orzekać jako:

– sąd I i II instancji w sprawach dotyczących badania spełniania przez sędziów Sądu Najwyższego wymogów niezawisłości i bezstronności oraz ustanowienia na podstawie ustawy (nowe brzmienie art. 29 § 8, § 11, § 14–19, § 21, § 23 i § 25 ustawy [o] SN),

– sąd II instancji w sprawach dotyczących badania spełniania przez sędziów sądów powszechnych wymogów niezawisłości i bezstronności oraz ustanowienia na podstawie ustawy (nowe brzmienie art. 42a § 13 (...) [p.u.s.p.]

– sąd II instancji w sprawach dotyczących badania spełniania przez sędziów sądów wojskowych wymogów niezawisłości i bezstronności oraz ustanowienia na podstawie ustawy (nowe brzmienie art. 23a § 14 (...) [p.u.s.w.]

Ponadto zaskarżona ustawa przyznaje Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu kompetencje do rozpatrywania wniosków o wznowienie postępowania w sprawach dyscyplinarnych i immunitetowych rozstrzygniętych przez Izbę Dyscyplinarną lub Izbę Odpowiedzialności Zawodowej Sądu Najwyższego. Sędzia będący adresatem takiego orzeczenia będzie mógł wnieść wniosek o wznowienie postępowania w terminie 3 miesięcy od wejścia w życie ustawy (art. 6 ust. 1 i 2 zaskarżonej ustawy).

Zaskarżona ustawa wprowadza także obowiązek rozpatrywania przez Naczelny Sąd Administracyjny z urzędu orzeczeń Izby Dyscyplinarnej i Izby Odpowiedzialności Zawodowej w przedmiocie zawieszenia w czynnościach służbowych sędziego, przeciwko któremu wszczęto postępowanie dyscyplinarne albo wobec którego została wydana uchwała zezwalająca na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej i obniżenie mu wynagrodzenia lub uposażenia na czas trwania tego zawieszenia albo tego postępowania dyscyplinarnego (art. 7 zaskarżonej ustawy).

Ponadto zaskarżona ustawa wprowadza przepisy intertemporalne dotyczące przejścia przez Naczelny Sąd Administracyjny spraw dyscyplinarnych i immunitetowych oraz dotyczących wznowienia postępowania, wszczętych, lecz niezakończonych w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej (art. 5 zaskarżonej ustawy)

oraz przekazania do Naczelnego Sądu Administracyjnego akt tych spraw (art. 9 zaskarżonej ustawy) i biegu terminów w sprawach dotyczących badania spełnienia przez sędziego Sądu Najwyższego, sędziego sądu powszechnego oraz sędziego sądu wojskowego wymogów niezawisłości i bezstronności (art. 10 zaskarżonej ustawy)”<sup>7</sup>.

## 2. Rozważania natury ogólnej

Przyjęte w ustawie rozwiązania prowadzą do istotnej zmiany ustrojowej w funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości. Uwzględniając przywołany zakres zmian kompetencji NSA, wskazać przede wszystkim należy na kilka ogólnych kwestii związanych z przedmiotowym charakterem zmian oraz z odmiennością procedowania przed NSA, a konkretnie na: charakter spraw z zakresu postępowania dyscyplinarnego, charakter postępowań odnoszących się do testu niezawisłości, charakter procedury sądownoadministracyjnej oraz charakter ustrojowy Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Na wstępie warto zauważyć, że sprawy dyscyplinarne mają charakter represyjny; stosuje się do nich przepisy prawa karnego i postępowania karnego. W myśl art. 128 p.u.s.p. w sprawach nieuregulowanych w rozdziale dotyczącym odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów i asesorów sądowych stosuje się odpowiednio przepisy części ogólnej Kodeksu karnego oraz przepisy Kodeksu postępowania karnego, z wyłączeniem art. 344a i art. 396a, z uwzględnieniem odrębności wynikających z charakteru postępowania dyscyplinarnego. Orzekając o winie, wymierza się sankcje przewidziane w ustawie. W orzecznictwie TK i w piśmiennictwie zauważa się, że do sądów administracyjnych nie należy wymierzanie represji za naruszenie prawa. To nie sądy administracyjne powinny być sądami orzekającymi w przedmiocie przypisania jednostce czynu naruszającego prawo (tj. sądami stwierdzającymi winę lub jej brak – art. 42 ust. 3 Konstytucji RP). Sądy administracyjne nie dysponują również odpowiednimi narzędziami do weryfikacji, czy kara została wymierzona na poziomie sprawiedliwym<sup>8</sup>. Test niezawisłości jest zaś postępowaniem wpadkowym z zakresu spraw karnych, cywilnych, ze stosunku pracy czy z obszaru spraw rodzinnych. W ramach postępowania dyscyplinarnego niezbędne jest przeprowadzenie postępowania dowodowego i dokonanie ustaleń faktycznych. Przy podejmowaniu rozstrzygnięcia w zakresie testu niezawisłości należy każdorazowo uwzględnić okoliczności faktyczne sprawy, a więc np. okoliczności faktyczne sprawy karnej lub cywilnej.

Podkreślenia w tym miejscu wymaga, że NSA – w ramach dotychczasowych kompetencji wynikających z ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych<sup>9</sup> oraz ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu

<sup>7</sup> Wniosek Prezydenta do TK, s. 57–59.

<sup>8</sup> Zob. zdanie odrębne sędziego TK Wojciecha Hermelińskiego do wyroku TK z 7 lipca 2009 r., K 13/08, OTK ZU-A 2009, nr 7, poz. 105; zob. także M. Wiącek, komentarz do art. 184, w: *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1094.

<sup>9</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 2492 ze zm.; dalej: p.u.s.a.

przed sądami administracyjnymi<sup>10</sup> – nie przeprowadza postępowania dowodowego i nie ustala stanu faktycznego sprawy, jego obowiązkiem jest zaś wyłącznie kontrola działalności administracji publicznej, w ramach której podjęto rozstrzygnięcie w sprawie. Sąd kasacyjny kontroluje jedynie dokonane przez organy ustalenia faktyczne. Ten zakres kompetencji NSA wynika z jego ustrojowego charakteru.

W orzecznictwie NSA prezentowany jest pogląd, że „W świetle konstytucyjnego modelu sądowej kontroli działalności administracji publicznej, wyrażonego w art. 177, art. 178 i 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (...) oraz art. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (...) – sąd administracyjny nie posiada co do zasady kompetencji do dokonywania ustaleń stanu faktycznego, w będącej przedmiotem jego rozpoznania sprawie administracyjnej, ponieważ zadanie to należy do organu administracji publicznej”<sup>11</sup>. Jedyne wyjątek w tym zakresie został przewidziany w art. 106 § 3 p.p.s.a., z którego wynika, że „Sąd może z urzędu lub na wniosek stron przeprowadzić dowody uzupełniające z dokumentów, jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie”.

W myśl art. 184 Konstytucji RP „Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej”. Toteż kontrola ta w istocie dotyczy kontroli działalności organów administracji. Powołując się na przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>12</sup> (art. 5 § 2 pkt 3), P. Szustakiewicz wskazała na cztery grupy organów administracji publicznej: organy administracji rządowej, organy administracji samorządowej, inne organy państwowe, gdy są uprawnione na podstawie przepisów lub zawartych porozumień do wydawania decyzji administracyjnych, inne podmioty, które są uprawnione na podstawie przepisów lub zawartych porozumień do wydawania decyzji administracyjnych<sup>13</sup>.

Z powołanego przepisu ustawy zasadniczej wynika, że kognicją NSA objęta jest kontrola działalności administracji publicznej, a nie rozstrzyganie spraw administracyjnych. Podejmowanie rozstrzygnięć w sprawach administracyjnych należy do właściwości organów administracji publicznej. Wejście przez sądownictwo administracyjne w kompetencje administracji publicznej naruszałoby nie tylko omawiany przepis ustawy zasadniczej, ale przede wszystkim art. 10 Konstytucji RP, stanowiący o trójpodziale władzy. Szczegółowe odniesienie się do zakresu kompetencji NSA wynikających z art. 184 Konstytucji RP nastąpi na dalszym etapie omawiania tytułowego zagadnienia.

<sup>10</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.; dalej: p.p.s.a.

<sup>11</sup> Wyrok NSA z 10 lutego 2010 r., II FSK 1772/08, LEX nr 595950.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego; obecnie: Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.

<sup>13</sup> P. Szustakiewicz, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 184, 185*, Warszawa 2022, s. 89.

W konsekwencji powyższego zauważyć też należy, że ustrojodawca, ustanawiając w ustawie zasadniczej kompetencje sądownictwa administracyjnego, nie przewidział możliwości kontrolowania przez te sądy działań orzeczniczych innej kategorii sądów (z pionu zwieńczonego Sądem Najwyższym) ani merytorycznego rozpoznawania spraw przypisanych przez ustrojodawcę sądom powszechnym, sądom wojskowym czy Sądowi Najwyższemu (art. 177 i art. 183 ust. 1 Konstytucji RP).

Podkreślenia wymaga, że kontrola działalności administracji publicznej dotyczy stosunków publicznoprawnych, wszystkie bowiem aktywności organów kontrolowanych przez sądy administracyjne – przykładowo można wskazać: decyzje, postanowienia, inne akty lub czynności (art. 3 § 2 p.p.s.a.) – dotyczą relacji publicznoprawnych, w ramach których jednym z podmiotów tych stosunków jest organ administracji. Orzekanie o odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów sądów powszechnych, sędziów sądów wojskowych, sędziów Sądu Najwyższego, czy też orzekanie w przedmiocie uchylenia immunitetu, jak i testów niezawisłości – nie dotyczy stosunków o charakterze publicznoprawnym.

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego w związku z wniesieniem do Sejmu projektu omawianej ustawy w piśmie z 16 grudnia 2022 r., skierowanym do Prezydenta RP, stwierdził, że w konstytucyjnie określonej kognicji sądów administracyjnych nie mieszczą się sprawy dyscyplinarne sędziów sądów powszechnych oraz sprawy dotyczące badania niezawisłości tych sędziów. Wskazał przy tym, że w bogatym orzecznictwie TK przyjmuje się, że kognicja NSA i sądów administracyjnych ogranicza się do kontroli działalności administracji publicznej.

### 3. Decydujące trzy przepisy ustrojodawcy

Przystępując do zasadniczych rozważań, wskazać trzeba, że zgodnie z art. 8 ust. 1 Konstytucji RP akt ten jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej. Niewątpliwie zatem przepisy ustawy zasadniczej mają pierwszeństwo przed ustawami. Komentując treść art. 184 Konstytucji RP, M. Wiącek zauważył – w zakresie zasady autonomicznej wykładni pojęć konstytucyjnych – że wykładnię pojęcia „kontrola działalności administracji publicznej” należy poprzedzić założeniem, zgodnie z którym pojęcia konstytucyjne powinny być interpretowane w sposób autonomiczny, tzn. niezdeteterminowany treścią ustaw. W przeciwnym razie to ustawy przesądzałyby o znaczeniu przepisów Konstytucji, podczas gdy – w świetle zasady nadrzędności Konstytucji (art. 8 ust. 1 Konstytucji RP) – powinno być odwrotnie<sup>14</sup>. Z pewnością więc podczas interpretacji przepisów ustawy zasadniczej decydujące znaczenie powinna mieć treść tych regulacji, zasady konstytucyjne oraz aksjologia wynikająca z tych przepisów. Ustawodawca, uchwalając przepisy rangi ustawowej, również powinien mieć na względzie przepisy Konstytucji RP, także wówczas, gdy ustrojodawca w ustawie zasadniczej przewidział pewne zakresy do uregulo-

<sup>14</sup> M. Wiącek, komentarz do art. 184, w: *Konstytucja...*, red. M. Safjan, L. Bosek, s. 1095; zob. także np. wyrok TK z 7 lutego 2001 r., K 27/00, OTK ZU 2001, nr 2, poz. 29.

wania ustawowego. Wypada zauważyć, że w szerokim pojęciu wykładni mieszczą się reguły kolizyjne. Według A. Gomułowicza podstawą, która legitymizuje uchylenie mocy obowiązującej przepisów ustawy, zawierającej nieadekwatne, rażąco sprzeczne z aksjologią Konstytucji rozwiązania, jest *lex superior derogat legi inferiori*, z uwagi na treści art. 2 w zw. z art. 8 Konstytucji RP. W zaufaniu do treści tych przepisów konstytucyjnych przyjmuje się domniemanie, że przepisy prawne muszą mieć uzasadnienie aksjologiczne w niespornych wartościach konstytucyjnych. Dla udzielenia odpowiedzi na postawione na wstępie pytanie istotne znaczenie mają trzy przepisy ustawy zasadniczej i relacje, jakie pomiędzy nimi zachodzą, a mianowicie: art. 176 ust. 2, art. 177 i art. 184 Konstytucji RP<sup>15</sup>.

Zgodnie z art. 176 ust. 2 Konstytucji RP „Ustrój i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy”. W myśl zaś art. 177 „Sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów”. Natomiast art. 184 stanowi, że „Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej”.

Z pierwszego z tych przepisów wynika, że ustawodawca zwykły uzyskał na jego mocy kompetencje do ustanowienia w drodze ustawy ustroju i właściwości sądów oraz reguł postępowania przed nimi. Drugi z powołanych przepisów przewiduje kognicję sądów powszechnych we wszystkich sprawach z wyjątkiem tych, dla których ustawowo zastrzeżono właściwość innych sądów. *Prima facie* wydawać by się mogło, że ustawodawca uzyskał kompetencje do uregulowania właściwości sądów powszechnych, administracyjnych i wojskowych według własnego uznania. Mógłby zatem np. określone sprawy z zakresu prawa cywilnego przekazać ustawowo do właściwości sądów administracyjnych, a określone ustawowo sprawy z obszaru publicznoprawnego – do właściwości sądów powszechnych, np. sądów karnych. Z twierdzeniem takim zgodzić się nie można. Przede wszystkim ze względu na treść art. 184 Konstytucji RP, ale także z racji ustanowienia w drodze Konstytucji dwóch niezależnych od siebie pionów sądownictwa: pionu sądownictwa powszechnego z sądownictwem wojskowym, u szczytu którego stoi Sąd Najwyższy, oraz pionu sądownictwa administracyjnego, na którego ostatnim szczeblu umieszczono Naczelny Sąd Administracyjny. O tym dychotomicznym podziale sądownictwa przez ustrojodawcę w ustawie zasadniczej będzie jeszcze mowa na dalszym etapie rozważań.

Sądy administracyjne oparte są na założeniach powszechności dostępu, limitowanego zasadniczo jedynie w zakresie przedmiotowym. Zakres spraw przekazany do właściwości sądownictwa administracyjnego określony został – co na-

<sup>15</sup> A. Gomułowicz, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez sędziego sądu administracyjnego i znaczenie wykładni prokonstytucyjnej. Glosa do wyroku NSA z dnia 22 października 2018 r., II FSK 2983/17, OSP 2020, nr 11, poz. 94.*

leży podkreślić – w samej ustawie zasadniczej – w cytowanym wcześniej art. 184 Konstytucji<sup>16</sup>. Z powyższego wynika jednoznacznie, że zakres przedmiotowy sądownictwa administracyjnego, mimo rozległej problematyki, jest jednak ściśle ograniczony do sądowej kontroli działalności administracji publicznej. Powyższe ustalenia pozwalają stwierdzić, że właściwość sądów powszechnych obejmuje wszystkie rodzaje spraw, które nie stanowią sądowej kontroli działania administracji publicznej<sup>17</sup>.

Z art. 184 ustawy zasadniczej jasno wynika, że ustrojodawca bardzo dokładnie określił kognicję sądów administracyjnych, wskazując ustawodawcy zakres sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez te sądy. Ich właściwość dotyczy kontroli działalności administracji publicznej. W ramach tej kontroli mieści się również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego, a także aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. W orzecznictwie NSA wskazuje się, że „do właściwości sądów administracyjnych należą tylko te sprawy, w których przepisy szczególne przewidują sądową kontrolę działalności administracji publicznej, o czym stanowi art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 1 § 1 (...) [p.u.s.a.] i art. 3 § 1 (...) [p.p.s.a.]”<sup>18</sup>. Toteż właściwość sądów administracyjnych, w tym NSA jako sądu kasacyjnego, obejmuje wyłącznie kontrolę administracji publicznej. Omawiany przepis Konstytucji zawiera w swej treści katalog zamknięty zakresu kognicji sądów administracyjnych. Jest to, jak już wyżej wskazano, kontrola administracji publicznej, obejmująca kontrolę aktów indywidualnych (np. decyzji, postanowień, innych aktów i czynności) oraz aktów ogólnych w postaci uchwał organów samorządu terytorialnego, a także aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej.

Jest to zatem znacząco odmienna regulacja od tej przewidzianej przez ustrojodawcę w zakresie drugiego pionu sądownictwa zwieńczonego Sądem Najwyższym. W myśl bowiem art. 183 ust. 1 Konstytucji RP „Sąd Najwyższy sprawuje nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania”. Zgodnie zaś z ust. 2 tego artykułu „Sąd Najwyższy wykonuje także inne czynności określone w Konstytucji i ustawach”. Wobec tego Sąd Najwyższy sprawuje nadzór judykacyjny nad sądami powszechnymi i sądami wojskowymi, wykonuje też inne czynności określone w Konstytucji i ustawach. Wypada w tym miejscu zauważyć orzeczenie NSA, z którego wynika, że sąd administracyjny pierwszej instancji nie jest związany oceną prawną zawartą w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego, której nadano moc zasady prawnej, gdyż nadzór judykacyjny Sądu Najwyższego, zgodnie z art. 183 Konstytucji RP, ograniczony jest do sądów powszechnych i woj-

<sup>16</sup> Zob. W. Sawczyn, w: *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 10, *Sądowa kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2014, s. 79; R. Hauser, *Reforma sądownictwa administracyjnego – podstawowe założenia*, „Przegląd Podatkowy” 2003, nr 10, s. 53; tenże, *Założenia reformy sądownictwa administracyjnego*, PiP 1999, z. 11, s. 21 i nast.

<sup>17</sup> Zob. P. Wiliński, P. Karlik, komentarz do art. 177, w: *Konstytucja...*, red. M. Safjan, L. Bosek, s. 1006.

<sup>18</sup> Postanowienie NSA z 27 maja 2011 r., I OSK 1314/10, LEX nr 1080940.

skowych. Podjęcie tego rodzaju uchwały nie może być przyczyną odstąpienia od zasady wyrażonej w art. 190 zd. 1 p.p.s.a.<sup>19</sup>

Katalog czynności wykonywanych przez Sąd Najwyższy jest katalogiem otwartym, gdyż zakres tych czynności może określić prawodawca w drodze ustawy, oczywiście z zastrzeżeniem uregulowań konstytucyjnych (art. 184 Konstytucji RP). W konsekwencji brzmienia wskazanych przepisów Konstytucji RP ustawodawca, uchwalając przepisy regulujące właściwość sądów – czy to Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów wojskowych, czy to sądownictwa administracyjnego – musi mieć wzgląd na treść art. 176 ust. 2, art. 177, art. 183, a w szczególności na treść art. 184 ustawy zasadniczej, przewidującego jednoznacznie, że sądy administracyjne są właściwe wyłącznie w sprawach kontroli administracji publicznej.

#### 4. Dwa piony sądownictwa

„W Konstytucji wyodrębniono dwa piony sądownictwa: sądownictwo powszechne z sądownictwem wojskowym zwieńczone Sądem Najwyższym oraz sądownictwo administracyjne zwieńczone Naczelnym Sądem Administracyjnym (art. 175 ust. 1). Między tymi pionami sądownictwa nie ma żadnych powiązań organizacyjnych, funkcjonalnych czy orzeczniczych. W szczególności art. 183 ust. 1 Konstytucji przesądza, że Sąd Najwyższy w zakresie orzekania sprawuje nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych, a dodatkowo art. 183 ust. 2 Konstytucji wskazuje, iż Sąd Najwyższy może wykonywać inne czynności określone w Konstytucji i ustawach. Natomiast norma art. 184 Konstytucji jednoznacznie ogranicza zakres kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego do spraw związanych z kontrolą administracji publicznej. Oznacza to, iż konstytucyjnie został jednoznacznie odróżniony status i właściwość Sądu Najwyższego od statusu Naczelnego Sądu Administracyjnego”<sup>20</sup>.

W literaturze przedmiotu stwierdza się, że „Konstytucja RP stworzyła dwa odrębne systemy sądowe nie powiązane ze sobą ani organizacyjnie, ani funkcjonalnie”<sup>21</sup>. „Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej należy do sądów administracyjnych, a nie do innych sądów. (...) w tym należy upatrywać sensu przyjętego w Konstytucji modelu sądownictwa, polegającego na wyodrębnieniu dwóch niezależnych od siebie pionów sądownictwa: jednego, obejmującego sądy powszechne i sądy wojskowe z Sądem Najwyższym na czele, oraz drugiego – obejmującego sądy administracyjne, dla których najwyższą instancją jest Naczelny Sąd Administracyjny”<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> Postanowienie NSA z 22 lutego 2012 r., II GSK 182/12, LEX nr 1116262.

<sup>20</sup> Wniosek Prezydenta do TK, s. 59–60.

<sup>21</sup> R. Hauser, *Prawo do sądu*, w: *Konferencja naukowa: „Konstytucja RP w praktyce”*, Warszawa 1999, s. 198, cyt. za: L. Garlicki, komentarz do art. 184, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 4, Warszawa 2005, s. 5.

<sup>22</sup> P. Szustakiewicz, *op. cit.*, s. 48; zob. także R. Hauser, A. Kabat, *Właściwość sądów administracyjnych*, RPEiS 2004, z. 2, s. 25.

Konstytucyjne stworzenie dwóch niezależnych organizacyjnie, funkcjonalnie i orzeczniczco pionów sądownictwa, wywodzone z przepisów ustawy zasadniczej, tj. art. 183 i art. 184 Konstytucji RP, implikuje tezę o braku możliwości wzajemnego ingerowania w kompetencje drugiego z pionów sądownictwa. Sądy powszechne i wojskowe nie mogą ingerować w kompetencje sądów administracyjnych i odwrotnie – sądy administracyjne nie mogą ingerować w kompetencje sądów powszechnych i wojskowych. To samo odnosi się do relacji zachodzących pomiędzy Sądem Najwyższym i Naczelnym Sądem Administracyjnym. Podkreślić należy, że z treści art. 183 Konstytucji RP jednoznacznie wynika nadzór judykacyjny Sądu Najwyższego nad sądami powszechnymi i sądami wojskowymi. Natomiast w art. 184 ustawy zasadniczej ustrojodawca przewidział kompetencję NSA oraz innych sądów administracyjnych wyłącznie do sprawowania kontroli nad działalnością administracji publicznej. Niewątpliwie zatem kognicja NSA nie obejmuje kontroli sądów powszechnych, wojskowych ani Sądu Najwyższego w zakresie wskazanym w ustawie z dnia 13 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, tym bardziej nie obejmuje merytorycznego orzekania w przedmiocie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów należących do pionu zwieńczonego Sądem Najwyższym, w sprawach immunitetowych tych sędziów, a także w sprawach testów niezawisłości.

„Przeniesienie uchwaloną ustawą kompetencji do rozpoznawania szeroko rozumianych spraw dyscyplinarnych sędziów do Naczelnego Sądu Administracyjnego nie może więc zostać uznane za zgodne z porządkiem konstytucyjnym z punktu widzenia art. 183 ust. 1 (zakres kognicji Sądu Najwyższego), art. 184 (zakres kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego) i art. 177 Konstytucji (zgodnie z którym sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów). Zarzut powyższy odnosi się zarówno do regulacji dotyczących przekazania spraw dyscyplinarnych i immunitetowych, jak i badania niezawisłości i bezstronności sędziów. (...) Można postawić tezę, że ustawa narusza powyższe normy konstytucyjne, po pierwsze przez to, że poniekąd w pewnym zakresie czyni Naczelną Sąd Administracyjny sądem przełożonym nad Sądem Najwyższym, mimo że żaden z przepisów Konstytucji nie pozwala na przyznanie mu statusu «sądu ostatecznego słowa», po drugie zaś – z uwagi na to, że powierza Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu nadzór jurysdykcyjny nad orzeczeniami sądów wojskowych oraz sądów powszechnych”<sup>23</sup>.

Omawiając sporne zagadnienie, wskazać należy, że sądownictwo administracyjne posiada własny system dyscyplinarny. Warto zauważyć, że usprawiedliwione jest posiadanie własnego systemu dyscyplinarnego przez pracodawcę, co w praktyce często ma miejsce. Uprawnienia do orzekania we własnych sprawach dyscyplinarnych przez NSA można doszukiwać się w organizacyjnym wyodrębnieniu pionu sądownictwa administracyjnego i braku podporządkowania Sądowi Najwyższemu. Powierzenie NSA kompetencji do rozpoznawania spraw dyscyplinarnych

<sup>23</sup> Wniosek Prezydenta do TK, s. 60–61.

własnych sędziów podkreśla też niezależność i odrębność tego sądownictwa od innych sądów, w tym Sądu Najwyższego. Taka reguła działa na mocy Konstytucji RP (art. 183 ust. 1), także w zakresie sądownictwa zwieńczonego Sądem Najwyższym. Tym samym za nieuprawnione należy uznać rozwiązania przyjęte w analizowanej ustawie z dnia 13 stycznia 2023 r.

Wypada ponadto dostrzec, że sądownictwu administracyjnemu podlegają też sprawy dyscyplinarne służb mundurowych. Jednakże orzekanie w tych sprawach ma pełne usprawiedliwienie w kognicji sądów administracyjnych, które kontrolują stosunki administracyjnoprawne, a takimi są stosunki służbowe służb mundurowych. Mamy zatem do czynienia w tych sprawach z kontrolą w rozumieniu art. 184 ustawy zasadniczej. W orzecznictwie NSA prezentowany jest pogląd, że „Przyznanie sądowi administracyjnemu prawa kontroli legalności orzeczeń dyscyplinarnych wynikające z art. 138 ustawy o Policji nie uprawnia sądu do decydowania za właściwy organ o tym, jaka kara dyscyplinarna powinna zostać zastosowana, oraz o tym, czy należało odstąpić od wszczęcia postępowania z uwagi na mały ciężar gatunkowy przewinienia lub też odstąpić od ukarania z uwagi na niski stopień zawinienia lub szkodliwości czynu. W takiej bowiem sytuacji sąd orzekałby niejako za właściwy organ, podczas gdy nie posiada kompetencji w tym zakresie, a tylko uprawnienia do oceny orzeczenia wydanego przez przełożonego dyscyplinarnego”<sup>24</sup>. „Sądowa kontrola orzeczenia dyscyplinarnego w części dotyczącej kary sprowadza się wyłącznie do oceny, czy organy przestrzegały reguł procedowania, w tym ustawowych dyrektyw wymiaru kar. Sąd nie może natomiast ingerować w uprawnienia zastrzeżone wyłącznie dla organu prowadzącego postępowanie dyscyplinarne i oceniać celowości czy słuszności zastosowanych przezeń sankcji”<sup>25</sup>.

## 5. Potwierdzające poglądy doktryny

Zaprezentowane poglądy dotyczące kognicji NSA wyłącznie w zakresie kontroli działalności administracji publicznej, jak i co do kompetencji SN w pozostałych sprawach podzielane są w komentarzach do Konstytucji RP.

Według B. Banaszaka, choć Konstytucja nie wyraża tego *expressis verbis*, to rola NSA w kontroli działalności administracji publicznej polega na nadzorze nad działalnością WSA w zakresie orzekania. Skoro NSA – jak stwierdził TK – „w szczególności rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń tych sądów, to nadzór ten – z uwagi na specyfikę postępowania sądownoadministracyjnego – polegać musi, przede wszystkim, na judykacyjnym nadzorze nad kontrolą legalności decyzji administracyjnych, sprawowaną przez sąd administracyjny I instancji”<sup>26</sup>. „Art. 184 wskazuje, że podstawowym zadaniem sądów administracyjnych jest sprawowanie kontroli działalności administracji publicznej, więc zarówno administracji

<sup>24</sup> Wyrok NSA z 30 listopada 2021 r., III OSK 4672/21, LEX nr 3304969.

<sup>25</sup> Wyrok NSA z 14 października 2016 r., I OSK 3347/15, LEX nr 2177222.

<sup>26</sup> Wyrok TK z 20 września 2006 r., SK 63/05, OTK ZU-A 2006, nr 8, poz. 108; zob. także B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2012, komentarz do art. 184, s. 919.

rządowej, jak i samorządowej. «Sprawowanie kontroli» oznacza pewnego rodzaju wtórność działań sądów wobec działań organów administracyjnych; innymi słowy, rolą sądów administracyjnych może być tylko badanie (korygowanie) działań lub zaniechań organów administracji publicznej, a nie samodzielne rozstrzyganie spraw z zakresu administracji. Art. 184 nie przewiduje natomiast powierzania sądom administracyjnym innych kompetencji, które nie stanowiłyby już «kontroli nad działalnością administracji publicznej»<sup>27</sup>.

Jeśli chodzi o przekazywanie spraw sądom administracyjnym, to należy uwzględnić model jurysdykcji tych sądów i wiążącą się z tym specyfikę postępowania przed tymi sądami. Skoro sądy administracyjne zajmują się kontrolą działalności administracji, to postępowanie przed tymi sądami powinno być dostosowane do orzekania mającego charakter kasacyjny, a nie reformatoryjny. Sąd administracyjny nie posiada więc kompetencji do przejęcia sprawy do końcowego załatwienia, lecz orzeka wyłącznie w przedmiocie legalności zaskarżonego aktu, co skutkuje uchyleniem aktu i przekazaniem sprawy do ponownego rozpoznania organowi administracji<sup>28</sup>. Z przedstawionych powodów co do zasady niedopuszczalne byłoby przekazanie sądowi administracyjnemu sporów o charakterze cywilnoprawnym, a więc sporów, których rozstrzygnięcie z reguły wymaga przeprowadzenia przed sądem postępowania dowodowego oraz wydania orzeczenia o charakterze reformatoryjnym<sup>29</sup>. Sądy administracyjne nie są sądami właściwymi do rozpoznawania spraw karnych, tj. spraw, których przedmiotem jest egzekwowanie odpowiedzialności karnej w rozumieniu art. 42 Konstytucji RP. Do prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy karnej konieczne jest bowiem przeprowadzenie postępowania dowodowego, służącego ustaleniu przez sąd stanu faktycznego, oraz wydanie wyroku merytorycznego co do winy oskarżonego (art. 42 ust. 3 Konstytucji RP). Sąd powinien również dysponować instrumentami umożliwiającymi mu podjęcie decyzji co do adekwatności kary<sup>30</sup>.

Jak zauważono w literaturze, „Określenie konkretnych środków nadzoru Naczelnego Sądu Administracyjnego nad orzecznictwem innych sądów administracyjnych nastąpić powinno w postanowieniach ustawy zwykłej (NSA – OPS 10/09). Nie wydaje się jednak, aby swoboda ustawodawcy w tym zakresie obejmowała również powierzenie Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu dodatkowych kompetencji, wykraczających poza obszar zadań wynikających z art. 184 Konstytucji (NSA – I OZ 721/11). W treści unormowań konstytucyjnych brak jest odpowiednika dla unormowania art. 183 ust. 2 Konstytucji. Stąd też za nieuzasadnione uznać

<sup>27</sup> L. Garlicki, komentarz do art. 184, w: *Konstytucja...*, red. L. Garlicki, t. 4, s. 5.

<sup>28</sup> Zob. cyt. wyrok TK z 7 lipca 2009 r., K 13/08.

<sup>29</sup> Zob. uchwałę TK z 25 stycznia 1995 r., W 14/94, OTK ZU 1995, nr 1, poz. 19; A. Zieliński, *Prawo do sądu i organizacja władzy sądowniczej*, w: *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 497–498; T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwuński, *Komentarz do prawa o ustroju sądów powszechnych i ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa*, red. J. Gudowski, Warszawa 2002, s. 33.

<sup>30</sup> Zob. M. Wiącek, komentarz do art. 184, w: *Konstytucja...*, red. M. Safjan, L. Bosek, s. 1094.

należałoby całkowicie «symetryczne» traktowanie obydwu sądów «najwyższych» w RP (SN i NSA)<sup>31</sup>.

Skoro nadzór sprawowany przez Sąd Najwyższy określony jest przez odwołanie do czynnościowego zwrotu „w zakresie orzekania”, to w konsekwencji przyjmować należy, że niedopuszczalne jest wprowadzanie przez ustawodawcę rozwiązań prawnych prowadzących do ingerencji w tę sferę kompetencji Sądu Najwyższego. Oznacza to zakaz przekazywania innym organom sądowym (sądom administracyjnym, sądom powszechnym, sądom specjalnym, czy też Trybunałowi Konstytucyjnemu) kompetencji w tym zakresie, prowadzących do marginalizacji roli Sądu Najwyższego<sup>32</sup>. Pozbawienie Sądu Najwyższego możliwości wzruszania orzeczeń wydawanych przez podlegające nadzorowi w zakresie orzecznictwa sądy czyniłoby ów nadzór instrumentem pozornym<sup>33</sup>. Komentujący podkreślają również niedopuszczalność rozwiązań ustawowych, które prowadziłyby do uszczuplenia kompetencji Sądu Najwyższego w tej materii na rzecz innych organów władzy sądowniczej (np. Trybunału Konstytucyjnego), a tym bardziej organów innych władz<sup>34</sup>. Ustawowe przekazanie spraw innemu sądowi niż sądy powszechne musi być zgodne z istotą i zakresem kompetencji tego sądu. Niedopuszczalne jest więc przekazanie spraw cywilnych sądom administracyjnym czy sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych przez sąd wojskowy poza zakresem podmiotowo-przedmiotowym jurysdykcji tego sądu. Każda trwała czy incydentalna próba takiego rozwiązania, niezależnie od intencji, jakimi kierowałby się ustawodawca, uznana musi być za niedopuszczalną<sup>35</sup>. W świetle art. 184 przekazywanie spraw cywilnych do właściwości sądów administracyjnych jest niedopuszczalne<sup>36</sup>.

## 6. Podsumowanie

Reasumując przedstawione rozważania, w sposób jednoznaczny należy stwierdzić, że przyjęte w ustawie rozwiązania są niezgodne z przywołanymi przepisami Konstytucji RP. Kompetencja NSA określona przez ustrojodawcę obejmuje wyłącznie kontrolę działalności administracji publicznej, tj. kontrolę organów administracji w zakresie ich działalności w przedmiocie stosunków administracyjnoprawnych. Ustawodawca zwykły nie może ustalić kompetencji NSA wbrew woli ustrojodawcy wyrażonej w treści art. 184 Konstytucji RP. Do postawionej tezy przekonuje też ustanowienie przez ustrojodawcę w ustawie zasadniczej dwóch pionów sądownictwa: pierwszego – zwieńczonego Sądem Najwyższym (art. 183 ust. 1 i 2 ustawy zasadniczej), i drugiego – zwieńczonego Naczelnym Sądem Administra-

<sup>31</sup> B. Naleziński, komentarz do art. 184, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, s. 1–2.

<sup>32</sup> Zob. P. Wiliński, P. Karlik, komentarz do art. 183, w: *Konstytucja...*, red. M. Safjan, L. Bosek, s. 1079.

<sup>33</sup> Zob. tamże, s. 1080.

<sup>34</sup> Zob. B. Naleziński, komentarz do art. 183, w: *Konstytucja...*, red. P. Tuleja, s. 1–3.

<sup>35</sup> Zob. P. Wiliński, P. Karlik, komentarz do art. 177, w: *Konstytucja...*, red. M. Safjan, L. Bosek, s. 1004.

<sup>36</sup> Zob. T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *op.cit.*, s. 24.

cyjnym (art. 184 Konstytucji RP). Przedstawione stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, Trybunału Konstytucyjnego oraz w obszernie zaprezentowanych poglądach doktryny.

## Bibliografia załącznikowa

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2012
- Ereciński T., Gudowski J., Iwulski J., *Komentarz do prawa o ustroju sądów powszechnych i ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa*, red. J. Gudowski, Warszawa 2002
- Gomułowicz A., *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez sędziego sądu administracyjnego i znaczenie wykładni prokonstytucyjnej. Glosa do wyroku NSA z dnia 22 października 2018 r., II FSK 2983/17*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2020, nr 11, poz. 94
- Hauser R., *Prawo do sądu*, w: *Konferencja naukowa: „Konstytucja RP w praktyce”*, Warszawa 1999
- Hauser R., *Reforma sądownictwa administracyjnego – podstawowe założenia*, „Przegląd Podatkowy” 2003, nr 10
- Hauser R., *Założenia reformy sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 11
- Hauser R., Kabat A., *Właściwość sądów administracyjnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, z. 2
- Konstytucja RP. Tom II. Komentarz. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 4, Warszawa 2005
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021
- System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 10, *Sądowa kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2014
- Szustakiewicz P., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 184, 185*, Warszawa 2022
- Zieliński A., *Prawo do sądu i organizacja władzy sądowniczej*, w: *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006

## Summary

of the article: **Change in the competence of the Supreme Administrative Court, introduced by the act of 13 January 2023, amending the law on the Supreme Court and certain other acts, in light of the provisions of the Polish Constitution**

The article refers to the controversial act of 13 January 2023 amending the Act on the Supreme Court and certain other acts, which was referred by the President of the Republic of Poland to the Constitutional Tribunal for examination of its compliance with the basic law. Under this act, the Supreme Administrative Court’s competence would be extended to include, inter alia, disciplinary cases of Supreme Court judges, judges of common courts, examination of a judge’s compliance with the requirements of independence and impartiality – conducting the so-called “independence test.” According to the author, the proposed changes to the jurisdiction of the Supreme Administrative Court are inconsistent with the provisions of the Polish Constitution. The content of the article presents a rich and unambiguous constitutional argumentation supporting the fact that the new solutions are inconsistent with the provisions of the basic law.

**Keywords:** competence of the Supreme Administrative Court; two judicial branches; disciplinary proceedings; “independence test”; judicial and administrative proceedings; control of public administration activities; relations of a public-law nature; systemic nature of the Supreme Administrative Court