Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 23/11/2026 14:39:37

Studia Iuridica Lublinensia 2014, nr 22

Bogusław Banaszak, Krzysztof Wygoda

Funkcjonowanie sądownictwa administracyjnego w Polsce w zderzeniu z problemami współczesności – wybrane zagadnienia

Functioning of the administrative judiciary in Poland facing the problems of the contemporary society – selected problems

Doniosła rola, jaką odgrywa sądownictwo administracyjne w naszym kraju, nie budzi obecnie wątpliwości.[1] Potwierdza ją nie tylko konstytucyjne umocowanie tego typu sądów wśród organów wymiaru sprawiedliwości, ale i stale powiększający się zakres ich działalności. Zauważyć jednak należy, że właśnie ów relatywnie szybko poszerzany obszar aktywności sądów administracyjnych rodzi nowe problemy, które zmuszają do zastanowienia się, czy jest to rozwiązanie najlepsze z możliwych? Oczywiście pełna analiza tego problemu wymaga dogłębnych (i zdecydowanie szerszych) analiz, niemniej pragniemy zasygnalizować kilka kwestii wpływających potencjalnie w istotny sposób na funkcjonowanie całego sądownictwa administracyjnego.

Sama idea sądowej kontroli administracji poprzez oddanie jej działań pod nadzór specjalnie wydzielonych organów ma w Polsce dość bogatą historię. Pierwsze postulaty w tej materii pojawiały się już w 1807 r. w okresie Księstwa

[1] Pamiętać jednak należy, że w nauce prawa konstytucyjnego można spotkać przeciwników idei samego istnienia sądów administracyjnych (należał do nich choćby A. V. Dicey). Podkreślają, iż mają one inklinacje do orzekania po myśli administracji rządowej. Ponadto przeprowadzane przez nich analizy wcale nie wskazują na ich większą efektywność w rozwiązywaniu spraw administracyjnych niż sądów powszechnych funkcjonujących w państwach, w których sprawy tej kategorii przynależą właśnie do ich kognicji. Por. np. K. Takayanagi, *Appendix: Opinion of Some Constitutional Problems – The Rule of Law*, [w:] D. F. Henderson, *The Constitution of Japan. Its First Twenty Years 1947 – 67*, University of Washington Press, Seattle and London 1968, s. 108.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 23/11/2026 14:39:37

Warszawskiego – zostały one nawet zrealizowane według wzorców francuskich. W późniejszych latach zastąpiły je wzorce wywodzące się z regulacji dawnych państw zaborczych (Prus i Austrii), opierające się na kontroli sądowej.

Bezpośrednio po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. istniał więc na znacznym obszarze ziem polskich system sądowoadministracyjnej kontroli działalności organów administracji. Wkrótce, w art. 73 Konstytucji marcowej[2], zapowiedziano stworzenie jednolitego systemu takiej kontroli, co zrealizowano już 22 października 1922 r., powołując Najwyższy Trybunał Administracyjny (dalej NTA) działający nieprzerwanie do wybuchu II wojny światowej.[3]

Był to w zasadzie organ jednoinstancyjny, który rozstrzygał o legalności orzeczeń i zarządzeń organów administracji publicznej, gdy doszło do naruszenia praw lub nałożenia obowiązków bez podstawy prawnej.[4] Działał on w modelu kasacyjnym – uznając skargę za uzasadnioną, uchylał zaskarżone orzeczenie lub zarządzenie w całości, a organ, który je wydał, miał – z mocy ustawy – obowiązek wydania nowego rozstrzygnięcia, będąc przy tym związany poglądem prawnym wyrażonym w wyroku NTA.

Po 1944 r. oficjalnie zakładano obowiązywanie reguł ustanowionych w Konstytucji marcowej, nie reaktywowano jednak wielu organów w niej wskazanych, w tym również samego NTA. Pewną namiastkę kontroli sądowej działalności administracyjnej stanowiło oddanie niektórych decyzji pod kontrolę sądów powszechnych na zasadach ogólnych.

Na zasadzie wyjątku funkcjonowało wówczas (od 1946 do 1974 r.) dwuinstancyjne sądownictwo w sprawach ubezpieczeń społecznych, które można było uważać za administracyjne sądy szczególne – jednak z uwagi na bardzo ograniczony rzeczowo zakres właściwości i możność władczego merytorycznego rozstrzygania wielu spraw znacząco różniły się one od typowych sądów administracyjnych o kasacyjnym modelu działania. Na mocy ustawy z 24 października 1974 r. o okręgowych sądach pracy i ubezpieczeń społecznych[5] zniesiono i ten wyjątek, a nowe rozwiązanie (pomimo zachowania pewnych odrębności przyna-

[2] „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", cyt. za: *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998 r., s. 282–283.

[3] Początkowo na mocy ustawy z 23 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym Dz. U. z 1922 r. nr 67, poz. 600, a następnie rozporządzenia Prezydenta RP z 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym, Dz. U. z 1932 r. nr 94, poz. 806.

[4] Zob. szerzej B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne* Warszawa 2009, s. 67–74 i podana tam literatura.

[5] Dz. U. z 1974 r. nr 39, poz. 231 ze zm.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 23/11/2026 14:39:37

leżnych dawnym sądom ubezpieczeń) należy właściwie uznać za włączenie i tej materii pod kontrolę sądownictwa powszechnego.[6]

Do rozwiązań opierających się na trzech zasadniczych cechach sądownictwa administracyjnego, tzn. odrębność od sądownictwa powszechnego i istnienie systemu sądów administracyjnych oraz niezawisłość sędziów, powrócono 1 września 1980 r., kiedy to na mocy ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym[7] (dalej NSA) dokonano restytucji odrębnego organu władzy sądowniczej, działającego w formule kasacyjnej o ogólnej właściwości rzeczowej w zakresie decyzji administracyjnych i milczenia organów administracji w sprawach, w których miały one obowiązek ich wydania.

Zakres spraw poddanych właściwości NSA był początkowo oparty na stale rozbudowywanej liście dziedzin, w których dochodziło/lub miało dojść do wydania decyzji administracyjnych (tzw. pozytywna enumeracja spraw). W 1990 r. zmieniono formułę, przechodząc na właściwość ujętą w klauzuli generalnej z krótką enumeratywną listą wyjątków.[8] Można stwierdzić, że NSA był jednoinstancyjnym sądem szczególnym (działającym w Warszawie, a od 1981 r. również w coraz liczniejszych ośrodkach zamiejscowych), pozostającym pod nadzorem judykacyjnym Sądu Najwyższego, co przejawiało się w możliwości wniesienia doń rewizji nadzwyczajnych, udzielania odpowiedzi na pytania prawne oraz (przejściowo do 1989 r.) ustalania wytycznych wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej (z tego ostatniego środka *de facto* nie korzystano).[9]

Szczególną rolę odegrała tu ustawa z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym.[10]

---

[6] Zob. szerzej M. Wyrzykowski, *Sądownictwo administracyjne w PRL*, Warszawa 1983, s. 28–34.

[7] Ustawa z 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 1980 r., nr 4, poz. 8 ze zm.

[8] Stało się to na mocy ustawy z 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 1990 r. nr 34, poz. 201.

[9] Zob. szerzej: J. Borkowski, *Zakres nadzoru sprawowanego przez Sąd Najwyższy nad orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Studia Prawniczo-Ekonomiczne" 1987, t. XXIX, s. 52 i n.

[10] Dz. U. nr 74, poz. 368 ze zm. Wprowadzając m.in. zmiany w samej strukturze NSA (podział na izby) i rozszerzając zakres właściwości (na mocy jej art. 16.1) NSA był umocowany do orzekania w sprawach skarg na „1) decyzje administracyjne, 2) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także rozstrzygające sprawę co do istoty, 3) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie, 4) inne niż określone w pkt 1–3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku, wynikających z przepisów prawa, 5) akty organów jednostek samorządu terytorialnego oraz organów administracji rządowej ustanawiające przepisy prawa miejscowego, 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".

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 23/11/2026 14:39:37

Z czasem zakres kognicji NSA ulegał dalszemu rozszerzeniu.[11] W końcu doszło również do stworzenia modelu dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego i swoistego „wyemancypowania" jego działalności w ramach sprawowania wymiaru sprawiedliwości, co znalazło swój wyraz w odejściu od nadzoru judykacyjnego sprawowanego przez SN.

Podwalin tego procesu należy szukać w Konstytucji RP z 1997 r., która w wielu miejscach odnosi się bezpośrednio lub pośrednio do miejsca sądownictwa administracyjnego w systemie organów państwowych. Wprost wskazuje się nań w art. 171 ust.1 , art. 184, 185 i art. 236 ust. 2, który wyznaczał 5-letni okres przejściowy zakończony przyjęciem dwu podstawowych dla obecnego kształtu kontroli sądowoadministracyjnej aktów prawnych. Chodzi oczywiście o obowiązujące od 1 stycznia 2004 r.: ustawę z 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (dalej p.u.s.a.)[12] i ustawę z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej p.p.s.a.).[13]

W obecnym kształcie dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego prawie pełny zakres właściwości dawnego NSA[14] został przejęty przez wojewódzkie sądy administracyjne (dalej: WSA) zaś sama NSA zgodnie z art. 15 § 1 p.p.s.a.:

1) rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych, stosownie do przepisów ustawy;

2) podejmuje uchwały mające na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych;

3) podejmuje uchwały zawierające rozstrzygnięcie zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowoadministracyjnej;

---

[11] Jego kompetencje uzupełniały jeszcze: „Art. 17. Sąd rozpoznaje skargi na bezczynność organów w przypadkach określonych w art. 16 ust. 1 pkt 1–4." i „Art. 18. 1. Sąd rozstrzyga, w przypadkach określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego oraz w Ordynacji podatkowej, spory o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego oraz między organami tych jednostek a organami administracji rządowej, a także — między samorządowymi kolegiami odwoławczymi. 2. Sąd udziela odpowiedzi na pytania prawne przedstawiane do rozstrzygnięcia przez samorządowe kolegia odwoławcze, izbę skarbową lub przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych w sprawach podatkowych".

[12] Dz. U. z 2002 r., nr 153, poz. 1269 ze zm.

[13] Dz. U. z 2002 r., nr 153, poz. 1270 ze zm.

[14] Zob. przypis 9. Pierwsze 4 podpunkty art. 3 p.p.s.a. są tożsame z poprzednią regulacją, a różnice w kognicji dawnego NSA i obecnego WSA dotyczą w szczególności możliwości rozpatrywania skarg na : „[…] 4a) pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach; 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 1–4a".

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 23/11/2026 14:39:37

4) rozstrzyga spory o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i między samorządowymi kolegiami odwoławczymi, o ile odrębna ustawa nie stanowi inaczej, oraz spory kompetencyjne między organami tych jednostek a organami administracji rządowej;

5) rozpoznaje inne sprawy należące do właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego na mocy odrębnych ustaw – chodzi np. o art. 4 ust. 4 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki.

Całość sądownictwa administracyjnego w Polsce działa obecnie, co do zasady, na podstawie modelu kasacyjnego, a samo postępowanie sądowoadministracyjne można podzielić na trzy rodzaje:

1) ogólne postępowanie sądowoadministracyjne (dotyczy przytłaczającej większości spraw załatwianych przez WSA i NSA – prowadzone jest w dwu trybach: głównym lub nadzwyczajnym, który jest używany w przypadku wznowienia postępowania w razie wystąpienia przesłanek nieważności postępowania art. 271 i art. 272 § 1, art. 273 p.p.s.a., lub postępowania w sprawie unieważnienia prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego art. 172 p.p.s.a.);

2) odrębne postępowanie sądowoadministracyjne (rozstrzyga się w nim spory kompetencyjne poddane kognicji NSA – nie ma charakteru kasacyjnego);

3) postępowanie pomocnicze (zaliczamy tu: postępowanie w sprawie nałożenia grzywny, postępowanie w razie zaginięcia lub zniszczenia akt, postępowanie w sprawach podejmowania uchwał zawierających rozstrzygnięcia zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowoadministracyjnej – nie mają charakteru kasacyjnego).

Mamy nadzieję, iż opisana powyżej, siłą rzeczy dość wybiórczo, ewolucja sądownictwa administracyjnego oraz wskazane podstawowe informacje dotyczące obecnego modelu prawnego ujęcia tej części władzy sądowniczej pozwolą na łatwiejsze umiejscowienie uwag, jakie nasuwają się w związku z jej funkcjonowaniem. Niektóre z nich dotyczyć będą kwestii zasadniczych, inne mniej lub bardziej szczegółowych, niemniej – naszym zdaniem – istotnych z punktu widzenia odbioru społecznego samej idei kontrolowania administracji, poprzez poddanie jej działań nadzorowi specjalnie wydzielonych organów sądowych.

Zacznijmy więc od samego charakteru tej kontroli, mieszczącej się w modelu kasacyjnym. Jak wynikało z badań[15] prowadzonych na początku polskiej transformacji ustrojowej, ten typ kontroli znajdował zrozumienie i akceptację głównie wśród samych sędziów i pracowników administracji, których działania były mu

[15] Zob. szerzej M. Borucka-Arctowa (red.), *Społeczne poglądy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, Warszawa – Kraków 1990, s. 55–59, 71–75, 101–103.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 23/11/2026 14:39:37

poddane. Społeczeństwo nie bardzo go rozumiało, a tym samym nie miało szansy na zaakceptowanie jego konsekwencji.

Na ten stan nakładają się dość skomplikowane zasady wnoszenia skargi kasacyjnej do NSA, która oparta może być jedynie na dwojakiego rodzaju zarzutach: odnoszących się do naruszeń prawa materialnego lub też procesowego (art. 174 pkt 1 i 2 p.p.s.a.). Takie rozwiązanie budziło liczne wątpliwości od chwili jego wprowadzenia, co znalazło odzwierciedlenie np. w postanowieniu TK z 12 lutego 2009 r. (Ts 56/07), a następnie fundamentalnej uchwale NSA z 26 października 2009 r., I OPS 10/09, gdzie starano się odpowiedzieć na pytanie, które w pewnym uproszczeniu sprowadza się do kwestii, czy w art. 174 pkt 1 i 2 p.p.s.a. chodzi wyłącznie o naruszenie przepisów prawa stosowanych przez sąd pierwszej instancji, a więc zwłaszcza naruszenie przepisów p.p.s.a., czy także o naruszenie przepisów stosowanych przez organy administracji, w tym również przepisów o postępowaniu administracyjnym, a ocenianych przez sąd?[16] Pozytywne rozstrzygnięcie owego problemu i opowiedzenie się za tym, by skarga kasacyjna miała charakter powszechny w tym sensie, że możliwość wniesienia tego środka „nie powinna być uzależniona od jakichkolwiek dodatkowych ograniczeń przedmiotowych bądź podmiotowych, uniemożliwiających jakiejkolwiek stronie postępowania skorzystanie z prawa do zaskarżenia”[17], w wymiarze ogólnym nie doprowadziło – bo i nie mogło – do zmiany modelu działania sądów administracyjnych. To, czy skargę kasacyjną opierać wyłącznie na zarzutach stawianych WSA, mających związek z postępowaniem sądowoadministracyjnym (w tym oczywiście na niedostrzeżeniu przez skład orzekający istotnych błędów poczynionych przez organy administracji) czy też można poprzestać na zarzutach odnoszonych do samego postępowania administracyjnego (którego to naruszenia nie dostrzegł WSA, ale bez wskazania, jakie z norm p.p.s.a. zostały przez to naruszone), to w naszym rozumieniu kwestia czysto techniczna.[18]

[16] Rozstrzygający ten dylemat NSA podjął uchwałę stwierdzającą, iż „przytoczenie podstaw kasacyjnych, rozumiane jako wskazanie przepisów, które – zdaniem wnoszącego skargę kasacyjną – zostały naruszone przez wojewódzki sąd administracyjny, nakłada na Naczelny Sąd Administracyjny, stosownie do art. 174 pkt 1 i 2 oraz art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 153, poz. 1270 ze zm.), obowiązek odniesienia się do wszystkich zarzutów przytoczonych w podstawach kasacyjnych”. I OPS 10/09 – uchwała NSA dostępna na http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/D01B3F227B . Dodać należy, że w zgłoszonych zdaniach odrębnych wytknięto pewną rozbieżność treści sentencji z wywodami uzasadnienia, które to „zawiera [...] odpowiedź nie na zadane pytanie, ale na takie, które w istocie w nim [czyli samym uzasadnieniu – przyp. aut.] zostały postawione”, a zarazem „wykracza poza postawione pytanie i udzieloną odpowiedź” – zdanie odrębne J. Runge-Lissowskiej.

[17] I OPS 10/09 – uchwała NSA, zob. też wyrok TK z 13 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 10/03.

[18] Warto chyba w tym miejscu odwołać się do jednego z wątków zdania odrębnego, zgłoszonego przez B. Gruszczyńskiego, który wskazał, iż „nie zgadzając się z uzasadnieniem uchwały, zauważam, że przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego lub Ordynacji podatkowej nie mogą stanowić samodzielnej podstawy kasacyjnej. Z art. 173 p.p.s.a. wynika, że skargę kasacyjną

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 23/11/2026 14:39:37

Fundamentem braku zrozumienia społecznego dla zasad postępowania sądowoadministracyjnego zdaje się fakt, iż nawet wygrane postępowanie nie gwarantuje zmiany sytuacji skarżącego na lepsze, co dotyczy zwłaszcza efektów materialnych procesu. Wprawdzie skarga „wnoszona do sądu administracyjnego zapewnia zrealizowanie bezpośredniego celu zaskarżenia, którym jest obalenie kwestionowanego działania oraz jego skutków albo zwalczenie bezczynności, ale cel zasadniczy zostanie osiągnięty przez skarżącego dopiero wskutek ponownego załatwienia sprawy przez organ administracyjny. Nawet w przypadku gdy sąd administracyjny wyjątkowo orzeka co do pewnych uprawnień lub obowiązków skarżącego, to rozstrzyga on jedynie o prawie, o wykładni prawa w konkretnej sprawie, a nie podejmuje rozstrzygnięć w sprawie, które byłyby zdeterminowane kryteriami celowości".[19] Jak sądzimy, społeczeństwo oczekiwałoby w zasadzie modelu, w którym (analogicznie do działań dawnych sądów pracy i ubezpieczeń społecznych) oprócz kontroli rozstrzygano by i – co najważniejsze – ostatecznie kończono merytorycznie wniesioną sprawę. W przyjętym w Polsce, czystym modelowo, ujęciu kasacyjnym jest to jednak niemożliwe – sąd administracyjny nie posiada bowiem kompetencji kasacyjno-reformacyjnych, czego efektem jest znaczne wydłużenie czasu potrzebnego do osiągnięcia ostatecznego wyniku. Taki stan rzeczy bywa niezwykle negatywnie postrzegany zwłaszcza w zakresie postępowań związanych ze sprawami podatkowymi, w których zaskarżane decyzje mają często rygor natychmiastowej wykonalności, a kilkuletnia batalia – nawet wygrana – najczęściej nie daje szansy na pełne przywrócenie stanu pierwotnego, gdyż sam upływ czasu powoduje nieodwracalne zmiany warunków ekonomicz-

wnosi się od wyroku lub postanowienia wojewódzkiego sądu administracyjnego, co przesądza, że przedmiotem kontroli w postępowaniu kasacyjnym jest orzeczenie sądu. Przyczyną podważenia tego orzeczenia może być zatem błąd sądu. Tymczasem adresatem norm wynikających z przepisów k.p.a. lub Ordynacji podatkowej są organy administracji publicznej, w związku z czym tylko one mogą naruszyć wynikające z nich nakazy i zakazy. Jeżeli np. organ podatkowy naruszy art. 188 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. nr 8, poz. 60 ze zm.), odmawiając przeprowadzenia dowodu istotnego dla sprawy, a sąd pierwszej instancji naruszenia tego nie dostrzeże, to nielogiczne byłoby mówić, że sąd naruszył wspomniany art. 188. Nie wykonując prawidłowo obowiązku kontroli legalności, sąd naruszył przepisy, które nałożyły na niego ten obowiązek, w tym m.in. art. 3 § 1 p.p.s.a. i art. 141 § 4 p.p.s.a., a przede wszystkim art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) p.p.s.a. Nie uchylił bowiem decyzji, która naruszyła art. 191 w zw. z art. 188 Ordynacji podatkowej, w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Stawianie znaku równości między naruszeniem danego przepisu, a niedostrzeżeniem naruszenia tego przepisu, nie da się pogodzić z zasadami logiki i zdrowego rozsądku. Zarzucenie w skardze kasacyjnej sądowi, że naruszył powołany przykładowo art. 188 Ordynacji podatkowej jest tak samo pozbawione sensu, jak postawienie policjantowi, który nie zatrzymał jadącego z nadmierną prędkością kierowcy, zarzutu naruszenia zasad kodeksu drogowego" – pkt. 3 zdania odrębnego S. Gruszczyńskiego do I OPS 10/09.

[19] B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.,* s. 348.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 23/11/2026 14:39:37

no-gospodarczych.[20] Pamiętajmy przy tym, że również w skargach kasacyjnych do NSA najczęściej porusza się właśnie zagadnienia dotyczące podatków i innych świadczeń pieniężnych, do których mają zastosowanie przepisy Ordynacji podatkowej, oraz egzekucja tych świadczeń pieniężnych (w 2012 r. stanowiły one aż 41,1% spraw załatwionych). Wydłuża to dodatkowo procedurę odwoławczą, oddalając moment merytorycznego załatwienia sprawy.

Podobne skutki dostrzec można choćby w przypadku skarg związanych z nieprzyznawaniem zasiłków i innych świadczeń o charakterze pomocy socjalno-bytowej – w tych sprawach upływ czasu (nierzadko liczony w latach) przekreśla jeden z kluczowych czynników skuteczności oczekiwanej pomocy.

Tak oto doszliśmy do kolejnego problemu polskiego sądownictwa administracyjnego, jakim jest przewlekłość postępowań. Biorąc pod uwagę, że model kasacyjny kontroli *a priori* powoduje wydłużenie czasu koniecznego do ostatecznego załatwienia sprawy, wszelka dodatkowa, zbędna zwłoka jest szczególnie niebezpieczna i może powodować negatywne reakcje społeczeństwa. Oczywiste jest, iż zawsze mogą się pojawiać sprawy szczególnie zawiłe, których rozpatrzenie wymaga więcej czasu, niemniej jednak to, co obserwujemy, ma swój łatwo dostrzegalny wymiar statystyczny i dotyczy zbyt wielu przypadków – musi mieć zatem charakter systemowy (zarówno organizacyjno-finansowy, jak i proceduralno-prawny).

Na poziomie WSA w 2011 r., liczba spraw przekazanych na kolejny okres sprawozdawczy sięgnęła 20935 (przy wpływie na poziomie 66020 i 20614 pozostałych z wcześniejszego okresu).

W 2012 r. do wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęło 68 006 skarg na akty i czynności oraz 4154 skargi na bezczynność organów. Ogółem z wpływu sądy miały do rozpatrzenia 72 160 skarg. W porównaniu do 2011 r. wpływ skarg zwiększył się o 2309 spraw, co stanowi 3,31% ogółu wpływu. Z poprzedniego okresu pozostało 20 935 skarg na akty i czynności oraz 902 skargi na bezczynność organów. Łącznie z poprzedniego okresu wojewódzkie sądy administracyjne miały do rozpatrzenia 21 837 spraw, co w połączeniu z wpływem (72 160 skarg) dawało do rozpatrzenia 93 997 spraw. Jest to o 2879 (3,16%) skarg więcej niż w 2011 r. Na okres następny pozostało łącznie 22 131 skarg.[21]

Oznacza to, że praktycznie jedna czwarta postępowań nie znajdzie swego sądowego finału w roku, w którym wpłynęła. Jest przy tym oczywiste, iż spra-

[20] Pamiętać przy tym należy, iż najwięcej rozstrzygnięć wojewódzkich sądów administracyjnych zapada właśnie w sprawach podatkowych. W 2012 r. stanowiły one 32,39% ogółu spraw załatwionych, z czego aż w 4578 skarg na akty i inne czynności organów w sprawach zasługiwało na uwzględnienie (stanowiło to nieco ponad 1/5 ogółu tych postępowań). W roku poprzednim wskaźnik ten kształtował się na podobnym poziomie i wynosił 22,62%. Por. *Informacja roczna 2012* dostępna na www.nsa.gov.pl/ Warszawa 2013 r., s. 16.

[21] *Ibidem*, s. 18.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 23/11/2026 14:39:37

wy wnoszone pod koniec roku znajdują się na innym etapie procedowania niż te z początku, jednak powiększająca się z roku na rok pula osób czekających na załatwienie ich spraw może rodzić pewien dyskomfort. Szczególnie niepokojący jest fakt, iż w głównym zakresie działalności NSA, czyli badaniu skarg kasacyjnych[22] od orzeczeń sądów pierwszej instancji, również obserwujemy stały wzrost spraw przechodzących na kolejne lata – tendencję tę ilustruje tabela 1.

Tab. 1. Skargi kasacyjne załatwione przez NSA w latach 2004–2012

Rok	Liczba spraw do rozpoznania ogółem (pozostałość + wpływ)	ZAŁATWIONO			Pozostało na rok następny
		Ogółem	w tym		
			na rozprawie	na posiedzeniu niejawnym	
2004	6 167	2 918	2 211	707	3 249
2005	12 798	6 535	5 752	783	6 263
2006	16 700	8 788	7 607	1 181	7 912
2007	17 342	9 347	7 889	1 458	7 995
2008	18 114	9 389	7 832	1 557	8 725
2009	19 185	10 013	8 408	1 605	9 172
2010	20 848	10 922	9 453	1 469	9 926
2011	24 595	11 352	9 570	1 782	13 243
2012	28 260	12 276	10 589	1 687	15 984

* Opracowanie własne na podstawie statystyk udostępnianych przez NSA na http://www.nsa.gov.pl

Biorąc pod uwagę dane z pierwszych pięciu miesięcy 2013 r., wskazujące, że przy wpływie 7 279 skarg kasacyjnych liczba spraw pozostałych na następny okres wzrosła do 17 669, nie ma raczej szans na odwrócenie tego trendu. W porównaniu z WSA proporcje spraw przekazywanych przez NSA na kolejne lata

[22] Należy pamiętać, że w 2012 r. sprawy przekazane do NSA stanowiły 20,85% ogółu załatwionych przez WSA, co daje 14 983 skarg na akty administracyjne oraz wskazuje na bezczynność organów. W 2011 r. WSA przekazały do NSA 14 381 skarg kasacyjnych, w 2010 r. – 11 574, a w 2009 r. – 9990. Również te wskaźniki obrazują stały wzrost spraw, którymi zajmują się sądy administracyjne. Por. *Ibidem,* s. 18.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 23/11/2026 14:39:37

(okresy) są zatem jeszcze bardziej niekorzystne i sięgają obecnie połowy ogółu toczących się postępowań.

Prawodawca zdaje się dostrzegać te problemy, a nawet starał się im zapobiec w drodze specjalnej ustawy (z dnia 17 czerwca 2004 r.) o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki.[23] Na mocy art. 2 ust. 1 tej ustawy strona „może wnieść skargę o stwierdzenie, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiło naruszenie jej prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, jeżeli postępowanie w tej sprawie trwa dłużej niż to konieczne do wyjaśnienia tych okoliczności faktycznych i prawnych, które są istotne dla rozstrzygnięcia sprawy, albo dłużej niż to konieczne do załatwienia sprawy egzekucyjnej lub innej dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego (przewlekłość postępowania)". W razie uznania skargi sądy mają obowiązek przyznania odszkodowania od 2000 do 20000 złotych. Efekty tej regulacji nie przynoszą zakładanych rezultatów – w 2011 r. liczba skarg dotyczących sądów administracyjnych wynosiła 157 (w tym 140 dotyczyło WSA, a pozostałych 17 NSA), z czego uwzględniono zaledwie 5, a łączna suma odszkodowań wyniosła 24000 złotych. W 2012 r. liczba takich skarg wynosiła 98 (w tym 88 dotyczyło WSA, a pozostałych 10 NSA – łącznie z pozostałymi z poprzedniego okresu odpowiednio 96 i 12 spraw). Z tej puli rozstrzygnięto 90 spraw (80 dotyczyło WSA i 10 NSA), z czego uwzględniono zaledwie dwie dotyczące WSA, a łączna suma odszkodowań wyniosła 7000 złotych, oraz dwie odnoszące się do NSA zasądzając 6000 złotych.[24]

Biorąc pod uwagę wskazane wyżej wyniki i zestawiając je z liczbą spraw, jakimi zajmują się sądy administracyjne, można by odnieść wrażenie, że praktycznie nie dochodzi do nieuzasadnionych opóźnień – kluczowy zdaje się w tym względzie warunek „nieuzasadnionej zwłoki" który należy wykazać, ubiegając się o odszkodowanie. Przypuszczamy bowiem, iż sądy są zazwyczaj w stanie podać przyczyny wydłużenia postępowania mieszczące się w porządku prawnym, a co za tym idzie – oddalić skargi. Nie musi to wcale oznaczać, iż postępowanie jako takie (administracyjne i sądowoadministracyjne) zamyka się w rozsądnym terminie.[25]

---

[23] Dz. U. z 2004 r. nr 179, poz.1843 ze zm.

[24] Por. *Informacja roczna 2012* …, s. 34.

[25] Widać to choćby na tle orzecznictwa ETPCz, gdzie zapadające przeciwko Polsce orzeczenia dotyczą bardzo często spraw związanych z nazbyt długim procesem, oczywiście prym wiodą wśród nich postępowania karne i cywilne (w 2009 r. – 50 wyroków, 2010 r. – 37 wyroków, 2011 r. – 15 wyroków, 2012 r. – 6 wyroków, generalnie do końca 2012 r. spośród 871 wyroków, w których stwierdzono naruszenie przez Polskę konwencji, aż 418 przypadków dotyczyło właśnie przewlekłości procesów). Zauważyć jednak należy stałe zmniejszanie się ilości spraw, w których stronę polską uznaje się winną naruszeń konwencji. Por. informacje dostępne na www.echr.coe.int .

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 23/11/2026 14:39:37

Dodatkowo ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego i ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[26] (dalej: nowela grudniowa) uzupełniła treść art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. przez ustanowienie skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania.

Obserwacja praktyki orzeczniczej wykazuje, że NSA przy ocenie przewlekłości postępowania sądowoadministracyjnego brał pod uwagę czas trwania postępowania przed sądem, a więc nie uwzględniał postępowania administracyjnego poprzedzającego wniesienie skargi. W literaturze podniesiono, że takie pojmowanie przewlekłości postępowania sądowoadministracyjnego nie uwzględnia w należytym stopniu orzecznictwa ETPCz, przyjmującego, że ocena przewlekłości postępowania dokonywana jest na tle całego postępowania w danej sprawie, nawet jeżeli jego pewna część nie toczyła się przed sądem (np. A. Skoczylas, *Ocena przewlekłości postępowania sądowoadministracyjnego w świetle orzecznictwa ETPCz i NSA*, ZNSA 2005, nr 2–3, s. 59; W. Ryms, *Skarga na przewlekłość postępowania przed sądami administracyjnymi,* ZNSA 2010, nr 5–6, s. 382; zob. także powołane przez autorów orzecznictwo ETPCz). Dokonane nowelą grudniową uzupełnienie treści art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. i przyznanie stronie prawa skarżenia przewlekłego prowadzenia postępowania przez organy administracji publicznej uwzględnia w pewnym stopniu orzecznictwo ETPCz.[27]

Wydawało się więc, że skarg na przewlekłość postępowań powinno pojawić się więcej niż wskazują przytoczone wcześniej dane.

Być może, to właśnie dotychczasowa praktyka orzecznicza zniechęca do wnoszenia tego typu skarg – zresztą i owa praktyka wydaje się dość zastanawiająca, zwłaszcza jeśli weźmiemy pod uwagę, że postępowanie przed sądami administracyjnymi z założenia nie powinno być długotrwałe, ponieważ zgodnie z art. 7 p.p.s.a. sądy te powinny „podejmować czynności zmierzające do szybkiego załatwienia sprawy i dążyć do jej rozstrzygnięcia na pierwszym posiedzeniu." Czynności te sprowadzają się przede wszystkim do dokonania sprawdzenia zaskarżonych kwestii pod względem ich zgodności z prawem (*expresis verbis* w art. 1 § 2 p.u.s.a.) – oczywiście jeżeli ustawy szczególne nie stanowią inaczej. Kontrola sądów administracyjnych polega więc na zbadaniu, czy organ administracji publicznej nie naruszył prawa w stopniu mogącym mieć wpływ na wynik sprawy. Kontrola ta powinna zawsze przebiegać w trzech płaszczyznach:

a) oceny zgodności rozstrzygnięcia (decyzji lub innego aktu) lub działania czy zaniechania z prawem materialnym;

b) dochowania wymaganej prawem procedury;

c) respektowania reguł kompetencji.

Uwzględnienie wskazanych tu płaszczyzn kontroli uznaje się co do zasady za dające „wystarczająco dużo możliwości kontroli samej decyzji administracyjnej,

[26] Dz. U. z 2011 r. nr 6, poz. 18.

[27] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz,* wyd. IV, Warszawa 2011.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 23/11/2026 14:39:37

jak i przepisu prawa będącego jej podstawą".[28] Co ciekawe, założenia te nie ulegają modyfikacjom, gdy WSA czy NSA zetknie się z podmiotem nienależącym do szeroko pojętej administracji publicznej – co może mieć miejsce np. na gruncie odmowy udostępnienia informacji publicznej (na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej[29]).

Biorąc pod uwagę art. 133 p.p.s.a.[30], w myśl którego sąd administracyjny orzeka na podstawie akt sprawy, to *de facto* od materiału dowodowego zgromadzonego przez organy administracji publicznej w toku całego postępowania toczącego się przed nimi będzie zależeć stan faktyczny, do którego odwołać się można przy ocenie prawidłowości postępowania. Sąd bierze ponadto pod uwagę fakty powszechnie znane (art. 106 § 4 p.p.s.a.[31]), a także dowody uzupełniające z dokumentów, o których mowa w art. 106 § 3 p.p.s.a.[32] Sąd administracyjny nie dokonuje jednak ustaleń faktycznych w zakresie objętym sprawą administracyjną,

---

[28] Por. postanowienie TK z dnia 4 lutego 1998 r., Ts 1/97, OTK 1998, nr 2, poz. 18.

[29] Ustawa o dostępie do informacji publicznej z 6 września 2001 r., Dz. U. z 2001 r. nr 112, poz.1198 ze zm.

[30] Art. 133 § 1. Sąd wydaje wyrok po zamknięciu rozprawy na podstawie akt sprawy, chyba że organ nie wykonał obowiązku, o którym mowa w art. 54 § 2. Wyrok może być wydany na posiedzeniu niejawnym w postępowaniu uproszczonym albo jeżeli ustawa tak stanowi.

[31] Można przyjąć, że chodzi o takie fakty, o istnieniu których każdy wie lub może się dowiedzieć ze źródeł powszechnie dostępnych, np. fakty historyczne, fakty przyrodnicze itp. O tym, czy dany fakt ma charakter notoryjny, musi decydować jego obiektywna, a nie subiektywna ocena. Fakty powszechnie znane nie mogą być utożsamiane z faktami znanymi sądowi z urzędu, jakkolwiek są ich odmianą. Inny jest ich przedmiot i sposób zaliczania w poczet materiału dowodowego sprawy. Jedne i drugie nie mogą być przedmiotem dowodu. Mogą stanowić jednak element stanu faktycznego, przy czym w przypadku faktów znanych sądowi z urzędu tylko wówczas, gdy sąd zwrócił na nie uwagę stron i znalazło to odzwierciedlenie w protokole rozprawy. Faktem znanym sądowi z urzędu może być inne prawomocne orzeczenie mające związek z daną sprawą, np. orzeczenie wydane za inny rok podatkowy lub dotyczące tej samej kwestii prawnej, ale pomiędzy innymi stronami lub w odniesieniu do innych przedmiotów postępowania. Zob. B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz,* wyd. IV. pkt 21–22 komentarza do art. 106 p.p.s.a.

[32] Mowa w nim o tzw. dowodzie uzupełniającym z dokumentów, który sąd może przeprowadzić zarówno z urzędu, jak i na wniosek. Przeprowadzenie dowodu (dopuszczenie dowodu) ma formę postanowienia, które zapada na rozprawie – wpisuje się je do protokołu rozprawy bez spisywania odrębnej sentencji, ponieważ nie przysługuje na nie zażalenie. Postanowienie podlega ogłoszeniu i nie wymaga uzasadnienia. Dopuszczając dowód, sąd powinien wskazywać, jakie okoliczności mają nim być stwierdzone. Jednocześnie należy mieć na uwadze, że nie może to prowadzić do merytorycznego rozpoznania sprawy, bowiem rolą sądu jest ocena zgodności z prawem zaskarżonego aktu.

NSA stwierdził też, że nie są dopuszczalne dowody, które w istocie mają charakter opinii biegłego – por. wyrok siedmiu sędziów NSA z dnia 25 września 2000 r., FSA 1/00, ONSA 2001, nr 1, poz. 1 – z czym nie do końca zgadza się część doktryny (np. A. Skoczylas w glosie do powołanego wyroku czy B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *op. cit.,* wyd. IV. pkt 14 komentarza do art. 106 p.p.s.a.).

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 23/11/2026 14:39:37

a bada jedynie, czy ustalenia faktyczne dokonane przez organy administracji publicznej, których decyzje zostały zaskarżone, odpowiadają prawu.[33]

Kłopot polega na tym, że czasem nie ma żadnych ustaleń, akt itd., gdyż cała sprawa nie dotyczy organu administracyjnego – nie sposób zatem przyjąć, iż model postępowania przyjęty przez ustawodawcę jest uniwersalny i jednakowo dobrze sprawdza się we wszystkich sytuacjach poddanych ocenie sądów administracyjnych. Być może, pewnym rozwiązaniem byłoby wtedy odwołanie się do świadków, jednak – jak twierdzą cytowani już wcześniej autorzy – „nie budzi natomiast żadnych wątpliwości teza, że w postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie może być prowadzone postępowanie dowodowe z zeznań świadków".[34]

Biorąc pod uwagę doświadczenia, jakie niesie rozpatrywanie dwu rodzajów spraw związanych z informacją – pierwsze związane z ochroną danych osobowych i drugie związane z udostępnianiem informacji publicznej – łatwo dostrzec, że sytuacja sądów administracyjnych ulega diametralnej poprawie, jeśli postępowania przez nie prowadzone dotyczą decyzji organu uprawnionego do czuwania nad daną sferą. W takich okolicznościach klasyczne formy działania są zazwyczaj wystarczające. Jednakże w sytuacji gdy brak takiego organu, jedynym wyjściem byłoby stworzenie odrębnego rodzaju postępowania z własnymi regulacjami środków dowodowych i być może odstąpienie od formuły kasacyjnej. Coraz liczniej napływające skargi związane z odmowami udostępnienia informacji publicznej i spory sądów administracyjnych nawet z organami władzy co do zakresu ich obowiązków informacyjnych[35] wymuszą znalezienie rozwiązania tej sytuacji, ale czy oznaczać to będzie zmianę zasad postępowania, czy może wstępny nadzór nad tą sferą wykonywany przez jakiś niezależny organ – zależeć będzie jednak od ustawodawcy.

W obecnym stanie prawnym należy bowiem bezwzględnie „odróżnić kontrolę administracji publicznej (rozstrzyganie sprawy sądowoadministracyjnej) od wykonywania administracji publicznej (rozstrzygania sprawy administracyjnej). Sąd administracyjny nie jest władny do samodzielnego wydania rozstrzygnięcia w miejsce organu administracji publicznej […]. Sąd administracyjny może w związku z tym zdyskwalifikować konkretne rozstrzygnięcie organu i zobo-

[33] Zob. szerzej wyrok NSA z dnia 23 stycznia 2007 r., II FSK 72/06, ONSA WSA 2008, nr 2, poz. 31; zob. także uchwała NSA wydana w pełnym składzie z dnia 26 października 2009 r., I OPS 10/09, ONSA WSA 2010, nr 1, poz. 1, s. 29 uzasadnienia.

[34] Zob. B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *op. cit.*, pkt 14 komentarza do art. 106 p.p.s.a.

[35] Choćby tych związanych z dostępem do dokumentów zawierających informacje niejawne czy ekspertyzy, a także innych, które zawierają informacje mogące, zdaniem nieudostępniających je podmiotów, naruszać prywatność osób w nich wskazanych.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 23/11/2026 14:39:37

wiązać ten organ do ponownego rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej".[36] Nie dysponując jednak dostatecznymi środkami prawnymi pozwalającymi mu na badanie sprawy merytorycznie, nie mając również dostępu do akt postępowania umożliwiającego zapoznanie się z pełnym stanem faktycznym (z braku owych akt), może spotkać się z zarzutami podejmowania rozstrzygnięć arbitralnych czy nadmiernie prawotwórczych – co można obecnie zaobserwować na przykładzie dyskusji w sprawie tzw. dokumentu wewnętrznego, pojawiającego się w kilku sprawach z zakresu dostępu do informacji publicznej.[37]

SUMMARY

The notion of the judicial control of administration exercised by specially designated authorities has been present in Poland for a long time. The first proposals in this area appeared as early as 1807, and were implemented on the basis of the French practice. In the years 1922–1939 there existed the Supreme Administrative Court, which determined the lawfulness of decisions and orders by public administration bodies in cases of breaches of particular rights or the imposion of duties without any legal grounds. It functioned as a court of appeal. After 1944 the administrative judicial system was dissolved.

The solutions based on the three principal characteristics of administrative judicial system, i.e. the separation from common courts, the existence of a system of administrative courts, and the independence of their judges, were re-established in 1980. Also, a separate judicial authority was restored, referred to as the Chief Administrative Court, operating as a court of appeal with general material jurisdiction covering administrative decisions and cases of the inaction of administrative authorities despite their duty to issue such decisions. The scope of cognition of the Chief Administrative Court was gradually extending, and in 2004 a two-level model of the administrative judicial system was established, operating on an appeal basis. This model sparks off many controversies as to its practical application. The lengthiness of its proceedings is another problem of the Polish administrative judicial system.

[36] I OPS 10/09.

[37] Zob. np. wyrok NSA z 16 czerwca 2009 r. , sygn. akt I OSK 89/09, wyrok NSA z 27 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 2130/11,wyrok NSA z 21 czerwca 2012 r., sygn. akt I OSK 666/12.