ACTA UNIVERSITATIS WRATISLAVIENSIS
No 3978
PRZEGLĄD PRAWA I ADMINISTRACJI CXX/1
WROCŁAW 2020
https://doi.org/10.19195/0137-1134.120.40

KRZYSZTOF SOBIERALSKI
ORCID: 0000-0002-2412-6674
Uniwersytet Wrocławski
Instytut Nauk Administracyjnych
Zakład Postępowania Administracyjnego i Sądownictwa Administracyjnego

RACJONALNY USTAWODAWCA A KONSTRUKCJA PRAWNA SPRAWY SĄDOWOADMINISTRACYJNEJ

Abstrakt: Przedmiotem rozpoznania w sprawie sądowoadministracyjnej (postępowaniu sądowoadministracyjnym) jest sprawa administracyjna. W konsekwencji można uznać, że granice podmiotowe i przedmiotowe sprawy administracyjnej, wyznaczone co do zasady ramami stosunku materialnoprawnego, wytyczają podmiotowe i przedmiotowe granice rozpoznania sprawy sądowoadministracyjnej.

Słowa kluczowe: postępowanie sądowoadministracyjne, sąd administracyjny, sprawa sądowoadministracyjna, sprawa administracyjna, przedmiot procesu, stosunek prawny

Konstytucyjnie określony model polskiego sądownictwa administracyjnego polega na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości przez kontrolę zgodności z prawem działania (zaniechania) organów wykonujących administrację publiczną. Konstrukcję prawną sprawy sądowoadministracyjnej wyznaczają dwa elementy: przedmiot ochrony w procesie oraz przedmiot rozpoznania w procesie.

Przedmiot ochrony kształtujący konstrukcję prawną sądownictwa administracyjnego jako całości nie jest jednolity. W nauce zwraca się uwagę na dwoistość przedmiotu ochrony sądowej: innego w fazie wnoszenia skargi, a innego w fazie wyrokowania[1]. Natomiast w fazie rozpoznania sprawy przedmiot ochrony jest jednolity. Na etapie wszczęcia postępowania przedmiot ochrony związany jest z zasadą dyspozycyjności, która jest przejawem realizacji przez jednostkę prawa do sądu, czyli publicznego prawa podmiotowego. Jednak brak związania sądu administracyjnego zarzutami, wnioskami skargi i powołaną podstawą prawną (poza przypadkami określonymi w art. 57a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002

[1] D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz-Kraków 2003, s. 291–292; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 378.

© for this edition by CNS

roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[2] — dalej: ppsa) oraz ograniczenie zasady dyspozycyjności prawem skargi i względami ochrony praworządności prowadzą do wniosku, że postępowanie sądowe w stadium rozpoznania sprawy sądowoadministracyjnej oparte jest na konstrukcji ochrony obiektywnego porządku prawnego. Element woli strony skarżącej ograniczony jest bowiem do inicjacji procesu lub w ograniczonym zakresie do jego likwidacji (zakończenia). Element ten, poza wyjątkiem przewidzianym w art. 57a ppsa, nie ma i nie może mieć wpływu na zakres oraz sposób rozpoznania sprawy przez sąd. Sąd administracyjny w stadium rozpoznania sprawy sądowoadministracyjnej działa na zasadzie oficjalności. Formalna konieczność uwzględnienia zakazu *reformationis in peius* dopiero na etapie podjęcia rozstrzygnięcia sprawia, że samo orzeczenie jest wypadkową obiektywnej oceny zgodności z prawem zaskarżonego przejawu działania albo zaniechania organów wykonujących administrację publiczną oraz oceny ewentualnego niekorzystnego (do granic z sankcją nieważności) wpływu orzeczenia uwzględniającego skargę na sferę praw lub obowiązków skarżącego.

Na gruncie normatywnym brak jest pełnej ustawowej definicji postępowania i procesu. Dlatego rozróżnienia tych pojęć należy dokonać na gruncie teoretycznym. Modelowe w tym względzie są ustalenia, które poczynił na gruncie nauki procesu karnego Marian Cieślak[3]. Autor ten pod pojęciem procesu rozumie pewien przebieg, a więc powiązany przyczynowo zespół zdarzeń zmierzających do wywołania określonych zmian w istniejącym stanie rzeczy. Po pierwsze, proces jest przejawem faktycznym, leży w płaszczyźnie zjawisk realnych, nie zaś w płaszczyźnie powinności, norm. Po drugie, pojęcie przebiegu da się sprowadzić do pojęcia ruchu.

> Proces nie może być badany jako zjawisko statyczne. [...] Ruch nie istnieje jako zjawisko oderwane, niezależne od przedmiotu znajdującego się w ruchu. Jest on jedynie pewnym stanem (*sensu largo*) tego przedmiotu. Stąd poznanie ruchu obejmować musi nie tylko prawidła samego ruchu, lecz również właściwości przedmiotu znajdującego się w ruchu. Dlatego nauka o procesie nie może być nauką o samym tylko przebiegu (kinetyka procesu), lecz musi obejmować również naukę o tym, do czego przebieg ten się odnosi (statyka procesu) — a więc o tym, co podlega przemianom w trakcie tego przebiegu i o tym, co stanowi jego siłę napędową[4].

Normy procesowe określają, jaki powinien być proces w każdym konkretnym przypadku, określają więc proces w znaczeniu ogólnym. Autor wskazuje, że określenie „postępowanie" tylko w sensie potocznym jest synonimem procesu. Dlatego też nazwy „proces karny" używa on w dwóch sytuacjach. Po pierwsze, „kiedy chodzi o typowy i ujęty całościowo przebieg prawny dotyczący tzw. zasadniczego przedmiotu procesu [...] — »proces karny w ścisłym znaczeniu«"; po drugie, gdy

[2] Dz.U. z 2019 r. poz. 2325.
[3] M. Cieślak, *Polska procedura karna*, Warszawa 1971, s. 7–47.
[4] *Ibidem*, s. 8.

© for this edition by CNS

mówi „ogólnie i w sposób nieokreślony o prawnym przebiegu realizacji norm prawa karnego materialnego”[5].

W nauce procesu cywilnego rozróżnia się „postępowanie cywilne w ogóle” oraz „postępowanie toczące się w oznaczonej sprawie cywilnej”[6]. Pierwsze ujęcie pozwala odróżnić postępowanie cywilne od innych postępowań (ujęcie delimitacyjne) poprzez wskazanie znamion charakteryzujących to postępowanie (cech swoistych). Drugie ujęcie służy oznaczeniu zakresu przedmiotowego konkretnego postępowania cywilnego, a więc umożliwia określenie zakresu czynności podmiotów biorących udział w tym postępowaniu. W pierwszym aspekcie pojęcie to ma charakter statyczny, w drugim zaś dynamiczny. „Mimo tych zasadniczych różnic musi zachodzić między nimi ścisły związek, gdyż łączy je wspólne pojęcie postępowania cywilnego jako specyficznej instytucji prawnej. W granicach tego pojęcia można dopiero badać, jaki jest przedmiot konkretnego postępowania cywilnego”[7]. Bardziej wyraziście problem ten akcentuje Stanisław Włodyka. Dokonując analizy pojęcia postępowania cywilnego, dochodzi on do wniosku, że elementy, na których podstawie buduje się definicje postępowania cywilnego, leżą na dwóch płaszczyznach, a mianowicie na płaszczyźnie przedmiotu postępowania oraz na płaszczyźnie samego postępowania[8]. Zdaniem tego autora pierwotny i decydujący charakter posiada przedmiot postępowania, czyli sprawa, jaka ma zostać załatwiona. Rozróżnia on przedmiot postępowania w znaczeniu konkretnym i w znaczeniu abstrakcyjnym. W znaczeniu konkretnym chodzi o przedmiot postępowania w danej konkretnej sprawie. Ujęcie abstrakcyjne pozwala natomiast wskazać, co może w ogóle (generalnie) być przedmiotem danego postępowania. Posiada ono charakter delimitacyjny, gdyż daje podstawę do rozgraniczenia różnych rodzajów postępowań, wskazania przesłanek rozgraniczenia drogi sądowej w poszczególnych rodzajach spraw. Ponadto przedmiot postępowania w znaczeniu abstrakcyjnym może być rozumiany jako element samego postępowania lub jako przedmiotowy element modelu postępowania (cywilnego)[9] oraz jako element obiektywny — czyli element leżący poza samym postępowaniem i istniejący niezależnie od niego[10]. W ujęciu abstrakcyjnym kładzie się nacisk na określone ustawowo pojęcie konkretnego rodzaju sprawy sądowej. Jednak jest ono niewystarczające, gdy

[5] *Ibidem*, s. 11–12.

[6] W. Siedlecki, *Przedmiot procesu cywilnego*, [w:] *Wstęp do systemu prawa procesowego cywilnego*, red. J. Jodłowski, Wrocław 1974, s. 147 n. Zob.: Z. Resich, *Dopuszczalność drogi sądowej w sprawach cywilnych*, Warszawa 1962, s. 13–49; R. Więckowski, *Dopuszczalność drogi sądowej w sprawach cywilnych*, Kraków 1991, s. 21–22.

[7] W. Siedlecki, *op. cit.*, s. 147–148.

[8] S. Włodyka, *Pojęcie postępowania cywilnego i jego rodzaje*, [w:] *Wstęp do systemu prawa procesowego cywilnego…*, s. 253.

[9] Wskazuje się, że taki charakter posiada między innymi przedmiot postępowania cywilnego rozumiany jako „roszczenie procesowe” — zob. W. Siedlecki, *op. cit.*, s. 152 n.

[10] S. Włodyka, *op. cit.*, s. 254.

© for this edition by CNS

chodzi o ustalenie przedmiotu procesu cywilnego w konkretnej sprawie cywilnej, należącej już do drogi sądowej.

Postępowanie sądowoadministracyjne to „regulowany przez prawo procesowe ciąg czynności procesowych sądu administracyjnego i innych podmiotów tego postępowania podjętych w celu rozstrzygnięcia sporu o zgodność z prawem działania bądź zaniechania działania przez organ wykonujący administrację publiczną”[11]. Powołana definicja wyraźnie łączy zarówno elementy statyki, jak i kinetyki (dynamiki) postępowania sądowoadministracyjnego. Dla ustalenia pojęcia i charakteru prawnego postępowania sądowoadministracyjnego w pierwszej kolejności należy dokonać analizy elementów jego kinetyki.

Ustalenie charakteru konstrukcji postępowania sądowoadministracyjnego procesowego w ujęciu dynamicznym pozwoli określić jego element statyczny, czyli przedmiot rozpoznania. Na gruncie nauki procesu cywilnego — w zakresie jego kinetyki — ujmowano proces jako: stosunek prawny, sytuację prawną, ogół czynności procesowych, a także jako akt prawny złożony. Twórcą teorii procesu jako stosunku prawnoprocesowego jest Oscar von Bülow, który przyjął, że prawo procesowe oznacza uprawnienia i obowiązki, jakie przypadają stronom i sądowi w ich wzajemnym stosunku do siebie. Proces jako całość tych praw i obowiązków stanowi stosunek prawny zachodzący między stronami a sądem, gdyż jest to stosunek ich wzajemnego uprawnienia i zobowiązania[12]. Stosunek procesowy powstaje, gdy zajdą przesłanki procesowe[13]. Ujęcie procesu jako sytuacji prawnej (*Rechtslage*) wprowadził na gruncie nauki niemieckiej James Goldschmidt. Zdaniem tego autora sytuacja prawna jest „prawnie uzasadnioną nadzieją […] pomyślnego wyroku sądowego i skutkiem tego nadzieją na przeprowadzenie w drodze sądowej dochodzonego roszczenia”[14]. Sytuacja prawna jest oczekiwaniem, położeniem prawnym danej osoby ocenianym z punktu widzenia wyroku sądu[15]. Pogląd ujmujący proces cywilny jako ogół czynności procesowych w pierwszym rzędzie eksponuje pojęcie czynności procesowej i podkreśla, że struktury ani natury prawnej procesu nie można opierać na jednym akcie tego postępowania, jakim jest skarga[16].

W myśl koncepcji Władysława Siedleckiego istota procesu jako aktu (bytu) prawnego złożonego polega na założeniu, że skutek, do którego zmierza się w procesie, w postaci wydania przez sąd orzeczenia o określonej treści, jest konse-

[11] B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2010, s. 100.

[12] O. Bülow, *Die Lehre von den Prozesseinreden und die Prozessvorausetzungen*, Gissen 1868, s. 6.

[13] *Ibidem*, s. 6 n.; W. Siedlecki, *Nieważność procesu cywilnego*, Warszawa 1965, s. 15 n.

[14] J. Goldschmidt, *Prozess als Rechtslage*, Berlin 1925, s. 259.

[15] *Ibidem*.

[16] J. Weismann, *Lehrbuch des deutschen Zivilprozessrechts*, t. 1, Stuttgart 1903, s. 353, cyt. za: W. Siedlecki, *Nieważność procesu cywilnego...*, s. 38.

© for this edition by CNS

kwencją przynajmniej dwóch czynności jako zdarzeń prawnych, z których każde wywołuje doraźne skutki prawnoprocesowe, gdyż jest zaszłością samą dla siebie. Jednakże wskazany ciąg czynności i zdarzeń procesowych jest jednym aktem prawnym złożonym, który dokonuje się stopniowo, poprzez składające się na niego pojedyncze czynności prawne. Skutek prawny, do którego zmierza ten akt, następuje dopiero z chwilą dokonania ostatniej czynności w sprawie, która jednocześnie zamyka serię tych czynności. Ostateczny skutek nie jest jednak skutkiem ostatniej czynności procesowej w sprawie, lecz skutkiem wszystkich czynności połączonych w jeden akt (byt) złożony[17]. Z punktu widzenia kinetycznego ujęcia procesowego postępowania sądowoadministracyjnego należy przyjąć za W. Siedleckim, że czynności procesowe to

> element, z którego składa się proces, za pomocą którego proces powstaje, rozwija się i wywiera swe skutki prawne. Ważność procesu, jako całości prawnej, zależy od ważności poszczególnych czynności, które się na niego składają. […] Czynnością procesową jest zarówno czynność, która inicjuje szereg aktów składających się na proces, jak również każda czynność, która wpisuje się w ten szereg czynności, podejmowanych dla wywołania jednolitego skutku procesu jako całości prawnie złożonej[18].

Na tym tle można przyjąć, że czynności procesowe stanowią zasadniczy element, z którego składa się postępowanie sądowoadministracyjne. One decydują o jego ustanowieniu, utrzymaniu, rozwoju, zmianie, zakończeniu oraz ważności. Są one przejawem dynamiki postępowania sądowoadministracyjnego i wyrazem prawnego zorganizowania działalności wszystkich podmiotów tego postępowania. Wyznaczają je przepisy ppsa, które przypisują im doniosłość prawną, wiążą z nimi określone skutki prawne oraz spełniają funkcję inicjująco-kształtującą[19]. Czynności procesowe są zatem czynnikiem, który spełnia funkcję kreującą postępowanie sądowoadministracyjne w sposób dynamiczny. Dlatego konstrukcja postępowania sądowoadministracyjnego procesowego w ujęciu dynamicznym (kinetyka) jest aktem (bytem) prawnym złożonym z szeregu świadomych czynności i zdarzeń procesowych, które zmierzają do uzyskania zamierzonego i wyznaczonego ustawowo skutku procesowego. Tym skutkiem jest rozpoznanie sprawy oraz wydanie przez sąd administracyjny orzeczenia, odnoszącego się do przedmiotu postępowania sądowoadministracyjnego (elementu statycznego procesu). Zespół czynności rozpoznawczych sądu należy do kinetyki postępowania (procesu) sądowoadministracyjnego. Element statyczny postępowania (przedmiot rozpoznania) mocno jednak determinuje czynności rozpoznawcze sądu.

---

[17] W. Siedlecki, *Nieważność procesu cywilnego...*, s. 43–44 i 49–50.

[18] W. Siedlecki, *Czynności procesowe*, „Państwo i Prawo" 1951, nr 11, s. 696 i 701.

[19] Zob.: W. Berutowicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1974, s. 191; J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1972, s. 176 n.; Z. Ziembiński, *Logiczne podstawy prawoznawstwa*, Warszawa 1966, s. 343 n.

© for this edition by CNS

Dla określenia przedmiotu postępowania sądowoadministracyjnego (procesu) istotny jest nie przedmiot sporu, który ze swej natury obarczony jest elementem subiektywnym, lecz przedmiot rozpoznania, posiadający charakter obiektywny. Najczęściej ustawodawca posługuje się określeniem „sprawa" na oznaczenie przedmiotu postępowania sądowoadministracyjnego, o czym przesądza treść art. 1 ppsa, w którym ustalono zakres regulacji ustawy, treść art. 2 ppsa, określającego, że do rozpoznania spraw sądowoadministracyjnych powołane są sądy administracyjne, oraz treść art. 3 § 2 i 3 ppsa, określającego zakres rzeczowy sprawy sądowoadministracyjnej rozpoznawanej w postępowaniu sądowoadministracyjnym. W pewnych przypadkach ustawodawca zdaje się utożsamiać pojęcie sprawy z pojęciem postępowania. Przykładem będzie tu treść art. 6 ppsa.

W zależności od kontekstu danego przepisu, w którym występuje pojęcie „sprawa", termin ten może dotyczyć albo tego, do czego odnosi się postępowanie, a zatem jego przedmiotu, albo też oznaczać samo postępowanie. W podstawowym znaczeniu przyjętym na gruncie regulacji ppsa termin „sprawa" powinien być utożsamiany z przedmiotem postępowania sądowoadministracyjnego. Jednak sformułowana w art. 1 ppsa definicja legalna stanowi, że sprawa sądowoadministracyjna jest to postępowanie sądowe w sprawach z zakresu kontroli działalności administracji publicznej. Akcent ustawodawcy na słowo „postępowanie" rodzi uzasadnione wątpliwości co do tego, czy rzeczywiście sprawa sądowoadministracyjna jest przedmiotem (elementem statycznym) postępowania (procesu) sądowoadministracyjnego, sama będąc postępowaniem.

W płaszczyźnie statycznej sprawę sądowoadministracyjną można ująć w dwóch aspektach: abstrakcyjnym (ogólnym) i konkretnym. W ujęciu abstrakcyjnym kładzie się nacisk na określone ustawowo pojęcie konkretnego rodzaju sprawy sądowej[20]. Jest ono uwarunkowane przez przedmiotowy i podmiotowy zakres dopuszczalności danej drogi sądowej. Oczywiście ujęcie abstrakcyjne jest niewystarczające, gdy chodzi o ustalenie przedmiotu procesu w konkretnej sprawie, należącej już do drogi sądowej. Ujęcie abstrakcyjne sprawy sądowoadministracyjnej opiera się na jej ustawowej definicji, która w znaczeniu materialnym zawiera wyraźne wskazówki do ustalenia zakresu przedmiotowego postępowania sądowoadministracyjnego w konkretnej sprawie. Ujęcie abstrakcyjne sprawy sądowoadministracyjnej w pierwszym rzędzie służy oczywiście delimitacji właściwości sądów administracyjnych, ale pozwala również wskazać pewne kategorie przedmiotu procesu sądowoadministracyjnego. Natomiast ujęcie konkretne wymaga wskazania specyficznych cech elementów (prawnych form działania administracji lub przypadków zaniechania administracji), składających się na zakres rzeczowy sprawy sądowoadministracyjnej.

[20] Por. Ł. Błaszczak, [w:] *Postępowanie cywilne*, red. E. Marszałkowska-Krześ *et al.*, Warszawa 2013, s. 31.

© for this edition by CNS

Wypracowanie koncepcji przedmiotu rozpoznania w postępowaniu sądowoadministracyjnym w pierwszej kolejności wymaga sięgnięcia do definicji legalnej sprawy sądowoadministracyjnej. Zgodnie z art. 1 ppsa sprawa sądowoadministracyjna to postępowanie sądowe w sprawach z zakresu kontroli działalności administracji publicznej oraz w innych sprawach, do których przepisy ppsa stosuje się z mocy ustaw szczególnych. W myśl art. 3 § 2 ppsa kontrola ta obejmuje orzekanie w sprawach skarg na poszczególne prawne formy działania administracji. Na tle tego unormowania pojawia się pytanie, czy sprawa sądowoadministracyjna to „sprawa z zakresu kontroli", czy też jest to „postępowanie sądowe w sprawach z zakresu kontroli…". Pojęcie prawne sprawy sądowoadministracyjnej i oparcie postępowania sądowego na zasadzie skargowości sprawia, że jej konstrukcja posiada charakter mieszany. Sprawa pojawia się w znaczeniu tego, co jest załatwiane (rozstrzygane) w postępowaniu sądowoadministracyjnym, oraz jako synonim pojęcia „postępowanie". W pojęciu tym mieści się zarówno ujęcie formalno-procesowe, jak i ujęcie materialne. Ujęcie formalno-procesowe to sprawa sądowoadministracyjna jako postępowanie, w ramach którego następuje rozpoznanie i rozstrzygnięcie skargi o ocenę zgodności z prawem działania lub bezczynności organu wykonującego administrację publiczną[21]. Ujęcie formalno-procesowe to ujęcie dynamiczne (kinetyczne) sprawy sądowoadministracyjnej. W tym przypadku można więc mówić o roszczeniu procesowym o przeprowadzenie kontroli, które jest oparte na konkretnym rodzaju legitymacji do złożenia skargi, a modelowo wynika z odmiennej oceny skarżącego co do legalności określonego przejawu aktywności bądź zaniechania organu administracji, będącej zarzewiem swoistego sporu. W ujęciu dynamicznym sprawy sądowoadministracyjnej uwypukla się jej element subiektywny. Kinetyka sprawy sądowoadministracyjnej to po prostu inicjacja i przebieg postępowania kontrolnego przed sądem administracyjnym z uwzględnieniem reguł prowadzenia tej kontroli. Natomiast ujęcie materialne sprawy sądowoadministracyjnej eksponuje jej element statyczny. W ujęciu materialnym dostrzega się zakotwiczenie przedmiotu postępowania w stosunku materialnym. Zresztą użycie przez ustawodawcę w art. 1 ppsa w liczbie mnogiej terminów „postępowanie w sprawach z zakresu kontroli" i „sprawy sądowoadministracyjne" jest zabiegiem celowym. Wskazuje na wielość i różnorodność przedmiotów tychże spraw (przedmiotów kontroli). Proces sądowoadministracyjny toczy się na tle stosunków administracyjnoprawnych. Stosunek materialny stanowi bowiem zaszłość dla procesu sądowoadministracyjnego, wyznacza przedmiot i ramy działalności kontrolnej. Stosunek administracyjnoprawny jest obiektywnym elementem (przedmiotem) sprawy sądowoadministracyjnej. Jest to

[21] Również w orzecznictwie sądowym przyjmuje się niekiedy, że sprawa sądowoadministracyjna jest synonimem postępowania sądowego — postępowania kontrolnego. W wyroku z dnia 5 maja 2011 roku (II OSK 741/10, CBOSA) NSA użył sformułowania „w sprawie sądowoadministracyjnej na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym" właśnie na określenie postępowania kontrolnego przed sądem.

© for this edition by CNS

stosunek już skonkretyzowany autorytatywnie przez zaskarżoną formę działania administracji albo stosunek jeszcze nie w pełni skonkretyzowany bądź konkretyzowany opieszale w przypadku skargi na bezczynność lub przewlekłość działania organu administracji.

Koncepcja sprawy sądowoadministracyjnej opiera się na obu wskazanych ujęciach (elementach). Ujęcie formalno-procesowe (kinetyczne, subiektywne) związane jest z zaistnieniem, a później przebiegiem sprawy sądowoadministracyjnej jako postępowania. Bez elementu subiektywnego opartego na woli strony skarżącej, którego emanacją jest skarga (a więc roszczenie procesowe), nie ma postępowania (sporu) i w konsekwencji nie ma sprawy. Ujęcie formalno-procesowe uwypukla akt sprawczy postępowania, a jednocześnie sporny charakter postępowania sądowoadministracyjnego. Funkcją postępowania sądowoadministracyjnego jest bowiem rozstrzygnięcie sporu między stronami, który opiera się na ich odmiennym stanowisku co do legalności działania lub zaniechania organu wykonującego administrację publiczną. Skarżący kwestionuje tę legalność. Natomiast organ administracji podtrzymuje twierdzenie o legalności swego działania (zaniechania). Oczywiście tego rodzaju sporu nie można utożsamiać ze sporem cywilnym — sporem o istnienie prawa lub stosunku prawnego. Pojęcie sporu nie wyczerpuje pojęcia sprawy sądowoadministracyjnej. Wiąże się z konstrukcją postępowania sądowoadministracyjnego jako procesu opartego na zasadzie skargowości. Dopóki bowiem nie wpłynie skarga, a sąd jej formalnie nie dopuści, to kwestia samej obiektywnej zgodności działalności organów administracji publicznej jest tylko zjawiskiem społecznym, swobodną refleksją. Dopuszczona skarga jest warunkiem działania organu procesowego (sądu). Akt woli podmiotu skarżącego jest czynnikiem konstytutywnym dla powstania sprawy sądowoadministracyjnej, gdyż ustawowo jest ona synonimem postępowania kontrolnego, opartego na zasadzie skargowości, którego przedmiotem jest jednak „coś" dla tego postępowania zewnętrznego. Ujęcie formalno-procesowe sprawy sądowoadministracyjnej jest użyteczne dla określenia właściwości sądu, delimitacji drogi sądowoadministracyjnej czy też określenia natury skargi do sądu. Na podstawie kryterium formalnego nie da się wyznaczyć zakresu rozpoznania sprawy sądowoadministracyjnej. Dla ustalenia tych granic istotny jest statyczny, odrębny przedmiot postępowania — przedmiot sprawy sądowoadministracyjnej. Można go wyznaczyć, eksponując ujęcie materialne sprawy sądowoadministracyjnej. W tym ujęciu przedmiot sprawy wyznacza stosunek administracyjnoprawny, którego konsekwencją jest przedmiot zaskarżenia. Stanowi go akt lub czynność organu wykonującego administrację publiczną bądź obszar potencjalnego działania w przypadku bezczynności lub przewlekłości działania organu, na które złożono skargę. W przypadku skargi na akt prawa miejscowego to ona kreuje dopiero stosunek administracyjnoprawny, pozwalając na odtworzenie tego rodzaju sprawy. Niewątpliwie elementem konstytutywnym sprawy sądowoadministracyjnej jest kontrola działalności administracji publicznej. Jest to element konstytutywny o charakterze dynamicznym (kinetycz-

© for this edition by CNS

nym) i — zgodnie z konstytucyjną zasadą podziału władz — dotyczy sposobu (metody) rozpoznania sprawy przez sąd. Rozpoznanie sprawy poprzez kontrolę wywołuje pytanie o to, co stanowi statyczny przedmiot kontroli — czyli materialny (statyczny) element konstrukcji sprawy sądowoadministracyjnej. Czy można przyjąć, że statyka sprawy sądowoadministracyjnej to sprawa z zakresu administracji publicznej (sprawa administracyjna), będąca połączeniem stosunku administracyjnoprawnego i wynikającej z niego prawnej formy działania administracji?

Zdaniem Jana Jendrośki sprawa administracyjna to

> konkretna sytuacja życiowa, w której interes indywidualny i interes publiczny mają znaleźć wyraz na podstawie prawa po przeprowadzeniu prawem określonego postępowania. Sprawa administracyjna to nie jest, jak nieraz się przyjmuje, zdarzenie prawne — sprawa to *causa* dotycząca konkretnej potrzeby społecznej, mieszcząca się w ramach ogólnych zadań administracji publicznej, a wymagająca władczego rozstrzygnięcia przez organy administracyjne[22].

Janusz Borkowski uważa, że rozstrzygnięcie o istocie sprawy administracyjnej polega na orzeczeniu co do tych interesów prawnych lub obowiązków, które legitymowały określone osoby do udziału w postępowaniu jako strony[23]. Istotą sprawy administracyjnej jest stworzenie praw nabytych w tym zakresie, w jakim w postępowaniu rozpatrywano interes prawny określonej osoby albo też odmówiono przydania jej prawa (nałożenia obowiązku)[24]. Sprawa administracyjna to sytuacja, w której istnieje spór co do prawa, które należy ustalić czy też stworzyć przez jego nadanie; sytuacja ta może polegać także na precyzowaniu lub wyznaczaniu obowiązku. Według Wacława Dawidowicza sprawa administracyjna dotyczy ustalenia — w drodze stosowania normy materialnej o powszechnej mocy obowiązującej — sytuacji prawnej podmiotu na jego żądanie lub z urzędu[25]. Formułowane w doktrynie pojęcie sprawy administracyjnej znalazło swoje odzwierciedlenie w orzecznictwie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. W wyroku z dnia 25 lutego 1998 roku[26] SN wyraźnie podkreślił, że „kiedy mowa o »sprawie«, chodzi w danym wypadku o konkretną sytuację faktyczną, w której wzajemne uprawnienia i obowiązki indywidualnie określonego podmiotu (lub podmiotów) oraz administracji publicznej podlegają prawnej kwalifikacji na podstawie przepisów materialnego prawa administracyjnego".

W nauce problemem tym zajmował się Tadeusz Kiełkowski, który sprawę administracyjną ujął jako „kwestię istnienia stanu faktycznego, opisanego w hipotezie normy prawnej, wymagającej dla uwolnienia swej mocy wiążącej autorytatywnej konkretyzacji, dokonanej w formie aktu wydanego przez właściwy

[22] J. Jendrośka, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 1997, s. 39.

[23] J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, s. 449.

[24] Por. krytyczną glosę J. Borkowskiego do uchwały składu siedmiu sędziów SN z 29 czerwca 1995 roku, sygn. akt II PZP 2/95, OSP 1996, nr 11, poz. 217.

[25] W. Dawidowicz, *Z problematyki decyzji organów administracji państwowej w świetle orzecznictwa NSA*, „Państwo i Prawo" 1984, nr 10, s. 5.

[26] III RN 130/97, „Orzecznictwo Sądów Polskich" 1999, z. 5, s. 260–263.

© for this edition by CNS

organ administrujący"[27]. Zdaniem Tadeusza Wosia sprawę administracyjną stanowi przewidziana w przepisach prawa administracyjnego materialnego możliwość konkretyzacji wzajemnych uprawnień i obowiązków stron stosunku administracyjnoprawnego, którymi są organ administracji i indywidualny podmiot niepodporządkowany organizacyjnie temu organowi. Stosunek administracyjnoprawny zawiązuje się wraz z powstaniem sprawy administracyjnej. Następuje to z chwilą ziszczenia się przesłanek faktycznych zawartych w hipotezie normy wyższego stopnia, stanowiącej o powinności zastosowania normy przedmiotowej przez rozstrzygnięcie o określonych uprawnieniach lub obowiązkach za pomocą autorytatywnego aktu, którym najczęściej jest decyzja administracyjna[28].

W nauce sprawę administracyjną ujmuje się zazwyczaj w wąskim znaczeniu, ograniczając to pojęcie do konkretyzacji lub potencjalnej konkretyzacji norm prawa materialnego, czyli do jurysdykcji administracyjnej. Zdaniem Barbary Adamiak istotą sprawy administracyjnej jest jej merytoryczne rozstrzygnięcie przez dokonanie autorytatywnej konkretyzacji normy prawa materialnego w zakresie uprawnień lub obowiązków jednostki. Konkretyzacja uprawnień lub obowiązków odnosi się wyłącznie do strony postępowania, nigdy do organu orzekającego bądź podmiotu na prawach strony[29]. Z uwagi na wielość prawnych form działania administracji publicznej można jednak to pojęcie ująć szeroko, wychodząc poza klasyczne postępowanie jurysdykcyjne. W szerokim znaczeniu pojęcie sprawy administracyjnej obejmuje wszelkie sprawy konkretyzacji uprawnień i obowiązków podmiotów stosunku administracyjnoprawnego, odbywającej się w formach prawnych poddanych kontroli sądu administracyjnego. Takie ujęcie koresponduje z wąskim i szerokim ujęciem postępowania administracyjnego.

Istnienie pojęcia prawnego postępowania administracyjnego[30] sprawia, że zasadność szerokiego i wąskiego ujęcia postępowania administracyjnego budzi wątpliwości w nauce. Takich wątpliwości nie powinno natomiast nasuwać szerokie i wąskie ujęcie sprawy administracyjnej. Brak pojęcia prawnego sprawy administracyjnej sprawia, że oba ujęcia są dopuszczalne i użyteczne. Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej: kpa) posługują się jedynie określeniem „sprawa indywidualna" jako przedmiotem prawnie oznaczonego postępowania administracyjnego, prowadzonego przez właściwy organ administracji publicznej, która to sprawa ma zostać załatwiona w formie decyzji administracyjnej lub milcząco. „Sprawa indywidualna" jest oczywiście sprawą administracyjną w wąskim (jurysdykcyjnym) znaczeniu. „Sprawa indywidualna" ograniczona do de-

[27] T. Kiełkowski, *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004, s. 35.

[28] Zob. T. Woś, [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś *et al.*, Warszawa 2013, s. 102 n.; *idem*, *Pojęcie „sprawy" w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego*, „Prawo" 168, 1990, s. 334; T. Kiełkowski, *op. cit.*, s. 33.

[29] B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986, s. 476.

[30] B. Adamiak, *Pojęcie postępowania administracyjnego*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 18–19.

© for this edition by CNS

cyzji administracyjnej traktowana jest niekiedy w nauce jako modelowy przedmiot rozpoznania w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Jednak pojęcie to nie wyczerpuje znaczeniowo określenia „sprawa administracyjna". To ostatnie obejmuje bowiem swym zakresem także inne przewidziane prawem sytuacje, w których organ wykonujący administrację publiczną w określonym stanie faktycznym — a więc w ramach stosunku administracyjnoprawnego — podejmuje (lub powinien podjąć) działanie w formie prawnej poddanej kontroli sądu administracyjnego. W doktrynie prawa administracyjnego przyjmuje się, że na sprawę administracyjną składają się elementy podmiotowe oraz przedmiotowe[31], czyli jest to sprawa o podwójnej konkretności: podmiotowej i przedmiotowej. Sprawa administracyjna jest to konkretna sytuacja faktyczna, w której wzajemne uprawnienia i obowiązki indywidualnie określonego podmiotu (lub podmiotów) oraz administracji publicznej podlegają prawnej kwalifikacji na podstawie obowiązujących przepisów materialnego prawa administracyjnego[32]. Należy zatem przyjąć, że sprawa administracyjna to proces konkretyzacji stosunku administracyjnoprawnego, istniejącego obiektywnie i wcześniej niż proces jego konkretyzacji. Proces tej konkretyzacji zachodzi w momencie zderzenia stanu faktycznego ze stanem prawnym (normą). Gdy owo zderzenie następuje z inicjatywy jednostki (na wniosek strony) w celu uzyskania przez nią korzyści, wówczas można mówić o interesie prawnym, gdy natomiast następuje z urzędu i chodzi o obciążenie jednostki, wtedy mówi się już o obowiązku prawnym. Bezpośrednim przedmiotem kontroli sądu administracyjnego (przedmiotem zaskarżenia) jest zachowanie organu administracji publicznej podjęte stosownie do jego kompetencji w zaskarżalnej formie działania albo zaniechanie organu podjęcia zachowania kompetencyjnego. Formy tej nie można jednak kontrolować w oderwaniu od realiów stosunku prawnego, w którym powstała (zaistniała) — czyli od źródła i podstawy konkretyzacji (dotyczy to również rozpoznania sprzeciwu od decyzji wydanej na podstawie art. 138 § 2 kpa). Weryfikacja sądowoadministracyjna odbywa się w świetle normatywnych i faktycznych podstaw tego zachowania, które łącznie tworzą szeroko rozumianą sprawę administracyjną. Sprawa administracyjna jest sprawą stosunku prawnego[33]. Natomiast akt lub czynność organu wykonującego administrację publiczną konkretyzuje stosunek prawny, a rzeczywisty stan jego bezczynności lub przewlekłości działania stanowi przeszkodę do tej konkretyzacji. W sytuacji, gdy nie doszło do konkretyzacji abstrakcyjnego stosunku administracyjnoprawnego (a obiektywnie powinno było dojść), mamy do czynienia ze sprawą admi-

[31] J.S. Langrod, *Res iudicata w prawie administracyjnym*, Kraków 1931, s. 24; W. Klonowiecki, *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1938, s. 166; B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej…*, s. 145–146.

[32] Zob. wyrok SN z dnia 25 lutego 1998 roku, III RN 130/97, „Orzecznictwo Sądów Polskich" 1999, nr 5, s. 262.

[33] Por. J. Zimmermann, *Problem „beneficjum novorum" w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo" 1987, z. 5, s. 64.

© for this edition by CNS

nistracyjną w ujęciu negatywnym. W przypadku skargi na bezczynność organu wykonującego administrację publiczną, czy w konkretnym przypadku powinno było dojść do konkretyzacji abstrakcyjnego stosunku administracyjnoprawnego, jest przedmiotem oceny sądu. Rozpoznając tego typu skargę, sąd bada najpierw zaistnienie sprawy administracyjnej w ujęciu negatywnym. Dlatego należy przyjąć, że statyką sprawy sądowoadministracyjnej, czyli rzeczywistym przedmiotem rozpoznania w postępowaniu (procesie) sądowoadministracyjnym, jest sprawa administracyjna w ujęciu pozytywnym lub negatywnym. Stanowi ona emanację obiektywnie istniejącego stosunku administracyjnoprawnego, najczęściej o charakterze materialnym, skonkretyzowanego w postaci prawnej formy działania. Granice tego stosunku prawnego (a nie faktyczne działanie organu) wyznaczają granice sprawy administracyjnej, która jest przedmiotem rozpoznania w ramach prowadzonej przez sąd sprawy sądowoadministracyjnej. Tego rodzaju koncepcja pozwala uniknąć wewnętrznej sprzeczności. Skoro bowiem sprawa sądowoadministracyjna w ujęciu normatywnym (art. 1 ppsa) stanowi synonim postępowania kontrolnego, a więc kinetyki procesu sądowoadministracyjnego, to nie może zostać uznana za element statyki tego procesu. Takie założenie eksponuje przedmiotowe ujęcie sprawy sądowoadministracyjnej jako sprawy indywidualnego aktu bądź czynności organu administracji lub zaniechania w zakresie podjęcia indywidualnego aktu bądź czynności administracji poddanych kontroli sądu. Statyka sprawy sądowoadministracyjnej obejmuje również jej ujęcie podmiotowe jako „sprawy skargi" (zaskarżenia). Ujęcie podmiotowe jest charakterystyczne dla sprawy sądowoadministracyjnej uruchomionej skargą na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków inne niż akty prawa miejscowego, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ppsa oraz w przepisach ustaw samorządowych.

RATIONAL LEGISLATOR AND LEGAL CONSTRUCTION OF THE ADMINISTRATIVE COURT CASE

Summary

I accept that the statics of the administrative court case, i.e. the real subject of the proceeding (trial) of the administrative court, is the administrative case (in positive and negative terms). It constitutes an emanation of an objectively existing administrative-legal relationship, usually of a material nature, more specific in the form of a legal form of action. The boundaries of this legal relationship set the limits of the administrative case, which is the subject of a court case in the administrative court case.

Keywords: administrative court, administrative court case, subject of the trial, subject of a court case

© for this edition by CNS

BIBLIOGRAFIA

Adamiak B., *Pojęcie postępowania administracyjnego*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010.
Adamiak B., *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986.
Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2010.
Berutowicz W., *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1974.
Bülow O., *Die Lehre von den Prozesseinreden und die Prozessvorausetzungen*, Gissen 1868.
Cieślak M., *Polska procedura karna*, Warszawa 1971.
Dawidowicz W., *Z problematyki decyzji organów administracji państwowej w świetle orzecznictwa NSA*, „Państwo i Prawo" 1984, nr 10.
Dąbek D., *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz-Kraków 2003.
Goldschmidt J., *Prozess als Rechtslage*, Berlin 1925.
Kiełkowski T., *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004.
Klonowiecki W., *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1938.
Langrod J.S., *Res iudicata w prawie administracyjnym*, Kraków 1931.
Postępowanie administracyjne, red. T. Woś *et al.*, Warszawa 2013.
Postępowanie cywilne, red. E. Marszałkowska-Krześ *et al.*, Warszawa 2013.
Prawo administracyjne, red. J. Boć, Wrocław 1997.
Resich Z., *Dopuszczalność drogi sądowej w sprawach cywilnych*, Warszawa 1962.
Siedlecki W., *Czynności procesowe*, „Państwo i Prawo" 1951, nr 11.
Siedlecki W., *Nieważność procesu cywilnego*, Warszawa 1965.
Siedlecki W., *Przedmiot procesu cywilnego*, [w:] *Wstęp do systemu prawa procesowego cywilnego*, red. J. Jodłowski, Wrocław 1974.
Weismann J., *Lehrbuch des deutschen Zivilprozessrechts*, t. 1, Stuttgart 1903.
Więckowski R., *Dopuszczalność drogi sądowej w sprawach cywilnych*, Kraków 1991.
Włodyka S., *Pojęcie postępowania cywilnego i jego rodzaje*, [w:] *Wstęp do systemu prawa procesowego cywilnego*, red. J. Jodłowski, Wrocław 1974.
Woś T., *Pojęcie „sprawy" w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego*, „Prawo" 168, 1990.
Wróblewski J., *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1972.
Ziembiński Z., *Logiczne podstawy prawoznawstwa*, Warszawa 1966.
Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Kraków 2005.
Zimmermann J., *Problem „beneficjum novorum" w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo" 1987, z. 5.

© for this edition by CNS