

**SKARGA
DO WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO**

**Skrypt / zarys wykładu dla aplikantów adwokackich
Izby Adwokackiej w Warszawie**

~~~~~

Mariusz Godlewski

**Izba Adwokacka w Warszawie**  
Warszawa 2019

## **ELEMENTY FORMALNE SKARGI:**

### **I. DATA I MIEJSCE SPORZĄDZENIA SKARGI**

TERMIN NA WNIESIENIE SKARGI:

30 dni

wyczerpnia środków zaskarżenia z KPA ----- > uprzednie odwołanie, zażalenie, wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy (w tym ostatnim przypadku możliwość skorzystania z instytucji z art. 52 § 3 ppsa)

wyjątki w zakresie postanowień z KPA (bezpośrednia skarga do WSA)

brak terminu na wniesienie skargi na bezczynność – warunek: uprzednie wystąpienie z ponagleniem w trybie art. 37 kpa.

### **II. OZNACZENIE SĄDU**

Oznaczenie Sądu powinno nastąpić poprzez wskazanie nazwy sądu - np. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie; oznaczenie wydziału Sądu -(np. Wydział I) nie jest konieczne, chyba że wynika z treści zadania egzaminacyjnego; podanie adresu siedziby sądu, a w przypadku różnych adresów poszczególnych wydziałów - siedziby wydziału, w którym sprawa ma być rozpatrywana

**PAMIĘTAMY O TRYBIE POŚREDNIM WNOSZENIA SKARGI**

skargę wnosimy za pośrednictwem organu wydającego ostateczne rozstrzygnięcie

### **III. OZNACZENIE STRON**

- 1. SKARŻĄCEGO – uprawnienia podmiotowe do wniesienia skargi,**
- 2. ORGANU, KTÓREGO DZIAŁANIA, BEZCZYNNOŚCI LUB PRZEWLEKŁEGO PROWADZENIA POSTĘPOWANIA DOTYCZY SKARGA,**
- 3. EW. UCZESTNIKA (UCZESTNIKÓW) POSTĘPOWANIA**

Jeśli stronami są osoby fizyczne, ich oznaczenie następuje poprzez podanie imion i nazwisk.

Jeśli stronami są podmioty niebędące osobami fizycznymi ich oznaczenie następuje poprzez podanie ich nazwy (PAMIĘTAMY O DOŁĄCZENIU ODPISU KRS, W CELU WYKAZANIA PRAWIDŁOWOŚCI UMOCOWANIA).

Jeśli strona będąca osobą fizyczną nie ma zdolności procesowej, należy wskazać również dane jej przedstawiciela ustawowego.

Jeśli strona ustanowiła w sprawie pełnomocnika należy wskazać także jego imię i nazwisko, adres

kancelarii.

#### **IV. OZNACZENIE MIEJSCA ZAMIESZKANIA LUB SIEDZIBY STRONY ORAZ NUMERU PESEL / KRS / REGON / NIP**

Pod pojęciem "oznaczenie miejsca zamieszkania lub siedziby" należy rozumieć wskazanie adresu umożliwiającego skuteczne doręczenie pism w postępowaniu sądowym. W razie braku miejsca zamieszkania strony należy wskazać adres do doręczeń.

Zgodnie z nową treścią art. 46 § 2 pkt 1 b), c) ppsa w skardze wskazujemy numer:  
PESEL,  
KRS lub REGON lub NIP

#### **V. OZNACZENIE PRZEDMIOTU SPRAWY**

wymóg formalny z art. 46 § 2 pkt 1 d) ppsa

#### **VI. PODANIE WARTOŚCI PRZEDMIOTU ZASKARŻENIA**

Ten element skargi jest obligatoryjny, jeśli od wartości przedmiotu zaskarżenia zależy wysokość wpisu stosunkowego od skargi, należy pamiętać, że jeśli przedmiotem zaskarżenia jest należność pieniężna, to stanowi ona wartość przedmiotu zaskarżenia. Do wartości przedmiotu zaskarżenia nie wlicza się odsetek i kosztów związanych z należnością główną.

WPZ w:

- decyzjach podatkowych, najczęściej określających wysokość zobowiązania,
- decyzji wywłaszczeniowej – zaskarżenie decyzji w całości lub w części, co do kwoty odszkodowania – uchwała NSA

W ślad za powyższym, albo nawet mimo powyższego, aplikanci w skargach po oznaczeniu wpz, podobnie jak w apelacjach cywilnych wskazują wysokość wpisu sądowego stałego lub stosunkowego określanego na podstawie Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 roku w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

#### **VI. OZNACZENIE, ŻE PISMO JEST SKARGĄ**

#### **VII. WSKAZANIE ZASKARŻONEJ DECYZJI, POSTANOWIENIA LUB INNEGO AKTU LUB CZYNNOŚCI**

**SKARGA WNO SZONA JEST OD OSTATECZNEGO ROZSTRZYGN IĘCIA W TRYBIE ADMINISTRACYJNYM. NALEŻY TO ZWERYFIKOWAĆ!**

Należy wskazać datę i numer zaskarżonego aktu (ewentualnie znak sprawy) oraz podmiot, który go wydał, lub czynność.

## VIII. WSKAZANIE ZAKRESU ZASKARŻENIA

Należy wskazać, czy skarżący zaskarża decyzję, postanowienie, inny akt lub czynność w całości czy w części, a jeśli w części, należy precyzyjnie określić - opisowo lub poprzez wskazanie jednostek redakcyjnych osnowy decyzji - zakres zaskarżenia.

Należy pamiętać, że dopuszczalne jest zaskarżenie wyłącznie uzasadnienia decyzji.

## IX. OKREŚLENIE NARUSZENIA PRAWA LUB INTERESU PRAWNEGO

Brak konsekwencji ustawodawcy co do charakteru wskazanego naruszenia (art. 57 § 1 pkt 3 / art. 134 § 1 ppsa).

Niewątpliwie profesjonalista konstruuje zarzuty.

Sformułowanie zarzutów naruszenia przepisów prawa materialnego, procesowego i/lub ustrojowego.

Kolejność formułowania zarzutów:

- nieważnościowe;
- wznowieniowe;
- procesowe;
- materialne.

Rodzaj podnoszonego zarzutu musi być skorelowany następnie z wnioskami z art. 145 ppsa.

ART. 57 A PPSA – DODATKOWE, RYGORYSTYCZNE WYMOGI FORMALNE DLA SKARGI NA PISEMNĄ INTERPRETACJĘ PRZEPISÓW PRAWA PODATKOWEGO

## X. WNIOSEK ZASKARŻENIA

Zgodnie z art. 145 - 150 ppsa:

1. W odniesieniu do decyzji i postanowień wydawanych w postępowaniu administracyjnym uregulowanym przepisami KPA oraz ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji:

- a) wnoszę o uchylenie decyzji / postanowienia w całości - art. 145 § 1 pkt 1 ppsa;
- b) wnoszę o uchylenie decyzji / postanowienia w części, to jest w zakresie...
- c) wnoszę o stwierdzenie nieważności decyzji / postanowienia w całości - art. 145 § 1 pkt 2 ppsa;
- d) wnoszę o stwierdzenie nieważności decyzji / postanowienia w części, to jest w zakresie ...
- e) wnoszę o stwierdzenie wydania decyzji / postanowienia w całości z naruszeniem prawa - art. 145 § 1 pkt 3 ppsa
- f) wnoszę o stwierdzenie wydania decyzji / postanowienia z naruszeniem prawa w części, to jest w zakresie ...

2. W odniesieniu do innych niż decyzje i postanowienia aktów i czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (np.

czynności materialno - technicznych) oraz pisemnych interpretacji przepisów prawa podatkowego wydawanych w sprawach indywidualnych:

- a) żądam uchylenia aktu / pisemnej interpretacji przepisów prawa podatkowego - art. 146 § 1 ppsa,
- b) żądam stwierdzenia bezskuteczności czynności - art. 146 § 1 ppsa,
- c) żądam uchylenia aktu i uznania przez sąd uprawnienia lub obowiązku wynikającego z przepisu prawa - art. 146 § 2 ppsa

**3.** W odniesieniu do uchwał lub aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej, organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, innych niż określone w art. 3 § 2 pkt 5 ppsa, podejmowanych w sprawach z zakresu administracji publicznej:

- a) żądam stwierdzenia nieważności uchwały / aktu w całości - art. 147 § 1 ppsa;
- b) żądam stwierdzenia nieważności uchwały / aktu w części, to jest w zakresie .....
- c) żądam stwierdzenia, że akt / czynność zostały w całości wydane z naruszeniem prawa - art. 147 § 1 ppsa.
- d) żądam stwierdzenia, że akt / czynność zostały wydane z naruszeniem prawa w części, to jest w zakresie...
- e) żądam stwierdzenia, że akt jest niezgodny z prawem w całości
- f) żądam stwierdzenia, że akt jest niezgodny z prawem w części, to jest w zakresie .....

**4.** W odniesieniu do aktu nadzoru, na skutek rozpoznania skargi wniesionej przez jednostki samorządu terytorialnego

- a) żądam uchylenia aktu nadzoru w całości - art. 148 ppsa,
- b) żądam uchylenia aktu nadzoru w części - art. 148 ppsa.

**5.** W odniesieniu do bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1 - 4a ppsa

EWENTUALNA KONSTRUKCJA WNIOSKU W TRYBIE ART. 145A § 1 PPSA O WYDANIE WYROKU „MERYTORYCZNEGO”

EWNTUALNA KONSTRUKCJA WNIOKSU Z ART. 145 § 3 PPSA

WNIOSEK O ZWROT KOSZTÓW POSTĘPOWANIA W TRYBIE ART. 200 – 202 PPSA.

#### **Xa. WNIOSKI DODATKOWE**

- wniosek o wstrzymanie wykonania decyzji / postanowienia – w trybie
  - a) art. 61 § 2 ppsa;
  - b) art. 61 § 3 ppsa – uzasadnienie wniosku – wymóg formalny!
- wniosek dowodowy w trybie art. 106 § 3 i 5 ppsa;
- wniosek o przeprowadzenie postępowania uproszczonego w trybie art. 119 ppsa;
- wniosek o zawieszenie postępowania w trybie art. 124 ppsa;
- wniosek o wydanie postanowienia sygnalizacyjnego w trybie art. 155 ppsa;
- wniosek o zwolnienie od wpisu sądowego (prawo pomocy)

#### **XI. UZASADNIENIE**

## **XII. PODPIS**

Skarga musi zostać podpisana przez stronę, jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika. Podpis musi być własnoręczny.

## **XII. WYMIENIENIE ZAŁĄCZNIKÓW**

Przed wszystkim:

- pełnomocnictwo wraz z dowodem uiszczenia opłaty skarbowej od pełnomocnictwa;
- odpis skargi;
- dowód uiszczenia wpisu;
- ew. dowód z dokumentu;
- ew. KRS

## **I. Konstrukcja skargi do WSA - zarzuty, wnioski**

**Skarga do WSA (jako pismo kwalifikowane – art. 57 § 1 ppsa) winna zwiierać wymagania formalne, jakie zawiera każde pismo w postępowaniu sądoadministracyjnym (pismo zwykłe) - art. 46 ppsa, tj:**

- ♣ część adresowa pisma, z oznaczeniem, sądu , do którego skarga jest skierowana;
- ♣ oznaczenie organu za pośrednictwem którego kierujemy skargę;
- ♣ oznaczenie stron postępowania / przedstawicieli ustawowych / pełnomocników;
- ♣ oznaczenie miejsca zamieszkania, adresu do doręczeń lub siedziby stron, ich przedstawicieli ustawowych i pełnomocników;
- ♣ oznaczenie numeru PESEL, KRS, REGON lub NIP;
- ♣ oznaczenie rodzaju pisma - zatytułowanie pisma zgodnie z jego treścią i celem;
- ♣ osnowa wniosku lub oświadczenia;
- ♣ wskazanie naruszenia prawa;
- ♣ podpis (własnoręczny);
- ♣ wymienienie załączników;
- ♣ pełnomocnictwo.

### **Obowiązek podania wartości przedmiotu zaskarżenia:**

- zaokrąglenie w.p.z. w wyż do pełnych złotych;

- rodzaje wpisów sądowych:

- ♣ wpis stosunkowy - pobiera się w sprawach, w których przedmiotem zaskarżenia są należności pieniężne,
- ♣ wpis stały - w innych sprawach.

- art. 215 ppsa przewiduje obowiązek wskazywania wartości przedmiotu zaskarżenia w każdym piśmie procesowym, jeżeli od tej wartości zależy wysokość opłaty.

**Wpis stały pobiera się w sprawach wymienionych w § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 roku w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi.**

Sprawdzenie wartości przedmiotu zaskarżenia:

- art. 218 ppsa - przewodniczący może sprawdzić w.p. z. oznaczoną w piśmie i zarządzić w tym celu dochodzenie.

### **Należność pieniężna jako wartość przedmiotu zaskarżenia:**

Jeśli przedmiotem zaskarżenia jest należność pieniężna, zgodnie z art. 231 ppsa w sprawie pobiera się wpis stosunkowy.

W.p.z. nie jest wartość zaskarżonej decyzji administracyjnej, lecz **zakwestionowana wysokość należności pieniężnej, której ta decyzja dotyczy**. Wp.z. stanowi tylko ta część należności pieniężnej, która została zakwestionowana w skardze. Sąd bowiem nie orzeka o należnościach pieniężnych a jedynie kontroluje legalność aktów, w których takie należności zostały ustalone lub określone.

Wpż należy wskazać w walucie polskiej.

**Wysokość wpisu stosunkowego:**

Wpis stosunkowy zależy od wysokości należności pieniężnej objętej zaskarżonym aktem.

**Obliczanie wpż:**

Do wpż nie wliczamy należności akcesoryjnych - odsetek i kosztów, które są związane z należnością główną i nie mają samoistnego bytu, to znaczy nie mogłyby powstać bez należności głównej.

**Obowiązek załączenia odpisów pisma:**

Liczba odpisów pisma procesowego i odpisów załączników zależy od liczby stron uczestniczących w postępowaniu.

Pełnomocnikowi kilku osób doręcza się jeden egzemplarz pisma i załączników. Jeżeli jest kilku pełnomocników jednej strony, sąd doręcza pismo tylko jednemu z nich.

**WNIOSKI SKARGI (wnioski zaskarżenia):**

Sąd administracyjny nie jest związany wnioskami skarżącego ani co do zakresu zaskarżonego aktu czy czynności, ani co do sposobu pozbawienia ich mocy wiążącej, nawet jeśli wnioski takie zostały wyraźnie w skardze skonstruowane.

Wniosek zaskarżenia w skardze na decyzję lub postanowienie:

- o uchylenie decyzji lub postanowienia w całości lub w części;
- o stwierdzenie nieważności decyzji lub postanowienia w całości lub w części;
- o stwierdzenie wydania decyzji lub postanowienia z naruszeniem prawa.

Wybór wniosku zaskarżenia jest uzależniony od rodzaju zarzutów podniesionych w skardze.

Decyzja lub postanowienie podlega uchyleniu w całości lub w części jeśli sąd stwierdzi naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania, bądź inne naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć wpływ na wynik sprawy.

## **II. Tryb wniesienia skargi**

Artykuł 54 § 1 ppsa przewiduje pośredni tryb wnoszenia skargi do sądu administracyjnego.

Organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem zaskarżenia, ma trzydzieści dni na udzielenie odpowiedzi na skargę oraz przesłanie jej sądowi wraz z aktami. Wymieniony organ nie jest natomiast uprawniony do podjęcia czynności sprawdzających dopuszczalność skargi, legitymację skarżącego czy spełnienie przez skargę warunków formalnych.



Odpowiedź na skargę jest pismem procesowym w rozumieniu art. 45 p.p.s.a., a zatem powinna spełniać warunki formalne określone w art. 46 p.p.s.a. Komentowany przepis nie określa, jaką treść ma zawierać odpowiedź na skargę. Z istoty tego pisma wynika jednak, że powinna ona wyrażać stanowisko organu wobec zarzutów i wniosków skargi.

Za aktualne należy uznać pogląd sformułowany w okresie obowiązywania ustawy o NSA, że odpowiedź organu administracji publicznej na skargę nie może uzupełniać zaskarżonej decyzji przez zamieszczenie w niej ocen i rozważań, które zgodnie z art. 107 § 3 k.p.a. powinny zawierać jej uzasadnienie faktyczne i prawne (wyrok NSA z dnia 27 kwietnia 1992 r., III SA 1838/91).

Art. 54 § 3 reguluje instytucję autokontroli. Stosownie bowiem do tego przepisu organ administracji publicznej, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania zaskarżono, może w zakresie swojej właściwości uwzględnić skargę w całości do dnia rozpoczęcia rozprawy.

Powszechnie przyjmuje się, że celem autokontroli jest umożliwienie organom administracji publicznej ponownej weryfikacji własnego działania (lub braku działania) bez konieczności angażowania sądu administracyjnego w ocenę jego zgodności z prawem. Autokontrola prowadzi w związku z tym do szybszego załatwienia sprawy, i to zgodnie z żądaniem skarżącego, a zatem służy realizacji zasady szybkości postępowania wyrażonej w art. 7 p.p.s.a.

Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 5 lipca 1999 r., FPS 20/98, ONSA 1999, nr 4, poz. 120, podkreślił, że powyższe cele autokontroli powinny być brane pod uwagę przy wykładni art. 38 ust. 2 ustawy o NSA, która powinna dążyć do nadania temu przepisowi znaczenia zapewniającego najpełniejszą realizację owych celów. Orzeczenie to można w tym zakresie odnieść do komentowanego przepisu.

Organ administracji publicznej dokonujący autokontroli nie jest związany granicami skargi. Niezwiązanie wymienionego organu granicami skargi uzasadnia przyjęcie, że organ ten stosuje również art. 135 p.p.s.a. Jednakże zakres stosowania w ramach autokontroli art. 135 p.p.s.a. jest ograniczony.

Treść art. 54 § 3 wskazuje, że warunkiem skorzystania z uprawnienia do autokontroli jest uwzględnienie skargi w całości, a więc uznanie za uzasadnione zarówno zarzutów oraz wniosków skargi, jak i wskazanej w niej podstawy prawnej. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 18 lutego 2004 r., III SA 1804/02, ONSA WSA 2005, nr 1, poz. 9, wskazał, że organ podejmujący rozstrzygnięcie w trybie art. 38 ust. 2 ustawy o NSA jest związany treścią żądania skarżącego i nie ma możliwości wybiórczego uwzględnienia skargi. Stanowisko to zachowało pełną aktualność na tle komentowanego przepisu.

Artykuł 54 § 3 przewiduje możliwość uwzględnienia skargi do dnia rozpoczęcia rozprawy. Komentowany przepis nie określa skutków uwzględnienia skargi w ramach autokontroli po tym terminie. W wypadku zaskarżenia do sądu administracyjnego aktu lub czynności wydanych w ramach autokontroli sam fakt ich podjęcia po dniu rozpoczęcia rozprawy nie może uzasadniać skargi. Kwestia, czy związane z tym naruszenie przepisów postępowania (art. 54 § 3) mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 145 § 1 pkt 1 lit. c), będzie wymagała rozważenia na tle okoliczności konkretnej sprawy.

Organ administracji publicznej, w razie uwzględnienia skargi w trybie autokontroli, obowiązany jest wykonać czynności przewidziane w art. 54 § 2, a więc przekazać skargę wraz z aktami sądowi

administracyjnemu.

### **III. Odrzucenie skargi**

Odrzucenie skargi z uwagi na brak właściwości sądu administracyjnego nastąpi w szczególności w wypadku, gdy skarga dotyczy aktu lub czynności nieobjętych zakresem właściwości sądów administracyjnych (art. 3 § 2 i 3 oraz art. 4 p.p.s.a.) lub gdy dotyczy sprawy wyłączonej z właściwości tych sądów (art. 5 p.p.s.a.). Odrzucenie skargi z wymienionego powodu nastąpi także wówczas, gdy skarga została wniesiona w sprawie objętej właściwością sądów powszechnych.

Wniesienie skargi po upływie terminu do jej wniesienia powoduje odrzucenie skargi, o ile termin ten nie został przywrócony.

W orzecznictwie przyjmuje się jednak, że dla oceny zachowania terminu do wniesienia skargi nie można przyjąć daty nadania (złożenia skargi) do organu niewłaściwego w rozumieniu art. 54 § 1 p.p.s.a., gdyż na tym etapie postępowania niedopuszczalne jest zastosowanie trybu przewidzianego w art. 65 k.p.a. (postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 20 października 2004 r., IV SA/GI 647/04).

Odrzucenie skargi z powodu nieuzupełnienia braków formalnych nastąpi wówczas, gdy nie usunięto w wyznaczonym terminie tych braków mimo prawidłowego wezwania do ich usunięcia.

Skarga zostanie odrzucona, jeżeli dotyczy sprawy pomiędzy tymi samymi stronami, która jest w toku lub została już prawomocnie osądzona (powaga rzeczy osądzonej).

Podstawę odrzucenia skargi stanowi także stan powagi rzeczy osądzonej. Z treści art. 58 § 1 pkt 4 wynika wprost, że w ujęciu tego przepisu powaga rzeczy osądzonej zachodzi wówczas, gdy wystąpi tożsamość przedmiotowa (tożsamość sprawy) i tożsamość podmiotowa (tożsamość stron).

Odrzucenie skargi nastąpi, jeżeli jedna ze stron nie ma zdolności sądowej albo jeżeli skarżący nie ma zdolności procesowej, a nie działa przez przedstawiciela, albo jeżeli w składzie organów jednostki organizacyjnej będącej stroną skarżącą zachodzą braki uniemożliwiające jej działanie. Jednakże sąd odrzuci skargę dopiero wówczas, gdy brak nie zostanie uzupełniony.

Niedopuszczalność skargi z innych przyczyn wystąpi w szczególności, gdy:

- a) skarga zostanie wniesiona bez wyczerpania środków zaskarżenia albo bez uprzedniego wezwania na piśmie do usunięcia naruszeń prawa, gdy ustawa nie przewiduje środków zaskarżenia w sprawie będącej przedmiotem skargi;
- b) organizacja społeczna wniesie skargę w sprawie dotyczącej interesu prawnego innej osoby, mimo że nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym;
- c) skarga zostanie wniesiona przez osobę niemogącą być pełnomocnikiem albo niemającą pełnomocnictwa;
- d) skargę wniesie osoba, której ustawa szczególna nie przyznaje w konkretnym wypadku (na konkretny akt lub czynność) legitymacji skargowej.

Artykuł 58 § 4 ppsa zawiera unormowanie, które ma zapobiegać negatywnym sporom o właściwość między sądami administracyjnymi i sądami powszechnymi.

Do przyjęcia, że sąd powszechny uznał się za niewłaściwy w sprawie, konieczne jest wydanie przez ten sąd postanowienia o odrzuceniu pozwu właśnie z uwagi na niepodleganie danej sprawy kognicji tego sądu. Natomiast odrzuceniu pozwu z innej przyczyny lub zwrot pisma procesowego nie świadczy o uznaniu się przez sąd powszechny za niewłaściwy. W tej sytuacji nie można przyjąć, że w sprawie znajdzie zastosowanie art. 58 § 4 p.p.s.a. (postanowienie NSA z dnia 19 września 2012 r., I OSK 1816/12, CBOSA).

Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 18 czerwca 2010 r., II FSK 67/08, ZNSA 2011, nr 1, s. 164, stwierdził, że art. 58 § 4 p.p.s.a. nakłada na sąd administracyjny obowiązek przejęcia sprawy, w której sąd powszechny uznał się za niewłaściwy, nie nakłada natomiast obowiązku jej merytorycznego rozstrzygnięcia. Jednostkowe (oczywiście błędne) uznanie się przez sąd powszechny za niewłaściwy nie jest bowiem równoznaczne z tym, że właściwy będzie sąd administracyjny. Takie przejęcie nie może stwarzać dla sądu administracyjnego uprawnienia prawokształtującego przez kreowanie nowej właściwości, w sytuacji gdy sąd ten, pomimo przekazania sprawy, pozostaje nadal niewłaściwy.

#### **IV. Wstrzymanie wykonania decyzji lub aktu**

Zgodnie z art. 61 § 1 wniesienie skargi nie wstrzymuje wykonania aktu lub czynności. Przepis ten nie ma więc charakteru bezwzględnie suspensywnego. Przepisy szczególne mogą jednak wprowadzać wyjątki od tej zasady; np. zgodnie z art. 9 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.) w sprawach wykonywania, ograniczenia lub pozbawienia praw do nieruchomości w wypadku wniesienia skargi do sądu administracyjnego organ, który wydał decyzję, wstrzymuje z urzędu jej wykonanie, w drodze postanowienia, na które nie przysługuje zażalenie (szerzej na ten temat por. postanowienie WSA w Gdańsku z dnia 21 czerwca 2004 r., II SA/Gd 231/04, LEX nr 812451).

Podobny wyjątek wprowadza art. 239f o.p., który stanowi, że organ podatkowy pierwszej instancji wstrzymuje wykonanie decyzji ostatecznej w razie wniesienia skargi do sądu administracyjnego do momentu uprawomocnienia się orzeczenia sądu administracyjnego:

- 1) na wniosek – po przyjęciu zabezpieczenia wykonania zobowiązania wynikającego z decyzji wraz z odsetkami za zwłokę, o którym mowa w art. 33d § 2 o.p. – do wysokości zabezpieczenia i na czas jego trwania, lub
- 2) z urzędu – po prawomocnym wpisie hipoteki przymusowej lub wpisie zastawu skarbowego korzystających z pierwszeństwa zaspokojenia, które zabezpieczają wykonanie zobowiązania wynikającego z decyzji wraz z odsetkami za zwłokę – do wysokości odpowiadającej wartości przedmiotu hipoteki przymusowej lub zastawu skarbowego.

Przepis art. 239f § 1 o.p. stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 61 § 6 p.p.s.a.

Komentowany przepis rozróżnia wstrzymywanie wykonania aktu lub czynności przez organ administracji i przez sąd. W pierwszym wypadku jest to dozwolone do czasu przekazania skargi sądowi (może to nastąpić po upływie terminu określonego w art. 54 § 2, jeżeli akta wraz ze skargą nie zostały jeszcze przekazane sądowi), w drugim – od chwili wpływu aktu do sądu. W związku z tym podziałem rodzi się pytanie o relację między art. 61 § 2 i art. 61 § 3 w sytuacji, gdy wniosek o wstrzymanie zawarty został w skardze wnoszonej za pośrednictwem organu, a organ do tego wniosku się nie odniósł. Adresatem wniosku o wstrzymanie aktu lub czynności, zawartego w skardze, w zależności od podstawy prawnej, będzie albo organ, albo sąd. Jeżeli w podstawie powołano art. 61 § 2, wniosek powinien rozpoznać organ. Rozpoznanie wniosku przez sąd w takiej

sytuacji jest możliwe po wezwaniu strony do uzupełnienia wniosku o wskazanie prawidłowej podstawy prawnej przez powołanie się na jedną z przesłanek, o których mowa w art. 61 § 3.

Jeżeli jako podstawę wniosku strona podała art. 61 § 3, adresatem jest sąd. Organ może w takim przypadku wstrzymać wykonanie aktu lub czynności z urzędu. Brak rozstrzygnięcia organu powoduje, że wiosek rozpozna sąd, bez potrzeby jego ponawiania.

Wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności przez organ w pierwszym lub drugim wypadku czyni postępowanie przed sądem administracyjnym w tej kwestii bezprzedmiotowym (por. postanowienie NSA z dnia 18 czerwca 2004 r., FZ 143/04, niepubl.), chyba że wniosek adresowany do sądu organ rozpoznał tylko w części.

Bezprzedmiotowość takiego wniosku skutkuje jego oddaleniem, a nie umorzeniem postępowania. Komentowana ustawa podstawę do umorzenia postępowania wskazuje w ściśle określonych przepisach (art. 118 § 2, art. 130 § 1, art. 161, 189, 282 § 2), wśród których nie ma odwołania do art. 61. Należy ponadto zauważyć, że wskazane w ustawie wypadki odnoszą się do całkowitego umorzenia postępowania sądowego, podczas gdy postępowanie o ochronę tymczasową jest postępowaniem incydentalnym.

Artykuł 61 § 2 rozróżnia trzy rodzaje sytuacji faktycznych, w których może dojść do wstrzymania wykonania aktu lub czynności przez organ. Przepis art. 61 § 2 pkt 1 dotyczy decyzji lub postanowień, których wykonanie organ może wstrzymać w całości lub w części, chyba że zachodzą przesłanki, od których w postępowaniu administracyjnym uzależnione jest nadanie decyzji lub postanowieniu rygoru natychmiastowej wykonalności albo gdy ustawa szczególna wyłącza ich wstrzymanie (np. art. 188 ust. 6 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej, tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 11, poz. 66 z późn. zm.; art. 4a ust. 2 pr. bank.; art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym, Dz. U. Nr 130, poz. 1450 z późn. zm.). Artykuł 61 § 2 pkt 2 dotyczy innych aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej, które organ może wstrzymać w całości lub w części bez żadnych ograniczeń. Kolejna jednostka redakcyjna, art. 61 § 2 pkt 3, dotyczy uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków oraz aktów terenowych organów administracji rządowej, które mogą być wstrzymywane w całości lub w części, z wyjątkiem przepisów prawa miejscowego, które weszły w życie.

Z powyższego wynika, że ustawodawca nie określił pozytywnych przesłanek uzasadniających wstrzymanie. Wskazał jedynie w pierwszym i w drugim wypadku (art. 61 § 2 pkt 1 i 3), kiedy wstrzymywanie jest niedopuszczalne: w pierwszym, jeżeli zachodzi możliwość nadania rygoru natychmiastowej wykonalności lub ustawa szczególna wyłącza wstrzymanie; w drugim wstrzymanie jest niedopuszczalne w odniesieniu do aktów prawa miejscowego, które weszły w życie. W pozostałym zakresie organy administracji mogą w ramach uznania administracyjnego, z urzędu lub na wniosek, wstrzymać wykonanie aktu lub czynności. Brak przesłanek pozytywnych do udzielenia ochrony tymczasowej oznacza, że w zakresie swojego uznania organ może wziąć pod uwagę wszelkie racje i argumenty wskazane przez skarżącego. O wstrzymaniu całkowitym lub częściowym bądź odmowie wstrzymania organ rozstrzyga postanowieniem, na które nie służy żaden środek zaskarżenia.

Postępowanie przed sądem może być prowadzone wyłącznie na wniosek skarżącego. Nie można podzielić poglądu wyrażonego w postanowieniu NSA z dnia 6 grudnia 2006 r., II OZ 1352/06, LEX nr 927752, że konstrukcja ochrony tymczasowej tylko częściowo oparta jest na zasadzie skargowości, albowiem decyduje o tym treść art. 134 § 1 p.p.s.a., który stanowi, że sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną

podstawą prawną. Nawet gdyby przyjąć, że odwołanie się do unormowania zawartego w art. 134 p.p.s.a. w sprawie wпадkowej, która nie wszczyna postępowania w sprawie, jest uzasadnione, nie zmienia to faktu, że brak wniosku uprawnionego podmiotu uniemożliwia sądowi podjęcie postępowania w przedmiocie wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu, nawet gdyby z samego tego aktu wynikała oczywista szkoda lub trudne do odwrócenia skutki. Nie jest również dopuszczalne wyjście poza granice wniosku, np. wstrzymanie zaskarżonego aktu w całości, gdy strona domaga się jego wstrzymania w części. Podzielić natomiast można pogląd, że po wszczęciu postępowania na skutek złożonego wniosku zasada skargowości może w określonych sytuacjach doznac ograniczeń polegających na uwzględnieniu z urzędu okoliczności decydujących o wstrzymaniu bądź odmowie wstrzymania, przy czym brak powołania się na ustawowe przesłanki wstrzymania uniemożliwia sądowi merytoryczne rozpoznanie wniosku.

Podobnie jak organ administracji sąd może wstrzymać wykonanie zaskarżonego aktu lub czynności w całości lub w części. W tym drugim wypadku winien wyraźnie wskazać, że w pozostałej części odmawia wstrzymania, chyba że wniosek skarżącego dotyczy części decyzji i sąd uwzględnia go w całości.

Orzeczenie dotyczące wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji ma charakter fakultatywny, a więc sąd może, lecz nie musi wstrzymać wykonania zaskarżonego aktu lub czynności, nawet gdy występują w sprawie przesłanki przewidziane w powołanym wyżej przepisie, od których zaistnienia ustawodawca uzależnia wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności. Powyższa okoliczność niewątpliwie zawęży sądowi kasacyjnemu zakres kontroli. Przyjąć bowiem należy, że oparte na uznaniu rozstrzygnięcie sądu administracyjnego pierwszej instancji, jeżeli będzie miało spójne i logiczne uzasadnienie, będzie prawidłowe.

Rozstrzygając na podstawie art. 61 § 3, sąd jest związany zamkniętym katalogiem przesłanek pozytywnych. Ustawa wymienia w tym przepisie dwie przesłanki: niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody oraz niebezpieczeństwo spowodowania trudnych do odwrócenia skutków. Od tej zasady ustawodawca przewidział dwa wyjątki dotyczące aktów prawa miejscowego, które weszły w życie, oraz aktów lub czynności, których wstrzymanie wykonania wyłącza ustawa szczególna.

Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych wskazuje, że warunkiem wydania postanowienia o wstrzymaniu wykonania aktu lub czynności jest wykazanie przez stronę we wniosku okoliczności uzasadniających możliwość wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków i ich konkretyzacja w przedstawionym przez stronę materiale dowodowym. Nie wystarczy więc samo powtórzenie treści przepisu. Uzasadnienie wniosku powinno się odnosić do konkretnych zdarzeń (okoliczności) świadczących o tym, że w stosunku do wnioskodawcy wstrzymywanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności jest uzasadnione. Najdobitniej wyraził to NSA w postanowieniu z dnia 18 maja 2004 r., FZ 65/04, niepubl., w którym stwierdził, że brak uzasadnienia wniosku o wstrzymanie wykonania decyzji uniemożliwia jego merytoryczną ocenę. W innym orzeczeniu sąd podkreślił, że wydanie postanowienia oczekiwanego przez stronę zależy od uznania sądu. W żadnym razie nie można utożsamiać obowiązku sądu dokonania oceny argumentów przedstawianych przez stronę z obowiązkiem udowodnienia braku przesłanek wstrzymania wykonania przedmiotu zaskarżenia (por. postanowienie NSA z dnia 9 lipca 2004 r., FZ 163/04).

Artykuł 61 § 3 nie łączy wyrządzenia szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków z osobą skarżącego. W sprawach ze skargi na decyzję o pozwoleniu na budowę rozpoznanie wniosku o wstrzymanie wykonania decyzji może wymagać rozważenia wstrzymania decyzji w części lub zastosowania art. 35a pr. bud. przy uwzględnieniu stanowiska inwestora. Z drugiej strony instytucja

ochrony tymczasowej nie może służyć tamowaniu biegu postępowania w innych sprawach i opóźnianiu wydawania rozstrzygnięć merytorycznych w tych sprawach. Analizowanej problematyki dotyczy bardzo interesujące postanowienie NSA z dnia 10 lutego 2006 r., II OZ 102/06, OSP 2006, z. 10, poz. 119, w którym sąd stwierdził, że rozpoznając wniosek o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji, powinno się brać pod uwagę stanowiska wszystkich uczestników postępowania, bowiem niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków może zachodzić nie tylko po stronie wnoszącego skargę (wnioskodawcy), ale również po stronie innych uczestników postępowania. Z drugiej zaś strony wniosek o wstrzymanie powinien być również doręczany organowi administracji. Brak takiego doręczenia nie pozwala temu organowi na ustosunkowanie się do wniosku przed podjęciem postanowienia i sam przez się czyni postępowanie w sprawie takiego wniosku wadliwym.

Wniosek o wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności nie wszczyna postępowania w sprawie. Nie jest więc możliwe jego odrzucenie. Jest to pismo w postępowaniu sądowym, które w razie niezuzpełnienia braków podlega, zarządzeniem przewodniczącego, pozostawieniu bez rozpoznania. W wypadku innych braków, np. braku uzasadnienia, podlega merytorycznemu rozpoznaniu przez sąd.

Postanowienie w sprawie wstrzymania aktu lub czynności, które sąd może wydać na posiedzeniu niejawnym, wiąże sąd od chwili, w której zostało podpisane wraz z uzasadnieniem (art. 164 p.p.s.a.). Natomiast strony, jak również inne sądy i organy, a w wypadkach w ustawie przewidzianych także inne osoby, postanowienie wiąże z chwilą uprawomocnienia (art. 170 p.p.s.a.).

## **BIBLIOGRAFIA:**

- ♣ Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz., rok 2013, wydanie 5, red. Bogusław Dauter i inni, WoltersKluwer;
- ♣ Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz., rok 2012, wydanie 5, red. Tadeusz Woś i inni, LexisNexis;
- ♣ Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz., rok 2011, wydanie 5, red. Jan Paweł Tarno, LexisNexis.
- ♣ Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowno-administracyjnym, Komentarz, Orzecznictwo, red. Hanna Knysiak - Molczyk, LexisNexis.