

Rozdział I. Zagadnienia wstępne

§ 1. Cel i zakres pracy

Tematyka prowadzonych w pracy rozważań odnosi się do instytucji prawnej¹ uczestników postępowania sądowoadministracyjnego. Szerzej zaś badania naukowe obejmują zagadnienie układu podmiotowego postępowania przed sądami administracyjnymi. Aspekt ten jawi się jako jeden z kluczowych dla nauki prawa o postępowaniu sądowoadministracyjnym z dwóch zasadniczych względów. Pierwszym z nich są doniosłe skutki, jakie pociąga za sobą jego wadliwe ukształtowanie – zgodnie z art. 183 § 2 pkt 5 PostAdmU pozbawienie strony możliwości obrony jej praw przesądza o nieważności postępowania sądowoadministracyjnego. W rozumieniu przywołanego przepisu „stroną”, na mocy art. 12 PostAdmU, jest również uczestnik postępowania. Co więcej, brak zdolności sądowej lub procesowej uczestnika postępowania oraz pozbawienie go możliwości działania wskutek naruszenia przepisów prawa aktualizuje możliwość żądania wznowienia postępowania sądowoadministracyjnego z powodu nieważności, o czym stanowi art. 271 pkt 2 PostAdmU w zw. z przywołanym już art. 12 PostAdmU. Po wtóre, dopuszczenie do udziału w postępowaniu podmiotów innych niż jednostka poszukująca na drodze sądowej ochrony swych praw podmiotowych oraz organu, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania stały się zarzewiem sporu, ma istotny wpływ zarówno na przebieg samego postępowania (czego przykład może stanowić zawieszenie postępowania sądowoadministracyjnego na skutek śmierci uczestnika postępowania² czy też skorzystanie przez uczestnika postępowania z przysługującej mu inicjatywy dowodowej), jego ramy czasowe³, jak również

¹ Instytucja prawna to, jak wskazuje J. Borkowski, „zespół czy więzka przepisów prawnych jako mechanizm” – J. Borkowski (aktualizacja: B. Adamiak), w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2017, s. 121.

² Zob. Z. Czarnik, *Podstawy zawieszenia postępowania sądowoadministracyjnego*, Przemysł 2007, s. 98–101; post. NSA z 24.10.2012 r., II OZ 904/12, Legalis.

³ Założenie to legło u podstaw dodania do PostAdmU art. 64b § 3, wyłączającego zastosowanie art. 33 PostAdmU do postępowań sądowych, których przedmiotem jest rozpoznanie sprzeciwu od

na trwałość podjętego w nim rozstrzygnięcia (legitymacja procesowa uczestnika postępowania do wnoszenia środków zaskarżenia od rozstrzygnięć podjętych w postępowaniu, a przede wszystkim skargi kasacyjnej do NSA od wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego).

W piśmiennictwie zwraca się uwagę, że „dla każdej procedury konieczne staje się precyzyjne ustalenie jej zakresu podmiotowego. Element ten ma bowiem przesądzające znaczenie nie tylko dla oceny prawidłowości wykonanej czynności czy podjętego aktu, ale również dla oceny ich istnienia w sferze prawnej”⁴.

Nieprzypadkowo przy konstruowaniu definicji postępowania sądowoadministracyjnego nie abstrahuje się od wypuklenia tego elementu procesu, jakim jest udział w nim uprawnionych podmiotów. Jak wskazuje B. Adamiak, przez pojęcie postępowania sądowoadministracyjnego należy rozumieć: „regulowany przez prawo procesowe ciąg czynności procesowych sądu administracyjnego i **innych podmiotów tego postępowania** [podkr. – P.J.] podjętych w celu rozstrzygnięcia sporu o zgodność z prawem działania bądź zaniechania działania przez organ wykonujący administrację publiczną”⁵.

Słusznie K. Celińska-Grzegorzczak zauważa, że „Całokształt przepisów ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi pozwala na opisanie procesu sądowoadministracyjnego jako ciągu działań uprawnionych podmiotów, wzajemnie się determinujących, zmierzających do efektu finalnego, jakim ma być wydanie orzeczenia w sprawie. Nie ma więc postępowania sądowoadministracyjnego bez działania uprawnionych podmiotów (...)”⁶.

O istotnym znaczeniu tematyki układu podmiotowego postępowania sądowoadministracyjnego świadczy również to, że odgrywa ona znaczącą rolę w ciągu całego procesu sądowoadministracyjnej kontroli administracji. Zasadniczo obowiązek prawidłowego ukształtowania zakresu podmiotowego postępowania przed sądem administracyjnym ciąży na nim samym, choć w jego realizację zaangażowany jest również skarżący, na którego ustawodawca na-

decyzji kasatoryjnej organu odwoławczego z przekazaniem sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji, wydanej na podstawie art. 138 § 2 KPA.

⁴ G. Łaszczycza, A. Matan, Postępowanie administracyjne jako przedmiot prawa administracyjnego procesowego. Propozycja systematyki, w: Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego (red. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik), Warszawa 2018, s. 198.

⁵ B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, Postępowanie administracyjne, 2017, s. 116–117.

⁶ K. Celińska-Grzegorzczak, Pozbawienie jednostki możliwości obrony praw w postępowaniu sądowoadministracyjnym, Warszawa 2018, s. 143.

kłada obowiązek dołączenia do skargi odpowiedniej liczby jej odpisów. Jak wiadać, problematyka układu postępowania sądowoadministracyjnego powinna być zatem przedmiotem analizy już na etapie poprzedzającym jego wszczęcie. Stanowi również element podlegający uwzględnieniu w każdym jego stadium, a wydanie orzeczenia kończącego postępowanie nie oznacza wcale, że kwestia ta przestaje odgrywać znaczącą rolę, bowiem pozostaje jeszcze konieczność przesądzenia, którym podmiotom doręczyć orzeczenie kończące postępowanie w sprawie oraz komu przypisać legitymację do wnoszenia środków prawnych od zapadłych rozstrzygnięć.

Szczegółowa analiza instytucji prawnej będącej przedmiotem rozważań nie może nie zostać poprzedzona krótką charakterystyką samego postępowania, w ramach którego ona funkcjonuje. Bez znajomości tej materii nie sposób dokonać prawidłowego wyjaśnienia istoty opisywanego zjawiska prawnego, stąd warto już w tym miejscu poczynić kilka wstępnych uwag w rzeczonym zakresie.

Sądowa kontrola działalności organów administracji publicznej uznawana jest współcześnie za jeden z immanentnych elementów demokratycznego państwa prawnego⁷. Sądownictwo administracyjne, utworzone z myślą o ochronie interesów jednostki⁸, gwarantuje jej możliwość obrony własnego interesu prawnego w postępowaniu przed niezawisłym sądem⁹. Sąd administracyjny, pełniąc rolę arbitra¹⁰, rozstrzyga spór¹¹ jednostki z państwem (ewentualnie jednostką samorządu terytorialnego), reprezentowanym w postępowaniu są-

⁷ E. Ochendowski, Postępowanie administracyjne – ogólne, egzekucyjne i sądowoadministracyjne, Toruń 2005, s. 311; J. Boć, J. Jendroška, w: Prawo administracyjne (red. J. Boć), Wrocław 2010, s. 395; W. Sawczyn, w: System PrAdm, t. 10, s. 83.

⁸ A. Kabat, Prawo do sądu jako gwarancja ochrony praw człowieka w sprawach administracyjnych, w: Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona (red. L. Wiśniewski), Warszawa 1997, s. 231; M. Sieniuc, Wartości leżące u podstaw modelu sądowej kontroli administracji publicznej, w: Aksjologia prawa administracyjnego. Tom II (red. J. Zimmermann), Warszawa 2017, s. 45.

⁹ B. Adamiak, Kontrola postępowania administracyjnego przez sąd administracyjny, w: Kontrola działania administracji (red. K. Nowacki), Wrocław 2010, s. 74.

¹⁰ Z. Czarnik, Istota i charakter prawny postępowania sądowoadministracyjnego, Administracja – Teoria, Dydaktyka, Praktyka 2006, Nr 2 (3), s. 30; *tenże*, Podstawy zawieszenia, s. 22.

¹¹ Jak wskazuje K. Sobieralski: „Spór (konflikt) w postępowaniu przed sądem administracyjnym ma specyficzny charakter. Opiera się bowiem na przeciwstawieniu sobie przez podmiot administrowany oraz podmiot administrujący ocen legalności działania lub zaniechania tego ostatniego” – K. Sobieralski, Rozpoznanie sprawy sądowoadministracyjnej, Wrocław 2019, s. 56; zdaniem J. Zimmermanna, kasacyjny charakter orzeczeń sądów administracyjnych oznacza, że nie rozstrzygają one sporów pomiędzy dwoma podmiotami – zob. J. Zimmermann, Aksjomaty sądownictwa administracyjnego, Warszawa 2020, s. 69–70.

dowoadministracyjnym przez swe organy, w oparciu o kryterium legalności (zgodności działalności organów administracji z przepisami prawa)¹² poprzez sformułowanie zwrotu stosunkowego¹³ o treści: „zaskarżony akt (czynność) jest/nie jest zgodny z prawem”¹⁴, a więc autorytatywnej wypowiedzi o zgodności przedmiotu kontroli z normą prawa przedmiotowego. Podstawę do wydania rozstrzygnięcia stanowi norma odniesienia, która wyznacza sądowi podstawę do działania i jego kierunek, oraz norma dopełnienia, a więc zespół przepisów będących podstawą działań organu administracji, które stanowią przedmiot kontroli sądowoadministracyjnej¹⁵. Sądowa kontrola administracji nie obejmuje natomiast „tzw. sfery celowości i co do zasady nie może polegać na merytorycznym rozstrzyganiu spraw wniesionych do sądu administracyjnego w drodze skarg na decyzję administracyjną lub inny akt organu administracji”¹⁶. Negatywna ocena zgodności z prawem przedmiotu zaskarżenia aktualizuje (z reguły) kompetencję do eliminacji z obrotu wadliwych rozstrzygnięć administracji poprzez zastosowanie wobec nich przewidzianych przez ustawodawcę sankcji (nieważności bądź wzruszalności¹⁷). Ostateczne zakończenie sporu następuje wraz z uzyskaniem przez wyrok sądu administracyjnego przymiotu prawomocności¹⁸. Sprawa, w której orzekł sąd administracyjny i stwierdził, że zaskarżone działanie administracji jest zgodne z prawem, uzyskuje przymiot *res iudicatae*, co oznacza, że niezadowolona z treści rozstrzygnięcia jednostka nie może kwestionować już jego legalności¹⁹ (z wykorzysta-

¹² Art. 1 § 2 PrUSA; zob. M. Kopacz, Legalność działania organów administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym a kontrola tej legalności sprawowana przez sądy administracyjne, ZNSA 2014, Nr 2 (53), s. 40–54.

¹³ Na temat zwrotów stosunkowych zob. J. Wróblewski, Zwroty stosunkowe – wypowiedzi o zgodności z normą, w: J. Wróblewski, Pisma wybrane, Warszawa 2015, s. 100–114.

¹⁴ J.P. Tarno, Nadużywanie prawa do skargi kasacyjnej przez organy administracji publicznej, w: Ochrona strony słabszej stosunku prawnego. Księga jubileuszowa ofiarowana Profesorowi Adamowi Zielińskiemu (red. M. Boratynska), Warszawa 2016, s. 226.

¹⁵ M. Romańska, Granice przedmiotowe skuteczności orzeczeń sądów administracyjnych co do istoty sprawy, PPP 2010, Nr 5, s. 43.

¹⁶ L. Leszczyński, Praworządność jako kryterium sądowej kontroli stosowania prawa administracyjnego, Rzeszowskie Studia Prawnicze 2011, Nr 1, s. 390.

¹⁷ Wyjątek w tym zakresie stanowi sankcja stwierdzenia wydania decyzji lub postanowienia z naruszeniem prawa, o której mowa w art. 145 § 1 pkt 3 PostAdmU, której zastosowanie skutkuje pozostawieniem w obrocie prawnym aktu uznanego przez sąd administracyjny za wadliwy.

¹⁸ T. Woś, Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 grudnia 2009 roku, OPS 6/09, PPP 2010, Nr 9, s. 94.

¹⁹ P. Przybysz, Skutki orzeczeń sądów administracyjnych (uwagi prawnoporównawcze), w: Europeizacja polskiego prawa administracyjnego, Wrocław 2005, s. 539.

niem zwyczajnych środków zaskarżenia). Zakres podmiotowy powagi rzeczy osądzonej wyroku sądu administracyjnego obejmuje również podmioty, które samodzielnie nie zdecydowały się na poszukiwanie ochrony swych interesów w postępowaniu sądowoadministracyjnym, w tym również uczestników postępowania sądowoadministracyjnego. Powaga rzeczy osądzonej oddziałuje *erga omnes*, a więc także wobec potencjalnych współuczestników występujących w sprawie²⁰. Jak wskazuje Z. Czarnik, „wyrok sądu wiąże nie tylko sąd, który go wydał, ale i inne podmioty i w tym sensie jest dla nich prawem”²¹.

Konstytucyjna rola sądów administracyjnych jako organów kontroli działalności administracji publicznej, zdeterminowana w głównej mierze poprzez brzmienie art. 184 Konstytucji RP („Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej”), wyklucza powierzenie im orzecznictwa merytorycznego, tj. zastępującego zaskarżone działanie stanowiące przedmiot kontroli²². Przyjmuje się, że pozostawałoby to w sprzeczności z konstytucyjną zasadą trójpodziału władzy²³. W praktyce oznacza to, że sądy administracyjne same nie stosują norm prawa administracyjnego, a ograniczają się do kontroli ich stosowania²⁴, zaś orzeczenia sądowe nie kształtują samodzielnie materialnych stosunków administracyjnoprawnych, choć mają wpływ na byt prawny tych stosunków poprzez ich przewracanie bądź umocnienie ich trwałości. Uwzględnienie skargi daje podstawę do poprawnego ukształtowania stosunku prawa materialnego w przyszłości przez organ administracji publicznej zobowiązany do respektowania treści orzeczenia sądu zapadłego w sprawie²⁵.

Istoty sporu sądowoadministracyjnego, tak zresztą jak i każdego innego sporu prawnego, upatrywać należy w rozstrzygnianiu spornych interesów co

²⁰ M. Romańska, Skuteczność orzeczeń sądów administracyjnych, Warszawa 2010, s. 242.

²¹ Z. Czarnik, Podstawy zawieszenia, s. 33.

²² J. Zimmermann, Aksjomaty sądownictwa, s. 46–47.

²³ W. Chróścielewski, J.P. Tarno, Trójszczeblowy model sądownictwa administracyjnego a jednoinstancyjne postępowanie administracyjne, PiP 1999, Nr 5, s. 29; odmiennie A. Krawczyk, w: Polskie sądownictwo administracyjne (zarys systemu) (red. Z. Kmieciak), Warszawa 2007, s. 56–57.

²⁴ J. Zimmermann, Aksjomaty prawa administracyjnego, Warszawa 2013, s. 119.

²⁵ Z. Czarnik, Podstawy zawieszenia, s. 26.

najmniej dwóch podmiotów na podstawie prawa²⁶. Cecha ta wyraźnie różnicuje postępowanie sądownoadministracyjne od postępowania administracyjnego, w którym niewykluczony jest udział wyłącznie jednej strony, zaś nawet występowanie wielości stron o spornych interesach nie nadaje postępowaniu administracyjnemu charakteru postępowania kontradiktoryjnego²⁷ – zachowuje ono bowiem swój „niesporny charakter”²⁸. W żadnym razie za stronę postępowania administracyjnego nie można uznać organu, który w tymże postępowaniu dokonuje autorytatywnej konkretyzacji normy administracyjnego prawa materialnego wobec jednostki poddanej jego władczej ingerencji. Faktowi temu nie przeczy to, że organ rozstrzygając sprawę, staje się stroną nawiązaną z jednostką stosunku administracyjnoprawnego.

Zgodnie z art. 32 PostAdmU: „W postępowaniu w sprawie sądownoadministracyjnej stronami są skarżący oraz organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi”. W postępowaniu przed sądem administracyjnym spór wiodą zatem podmiot domagający się udzielenia mu ochrony prawnej oraz podmiot, którego działanie bądź zaniechanie stało się przyczyną poszukiwania tejże ochrony²⁹.

Jednostka zaskarżając do sądu administracyjnego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ administracji publicznej, zyskuje równą względem swego przeciwnika procesową pozycję w postępowaniu sądowym. Z chwilą wniesienia skargi istotnie zmienia się zatem jej status i pozycja prawna – przestaje być ona adresatem jednostronnych, władczych działań i rozstrzygnięć administracji, a staje się równorzędnym podmiotem postępowania, dysponującym takimi samymi prawami³⁰ oraz tożsamym (co do zasady) instrumentarium procesowym co organ, który wcześniej władczo rozstrzygał o jej prawach lub obowiązkach – cecha ta jest uznawana za *signum specificum* spraw sądownoadministracyjnych³¹.

²⁶ I. Wajnes, Ochrona praw i interesów jednostki w postępowaniu administracyjnym, Wilno 1939, s. 24.

²⁷ J. Zimmermann, Działanie Naczelnego Sądu Administracyjnego wobec ogólnego postępowania administracyjnego, KSP 1984, s. 67.

²⁸ W. Dawidowicz, Zarys procesu administracyjnego, Warszawa 1989, s. 8.

²⁹ A. Zieliński, Pojęcie strony w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, w: Proces i prawo. Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa ku czci profesora Jerzego Jodłowskiego (red. E. Łętowska), Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1989, s. 543.

³⁰ R.J. Roesler, Podstawowe elementy struktury prawnej skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego, KSP 1984, s. 104.

³¹ M. Dąbrowski, Prawo o sądu administracyjnego w świetle standardów wynikających z treści art. 45 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2016, Nr 3, s. 114.

Przekształcenie pozycji prawnej w sferze procesowej dotyczy również organu administracji publicznej, który z roli „sędziego we własnej sprawie”³² staje się równouprawnioną względem skarżącego stroną postępowania przed sądem administracyjnym³³. Zasadniczo, pomijając możliwość dokonania, przewidzianej na etapie postępowania sądowoadministracyjnego, autorewizji podjętego rozstrzygnięcia będącego zarzewiem sporu sądowego, organ administracji publicznej pozbawiony jest dłużej kompetencji do jednostronnego, władczego wyznaczania sytuacji prawnej jednostki. Nie oznacza to jednak, że z tym momentem ustają ukształtowane na etapie przedsądowym więzi materialnoprawne łączące jednostkę z organem, bowiem w trakcie postępowania sądowego trwa nadal ukształtowany na etapie przedsądowym materialny stosunek administracyjnoprawny. O tym, czy nastąpi ich przerwanie bądź zniesienie z mocą wsteczną, przesądza sąd, rozstrzygając sprawę.

Spór przed sądem administracyjnym ma charakter kontradiktoryjny – cechę tę zapewniają przepisy, które wyodrębniają strony jako samodzielne podmioty postępowania sądowego, wraz z regulacjami przyznającymi im prawa i obowiązki procesowe, jak również normujące kwestie inicjatywy dowodowej stron, a także dotyczące przebiegu posiedzeń sądu, postępowania uproszczonego i mediacyjnego, reguł zaskarżania decyzji procesowych oraz prawa odwołania się od zarządzeń przewodniczącego do składu orzekającego czy też przepisy o wznowieniu postępowania. Zasada kontradiktoryjności obejmuje także liczne kwestie natury procesowej, które dotyczą treści oraz formy pism w postępowaniu sądowym, w tym skargi, wniosku o wszczęcie postępowania, doręczenia pism i innych. Ze względu jednak na sposób gromadzenia materiału dowodowego (sąd orzeka na podstawie akt sprawy administracyjnej), przyjmuje się, że kontradiktoryjność, o której mowa, ma ograniczony charakter³⁴.

³² T. Woś, Obowiązek uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli w toku postępowania administracyjnego (art. 7 in fine k.p.a.), KSP 1987, s. 106; M. Jaśkowska, Charakterystyczne cechy stosowania prawa administracyjnego, w: *Administracja publiczna u progu XXI wieku*. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej, Przemysł 2000, s. 247.

³³ T. Woś, Związki postępowania administracyjnego i sądowo-administracyjnego, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze*, Nr 134, s. 96.

³⁴ A. Hanusz, Zasada kontradiktoryjności w postępowaniu przed sądem administracyjnym pierwszej instancji, w: *Problemy stosowania prawa sądowego: księga ofiarowana Profesorowi Edwardowi Skrętowiczowi* (red. I. Nowikowski), Lublin 2007, s. 543–544; jeszcze dalej w swych poglądach idzie J. Zimmermann, który pisze o „ułamnej kontradiktoryjności” w postępowaniu przed sądem administracyjnym – J. Zimmermann, *Dwa postępowania*, w: *Jednostka wobec wład-*

W piśmiennictwie wskazuje się, że postępowanie przed sądem administracyjnym ma postać formalnie kontrydiktoryjną, co oznacza, że sąd administracyjny rozstrzyga spór o prawo pomiędzy podmiotami reprezentującymi przeciwstawne interesy o równoprawnej względem siebie pozycji w postępowaniu przed sądem³⁵.

J. Filipek uznaje występowanie stron w postępowaniu przed sądem administracyjnym za strukturalną przesłankę tego postępowania³⁶. W istocie cechą strukturalną każdego procesu przed sądem, bez względu na jego charakter (cywilny, karny, sądownoadministracyjny) jest zaangażowanie w spór sądowy co najmniej dwóch podmiotów – stron procesu, z których jedna zajmuje w nim pozycję czynną (określana mianem „powoda” w procesie cywilnym, „oskarżyciela” w procesie karnym, „skarżącego” w procesie sądownoadministracyjnym), zaś druga – bierną (odpowiednio: „pozwany”, „oskarżony”, „organ administracji”). Spór rozstrzyga każdorazowo sąd, w czym tkwi istota sprawowania przez niego wymiaru sprawiedliwości. Przywołana zasada, zgodnie z którą spór sądowy ma charakter dwustronny (zasada dwustronności), wcale nie oznacza, że niemożliwa (a niekiedy wręcz konieczna) jest wielopodmiotowość po każdej ze stron procesu. Niewykluczone jest również uczestnictwo w postępowaniu dodatkowych podmiotów, które ze względu na ewentualne oddziaływanie mającego zapasć w sprawie rozstrzygnięcia na sferę ich praw lub obowiązków, bądź też z powodu przypisanych im konstytucyjnie bądź ustawowo zadań, zainteresowane będą wzięciem udziału w jego przebiegu po to, aby w ten sposób móc wpłynąć na treść orzeczenia kończącego postępowanie.

Dokonując analizy przepisów polskich procedur sądowych, można stwierdzić, że regułą stanowi możliwość wzięcia w nich udziału (w różnym zresztą charakterze) obok stron procesu także dodatkowych podmiotów. Przykładowo przepisy KPC oraz ustaw pozakodeksowych normują uczestnictwo w procesie cywilnym następujących podmiotów:

- 1) prokuratora³⁷,

czej ingerencji organów administracji publicznej. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesor Barbarze Adamiak (red. J. Korczak, K. Sobierski), Wrocław 2019, s. 610.

³⁵ M. Romańska, w: *Postępowanie sądownoadministracyjne* (red. T. Woś), Warszawa 2017, s. 194.

³⁶ J. Filipek, Strona w postępowaniu sądownoadministracyjnym, *Zeszyty Naukowe Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. Prace Instytutu Administracji i Zarządzania* 1980, Nr 5–6, s. 315.

³⁷ „Prokurator może żądać wszczęcia postępowania w każdej sprawie, jak również wziąć udział w każdym toczącym się już postępowaniu, jeżeli według jego oceny wymaga tego ochrona praworządności, praw obywateli lub interesu społecznego. W sprawach niemajątkowych z zakresu

- 2) organizacji pozarządowej³⁸,
- 3) inspektorów pracy³⁹,
- 4) powiatowego (miejskiego) rzecznika konsumentów⁴⁰,
- 5) Rzecznika Praw Obywatelskich⁴¹,
- 6) Rzecznika Praw Dziecka⁴²,
- 7) osób trzecich: interwenienta głównego⁴³ oraz interwenienta ubocznego⁴⁴,
- 8) kierownika ośrodka pomocy społecznej⁴⁵, kierownika powiatowego centrum pomocy rodzinie⁴⁶.

prawa rodzinnego prokurator może wytaczać powództwa tylko w wypadkach wskazanych w ustawie” – art. 7 KPC.

³⁸ „Organizacje pozarządowe, których zadanie statutowe nie polega na prowadzeniu działalności gospodarczej, mogą dla ochrony praw obywateli, w wypadkach przewidzianych w ustawie, wszcząć postępowanie oraz wziąć udział w toczącym się postępowaniu” – art. 8 KPC.

³⁹ „W sprawach o ustalenie istnienia stosunku pracy inspektorzy pracy mogą wytaczać powództwa na rzecz obywateli, a także wstępować, za zgodą powoda, do postępowania w tych sprawach w każdym jego stadium” – art. 631 KPC.

⁴⁰ „W sprawach o ochronę konsumentów powiatowy (miejski) rzecznik konsumentów może wytaczać powództwa na rzecz obywateli, a także wstępować, za zgodą powoda, do postępowania w tych sprawach w każdym jego stadium” – art. 633 KPC.

⁴¹ „Po zbadaniu sprawy Rzecznik może żądać wszczęcia postępowania w sprawach cywilnych, jak również wziąć udział w każdym toczącym się już postępowaniu – na prawach przysługujących prokuratorowi” – art. 14 pkt 4 ustawy z 15.7.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2020 r. poz. 627).

⁴² „Rzecznik może żądać wszczęcia postępowania w sprawach cywilnych oraz wziąć udział w toczącym się już postępowaniu – na prawach przysługujących prokuratorowi” – art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy z 6.1.2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 141).

⁴³ „Kto występuje z roszczeniem o rzecz lub prawo, o które sprawa toczy się pomiędzy innymi osobami, może aż do zamknięcia rozprawy w pierwszej instancji wytoczyć powództwo o tę rzecz lub prawo przeciwko obu stronom przed sąd, w którym toczy się sprawa (interwencja główna)” – art. 75 KPC.

⁴⁴ „Kto ma interes prawny w tym, aby sprawa została rozstrzygnięta na korzyść jednej ze stron, może w każdym stanie sprawy aż do zamknięcia rozprawy w drugiej instancji przystąpić do tej strony (interwencja uboczna)” – art. 76 KPC.

⁴⁵ „Kierownik ośrodka pomocy społecznej, a w przypadku przekształcenia ośrodka pomocy społecznej w centrum usług społecznych na podstawie przepisów ustawy z 19.7.2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych – dyrektor centrum usług społecznych, może wytaczać na rzecz obywateli powództwa o roszczenia alimentacyjne. W postępowaniu przed sądem stosuje się odpowiednio przepisy o udziale prokuratora w postępowaniu cywilnym” – art. 110 ust. 5 ustawy z 12.3.2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1876 ze zm.).

⁴⁶ „Kierownik powiatowego centrum pomocy rodzinie może wytaczać na rzecz obywateli powództwa o roszczenia alimentacyjne. W postępowaniu przed sądem stosuje się odpowiednio przepisy o udziale prokuratora w postępowaniu cywilnym” – art. 112 ust. 3 ustawy z 12.3.2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1876 ze zm.).

Podobnie procedura karna nie ogranicza możliwości udziału w postępowaniu przed sądem wyłącznie do oskarżyciela (publicznego bądź prywatnego) oraz oskarżonego – uznawanych w procesie karnym za strony postępowania przed sądem. Ustawodawca dopuszcza do uczestnictwa w tym postępowaniu choćby organizacje społeczne⁴⁷.

Również przepisy prawa o postępowaniu sądowoadministracyjnym przewidują możliwość poszerzenia kręgu podmiotów zaangażowanych w toczący się przed sądem administracyjnym spór o prawo pomiędzy skarżącym a organem administracji publicznej. Podczas jednak gdy procedura cywilna szeroko dopuszcza do udziału w procesie cywilnym podmioty, których rolą jest ochrona praworządności (prokurator), ochrona praw człowieka (RPO), ochrona praw obywateli lub interesu społecznego (organizacja pozarządowa), bądź takich, które działają wyraźnie w celu ochrony prawnej innej jednostki (kierownik ośrodka pomocy społecznej, kierownik powiatowego centrum pomocy rodzinie), czyli podmiotów, których uczestnictwo w postępowaniu nie jest nakierowane na ochronę własnych praw podmiotowych, uwaga ustawodawcy sądowoadministracyjnego mocniej skoncentrowała się wokół kryterium „interesu prawnego” w postępowaniu, w oparciu o które to kryterium dokonuje się rozszerzenia klasycznego układu podmiotowego postępowania przed sądem (zob. art. 33 PostAdmU). Dzieje się tak nieprzypadkowo – powodem takiego stanu rzeczy jest przede wszystkim fakt, że częstokroć władcze działania organów administracji publicznej, podejmowane w różnych prawnych formach objętych zakresem sądowoadministracyjnej kontroli, oddziałują jednocześnie na sferę prawną wielu podmiotów, a w konsekwencji wyrok sądu administracyjnego „dotyka” praw lub obowiązków nie tylko skarżącego, a więc podmiotu, który zainicjował postępowanie, lecz również innych jednostek, które samodzielnie nie wniosły skargi do sądu administracyjnego.

B. Adamiak wskazuje, że „ukształtowanie w wyniku autorytatywnej konkretyzacji normy materialnego prawa administracyjnego uprawnień lub obowiązków jednostki może pozostawać w związku z uprawnieniami lub obowiązkami innych jednostek”⁴⁸. W doktrynie dostrzega się, że współcześnie „wzrasta (...) obszar dziedzin prawa administracyjnego, w których mamy do czynienia

⁴⁷ „W postępowaniu sądowym udział w postępowaniu może zgłosić organizacja społeczna, jeżeli zachodzi potrzeba ochrony interesu społecznego lub interesu indywidualnego, objętego zadaniami statutowymi tej organizacji, w szczególności ochrony wolności i praw człowieka” – art. 90 § 1 ustawy z 6.6.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 30 ze zm.).

⁴⁸ B. Adamiak, Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Komentarz, Warszawa 2017, s. 376.

ze sprawami administracyjnymi oddziałującymi na interesy prawne dwóch lub więcej podmiotów⁴⁹. Nie przeczy to indywidualnemu charakterowi sprawy administracyjnej załatwianej w postępowaniu jurysdykcyjnym, jak również temu, że organ administracji publicznej osobno orzeka o prawach lub obowiązkach każdej ze stron postępowania, a z tego dopiero wynika korelacja ich praw i obowiązków⁵⁰.

Zgodnie z art. 1 pkt 1 KPA, Kodeks normuje postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej albo załatwianych milcząco. Indywidualny charakter sprawy będącej przedmiotem postępowania administracyjnego nie oznacza jednak, że jej rozstrzygnięcie kształtować będzie sytuację prawną wyłącznie pojedynczego adresata. Przyznanie jednostce uprawnienia, cofnięcie, ograniczenie uprzednio przyznanego uprawnienia, nałożenie na nią obowiązku może pozostawać nieobojętne dla pozycji prawnej jednostek, które nie będą bezpośrednimi adresatami decyzji rozstrzygającej sprawę. Możliwe jest również wystąpienie sytuacji, w której bezpośrednich adresatów rozstrzygnięcia będzie kilku albo więcej.

Ochrona procesowa podmiotów mających interes prawny w ogólnym postępowaniu administracyjnym została zrealizowana poprzez przyznanie im statusu stron postępowania. Zgodnie z art. 28 KPA: „Stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek”. Strony mogą samodzielnie bronić własnego interesu prawnego, korzystając z przysługujących im uprawnień procesowych i w ten sposób niejako współkształtować treść rozstrzygnięcia ich sprawy przez organ administracji publicznej, jak również są uprawnione do poddania instancyjnej, pozainstancyjnej (w nadzwyczajnych trybach postępowania administracyjnego), jak również sądowej kontroli decyzji administracyjnej wydanej w postępowaniu.

Ochrona interesu prawnego jednostki wykracza poza ramy postępowania przed organami administracji publicznej. Zagwarantowane jednostce konstytucyjnie prawo do sądu daje jej możliwość zwrócenia się do niego z żądaniem udzielenia ochrony prawnej. W celu zapewnienia realizacji tejże ochrony ustawodawca przyznaje legitymację skargową w postępowaniu sądowoadmi-

⁴⁹ A. Skóra, *Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2009, s. 32; zob. *taż*, *Koncepcja wielopodmiotowych stosunków administracyjnoprawnych*, w: *Koncepcja systemu prawa administracyjnego* (red. J. Zimmermann), Warszawa 2007, s. 259–275.

⁵⁰ J. Borkowski, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, Warszawa 2015, s. 83.

nistracyjnym podmiotom, które mają w tym interes prawny (legitymacja materialna).

Przepisy PostAdmU rozszerzają podmiotowy zakres ochrony w postępowaniu sądowym na jednostki, których interesu prawnego dotyczy wynik postępowania sądowego, a które nie żądały jej udzielenia, poprzez zagwarantowanie im statusu uczestników postępowania. Zgodnie z treścią art. 33 § 1 PostAdmU: „Osoba, która brała udział w postępowaniu administracyjnym, a nie wniosła skargi, jeżeli wynik postępowania sądowego dotyczy jej interesu prawnego, jest uczestnikiem tego postępowania na prawach strony”. Status uczestników postępowania sądowoadministracyjnego mogą uzyskać również strony postępowania administracyjnego zawiadamiane o aktach lub innych czynnościach organu administracji publicznej przez obwieszczenie lub w inny sposób publicznego ogłaszania (art. 33 § 1a PostAdmU), jak również osoby, które nie brały udziału w postępowaniu administracyjnym, jeżeli wynik tego postępowania dotyczy ich interesu prawnego (art. 33 § 2 *in principio* PostAdmU).

M. Kamiński wskazuje, że normy art. 33 § 1, z zastrzeżeniem § 1a i 2 *in principio*, art. 50 § 1 *in principio* oraz art. 110 PostAdmU, tworzą jedną z – uznawanych przez autora za naczelne – zasad procesu sądowoadministracyjnego, tj. zasadę ochrony interesu prawnego w postępowaniu sądowoadministracyjnym⁵¹. Ochrona interesów prawnych w tym postępowaniu ma szerszy zakres niż w postępowaniu przed organami administracji publicznej, bowiem poza stronami obejmuje również uczestników postępowania⁵².

Funkcja przepisu art. 33 § 1 PostAdmU zdaje się poniekąd tożsama z funkcją, jaką w postępowaniu administracyjnym pełni art. 28 KPA. Jednostki uznawane przez ustawodawcę za uczestników postępowania na prawach strony nie wniosły we własnym imieniu skargi do sądu, jednak fakt, że postępowanie sądowoadministracyjne zostało skutecznie zainicjowane skargą wywiezioną przez inny podmiot, a jego wynik oddziaływać będzie na interes prawny tych jednostek, przesądził o zasadności zagwarantowania im należytej ochrony w tym postępowaniu. Najpełniej tę ochronę realizuje – zdaniem ustawodawcy – ukształtowanie ich sytuacji procesowej w sposób zasadniczo tożsamy⁵³ z pozycją prawną skarżącego oraz organu, którego działanie, bezczynność lub prze-

⁵¹ M. Kamiński, Zasady orzekania co do istoty sprawy sądowoadministracyjnej, PPP 2015, Nr 5, s. 18–19.

⁵² J. Borkowski, w: B. Adamiak, J. Borkowski, Metodyka pracy sędziego, s. 91.

⁵³ Pozycja stron i uczestników postępowania nie jest jednak w pełni tożsama, tzn. pozycja procesowa uczestnika postępowania, mimo wielu podobieństw do pozycji prawnej stron, jest od niej słabsza.

wlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi, a więc stron postępowania sądowoadministracyjnego *sensu stricto*.

Normy art. 33 PostAdmU posługują się w swej treści elementarnymi dla nauki prawa administracyjnego pojęciami takimi jak: „interes prawny” oraz „postępowanie administracyjne”. Pojęcia te nie zostały zdefiniowane w PostAdmU, ani nie posiadają definicji legalnej w treści innych ustaw. Ich znaczenie będzie odgrywać kluczową rolę w prawidłowym wyznaczeniu kręgu podmiotów wchodzących w zakres pojęciowy kategorii uczestników postępowania sądowoadministracyjnego, stąd też w prowadzonej analizie nie może zabraknąć rozważań w rzeczonym zakresie.

Pojęcie interesu prawnego, będące jedną z podstawowych instytucji w regulacji prawa administracyjnego⁵⁴, zaliczane jest do kategorii pojęć nieostrych (niedookreślonych)⁵⁵. Choć doczekało się opracowania o charakterze monograficznym⁵⁶ i – jak wskazuje *M. Szewczyk* – ze względu na bogaty dorobek naukowy i orzeczniczy, współcześnie nie należy ono w zasadzie do spornych⁵⁷, wciąż wywołuje wiele problemów na etapie stosowania prawa. Słusznie dostrzega *A. Kisielewicz*, że „Nie ma (...) wątpliwości co do tego, że pojęcie interesu prawnego używane w różnych kontekstach prawnych kryje w sobie różną treść, w zależności od tego kontekstu. Nie ma więc jednego, jedyne interesu prawnego. Interes jako uzasadnienie udziału w określonym postępowaniu będzie miał charakter zależny od celu tego postępowania”⁵⁸. Z perspektywy tematyki prowadzonych rozważań istotne będzie przesądzenie wobec tego, jakie znaczenie ustawodawca nadaje temu terminowi w treści art. 33 § 1, 1a i 2 PostAdmU. Posłużenie się przez prawodawcę kryterium „interesu prawnego” kreuje silne korelacje instytucji uczestników postępowania sądowoadministracyjnego z regulacjami administracyjnego prawa materialnego, z których ten interes miałby przede wszystkim wynikać.

⁵⁴ *B. Adamiak*, Skarga i skarga kasacyjna, s. 243.

⁵⁵ *T. Woś*, Obowiązek uwzględniania, s. 119.

⁵⁶ Zob. *A.S. Duda*, Interes prawny w prawie administracyjnym, Warszawa 2008.

⁵⁷ *M. Szewczyk*, w: *E. Szewczyk, M. Szewczyk*, Ochrona interesu prawnego w prawie budowlanym, w: *Partycypacja w postępowaniu administracyjnym. W kierunku uspołecznienia interesu prawnego* (red. *Z. Kmiecik*), Warszawa 2017, s. 141; na temat możliwych znaczeń pojęcia „interes prawny” w świetle poglądów doktryny prawa administracyjnego zob. *T. Kielkowski*, Interes prawny w prawie administracyjnym na tle H.L.A. Harta koncepcji prawa jako związku norm (reguł) pierwotnych i wtórnych, PPP 2009, Nr 5, s. 40–55.

⁵⁸ *A. Kisielewicz*, Skarga na akt organu gminy w trybie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym w świetle orzecznictwa sądowego, ST 2003, Nr 10, s. 68.

Podobnie wieloznaczny jawi się termin „postępowanie administracyjne”, którego zakres przedmiotowy postrzegany jest niejednolicie zarówno przez przedstawicieli doktryny, jak i w orzecznictwie sądowym. Istotnym problemem badawczym w pracy będzie próba udzielenia odpowiedzi na pytanie o to, jakie znaczenie nadaje prawodawca temu pojęciu w treści art. 33 § 1 i 2 PostAdmU. Przyjęty zakres znaczeniowy przesądzać będzie o rozszerzeniu bądź zawężeniu kategorii osób, które mogą zostać uznane za uczestników postępowania przed sądem w rozumieniu przywołanego przepisu, a w konsekwencji oddziaływać będzie bezpośrednio na układ podmiotowy postępowania sądowoadministracyjnego.

Kwestia ta jest istotna m.in. ze względu na widoczną na przestrzeni lat tendencję ustawodawcy do rozszerzania katalogu aktów i czynności poddanych sądowoadministracyjnej kontroli. W chwili reaktywacji powojennego sądownictwa administracyjnego w Polsce w 1980 r. sądowoadministracyjnej kontroli podlegały wyłącznie decyzje administracyjne, a więc choć najczęściej spotykana, to tylko jedna spośród prawnych form działania administracji. Ustawodawca posłużył się wówczas metodą enumeracji pozytywnej, wyliczając kategorie decyzji, na które przysługiwała skarga do funkcjonującego jednoinstancyjnego NSA. Z biegiem czasu katalog aktów i czynności o administracyjnej proveniencji, poddanych sądowoadministracyjnej kontroli, uległ znacznemu wzbogaceniu. Obecnie sądy administracyjne kontrolują wiele różnorodnych aktów i czynności nie tylko o charakterze indywidualnym, lecz także generalnym. Implikuje to konieczność podjęcia próby odpowiedzi na pytanie, czy instytucja uczestników postępowania sądowoadministracyjnego jest właściwa dla wszystkich postępowań przed sądem administracyjnym, niezależnie od przedmiotu sądowoadministracyjnej kontroli, czy też przynależy tylko do wybranych postępowań wyszczególnionych ze względu na formę działania administracji poddaną kognicji sądu administracyjnego.

Pełną aktualność zachowuje, wyrażone w okresie obowiązywania NSAU, spostrzeżenie *M. Bogusza*, że „odrębny przedmiot zaskarżenia kreuje odrębny typ sprawy; z kolei odrębny typ sprawy wykształca, a zarazem wymaga (...) specyficznych rozwiązań proceduralnych nie tylko – jak to wprost reguluje ustawa – w zakresie treści orzeczeń sądu kończących postępowanie w sprawie o wyodrębnionej specyfice, ale również w zakresie wszczęcia postępowania w tej sprawie i jego przebiegu”⁵⁹. Należy w tym miejscu zadać pytanie: czy pogląd autora

⁵⁹ *M. Bogusz*, Zaskarżanie decyzji do Naczelnego Sądu Administracyjnego, Warszawa 1997, s. 13.

można z powodzeniem odnieść również do problematyki układu podmiotowego postępowania sądowoadministracyjnego? Udzielenie odpowiedzi na tak postawione pytanie wymaga analizy każdej spośród prawnych form działania administracji poddanych jurysdykcji sądu administracyjnego, co też będzie przedmiotem dalszej analizy.

Oprócz podmiotów zaangażowanych w spór przed sądem ze względu na wspomniane kryterium interesu prawnego, prawodawca, wzorem innych procedur sądowych, dopuszcza do udziału w postępowaniu sądowoadministracyjnym także podmioty, które nie bronią w nim własnego interesu prawnego, lecz występują w postępowaniu w celu ochrony wartości, które normodawca uznaje za istotne i zasługujące przez to na zabezpieczenie (są to m.in.: praworządność, ochrona praw człowieka i obywatela, ochrona praw dziecka, ochrona praw mikroprzedsiębiorcy, małego lub średniego przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy z 6.3.2018 r. – Prawo przedsiębiorców⁶⁰). Podmiotami tymi są: prokurator, organizacja społeczna, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, a od niedawna również Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców.

Podmioty, o których mowa, zostały wyposażone w legitymację skargową. Poza osobą, która ma w tym interes prawny, uprawnionym do wniesienia skargi na mocy art. 50 § 1 PostAdmU jest także prokurator, RPO, Rzecznik Praw Dziecka oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym. Legitymacja skargowa przysługuje ponadto Rzecznikowi Małych i Średnich Przedsiębiorców (art. 8 § 3 PostAdmU), a także (na mocy przepisów szczególnych) innym podmiotom (art. 50 § 2 PostAdmU).

Poza legitymacją skargową, z której skorzystanie skutkuje nabyciem statusu skarżącego, ustawodawca „otwiera” dla wspomnianych podmiotów możliwość uczestnictwa w postępowaniu przed sądem z uprawnieniami zasadniczo tożsamymi względem jego stron *sensu stricto* nawet w przypadku, gdy podmioty te nie zdecydowały się na samodzielne wywiedzenie skargi.

Różnorodność kontekstów, w jakich ustawodawca stanowi o „uczestnictwie” w postępowaniu sądowoadministracyjnym, przekłada się na niejednolite posługiwanie się terminem „uczestnik postępowania” przez przedstawicieli nauki prawa administracyjnego. Pojęcie to jawi się zatem jako sporne w dok-

⁶⁰ T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 162.