

JAN CHMIELEWSKI

Merytoryczne orzekanie sądów administracyjnych w przypadku uwzględnienia skargi na bezczynność organów lub przewlekłe prowadzenie postępowania

Substantive Rulings of Administrative Courts in the Case of a Complaint About the Inaction of Public Administration Bodies or the Excessive Length of Proceedings

Abstract

In the current legal system, regulations provide for a cassation model of judicial control of administration, although a reformatory component of adjudication by administrative courts is also visible here. It usually appears in the form of individual regulations wherever the legislator seeks to streamline proceedings before administrative courts and – more importantly – to maximize the effectiveness of judicial protection of the individuals. One of such regulations is the power granted to the administrative court to rule on the existence or non-existence of a right or obligation in the event of upholding a complaint about inaction or excessive length of proceedings by a public administration body (Art. 149 § 1b of the Act – Law on Administrative Court Procedure). In the judicial practice of administrative courts, a position has developed in favour of a narrow understanding of this regulation. The author of this text argues for its broad approach, which is justified by recognized methods of interpretation of the cited norm and ensures fuller protection of subjective rights. According to this concept, it is incorrect to limit the application of Art. 149 § 1b of the Act – Law on Administrative Court Procedure to inaction or delay occurring in the case of only one form of administrative action, referred to in Art. 3 § 2 item 4 of the Act – Law on Administrative Court Procedure. On the contrary, the scope of regulation of Art. 149 § 1b of the Act – Law on Administrative Court Procedure should also include the passivity of administrative bodies in proceedings intended to issue, among others, an administrative decision, an administrative resolution or in cases of written interpretations of tax law provisions.

JAN CHMIELEWSKI – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie, ORCID – 0000-0001-5818-7339, e-mail: jchmielewski@alk.edu.pl

SŁOWA KLUCZOWE: sądownictwo administracyjne, publiczne prawa podmiotowe, orzekanie reformatoryjne, bezczynność organów, przewlekłość postępowania

KEY WORDS: administrative justice, public subjective rights, reformatory rulings, inaction of bodies, excessive length of proceedings

1 | Wprowadzenie – cel opracowania

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej statuuje, co do zasady, kasacyjny model sądowej kontroli administracji publicznej. Ustawodawca zwykły wprowadza jednak pewne wyjątki, które powodują, że model ten – nadal utrzymując jako regułę orzekanie co do istoty sprawy przez organ administracji publicznej – przesuwa się niekiedy w kierunku orzekania reformatoryjnego sądów administracyjnych. Takie działania ustawodawcy uprawniają do konkluzji, że w istocie „obecnie w Polsce mamy podobny jak w innych państwach europejskich mieszany model kompetencji orzeczniczych sądów administracyjnych, w którym jednakże przeważają uprawnienia kasacyjne [...]”^[1].

U podstaw tego procesu – dodawania komponentu orzekania merytorycznego – leżą coraz bardziej widoczne niedostatki sądowej ochrony jednostki w sądownictwie typu kasacyjnego, przejawiające się przede wszystkim w obszarach właściwego wykonywania wyroków sądów administracyjnych przez organy administracyjne oraz przewlekłości postępowań administracyjnych^[2]. Zarazem nie sposób przekonująco twierdzić, że kompetencje reformatoryjne stanowią panaceum na wszystkie ułomności sądowej kontroli administracji, której działanie (lub jego brak) jest wypadkową różnorodnych, także pozaprawnych, czynników. Poszerzeniu kompetencji merytorycznych nie sprzyja obiektywna regulacja konstytucyjna, która – jak już wcześniej wspomniano – opowiada się za modelem kasacyjnym, w gruncie rzeczy skutecznie tamując zwiększenie liczby

¹ Wojciech Piątek i Andrzej Skoczylas, “Kasacyjny czy merytoryczny model orzekania – kwestia zmiany modelu sądowej kontroli decyzji administracyjnych,” *Państwo i Prawo*, nr 1 (2019): 33.

² Dagmara Gut, “Merytoryczne orzekanie polskich sądów administracyjnych w świetle Konstytucji RP,” w *Aktualne problemy sądowej kontroli administracji publicznej*, red. Wojciech Piątek (Warszawa: Wolters Kluwer, 2019), 11.

normatywnie określonych przypadków, w których wyrok sądu administracyjnego zastępuje akt lub czynność organu^[3]. Dlatego też ustawodawca, jeżeli już decyduje się na wprowadzenie uprawnień reformatoryjnych, czyni to ostrożnie oraz selektywnie; zazwyczaj wzbogaca istniejące bloki regulacji o punktowe przepisy zawierające normy upoważniające sądy administracyjne do orzekania merytorycznego.

Posługując się uproszczeniem, można zauważyć, że w obecnym stanie normatywnym merytoryczne orzekanie polega na zobowiązaniu przez sąd organu do wydania aktu, przy jednoczesnym wskazaniu sposobu załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcia, albo też na orzeczeniu przez sąd o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku^[4]. Jeden z tego rodzaju przepisów, wyraźnie wpisujący się w mieszany model sądowej kontroli administracji, stanowi art. 149 § 1b ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi^[5] (dalej: p.p.s.a.), który – wraz z art. 145a § 3 p.p.s.a. i art. 154 § 2 p.p.s.a. – określa się w nauce prawa mianem kompetencji sądu administracyjnego do bezpośredniego orzekania w przedmiocie praw lub obowiązków administracyjnoprawnych^[6].

Zgodnie z art. 149 § 1b p.p.s.a. w przypadku uwzględnienia skargi na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania oraz zobowiązania organu do wydania w określonym terminie aktu, interpretacji albo do dokonania czynności (art. 149 § 1 pkt 1 p.p.s.a.), jak również zobowiązania organu do stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikającego z przepisów prawa (art. 149 § 1 pkt 2 p.p.s.a.), wojewódzki sąd

³ Piątek i Skoczylas, „Kasacyjny czy merytoryczny,” 36–37.

⁴ Istnieją inne grupy przepisów o omawianym charakterze. Na przykład na mocy art. 145 § 3 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi ustawodawca przyznał sądom administracyjnym kompetencje do umarzania postępowań administracyjnych w przypadkach, o których mowa w art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a. (uchylenie przez sąd decyzji lub postanowienia w całości albo w części), jak również w art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a. (stwierdzenie nieważności decyzji lub postanowienia w całości lub w części, jeżeli zachodzą przyczyny określone w art. 156 kodeksu postępowania administracyjnego lub w innych przepisach). Wówczas sąd administracyjny może w sposób niemerytoryczny zakończyć postępowanie administracyjne toczące się przed organem, ale – co szczególnie ważne – wyrok sądu zastępuje tutaj orzeczenie organu administracyjnego.

⁵ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r., poz. 1634 ze zm.).

⁶ Piotr Pietrasz, „Merytoryczne orzekanie przez sądy administracyjne a sytuacja prawna jednostki w prawie podatkowym – wybrane problemy,” *Forum Prawnicze*, nr 5 (2021): 55.

administracyjny może ponadto orzec o istnieniu lub nieistnieniu takiego uprawnienia lub obowiązku^[7].

W praktyce pojawia się problem zakresu stosowania tej regulacji. Nie jest jasne, czy należy zawęzić ją tylko do spraw ze skarg wniesionych na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., jak chce tego judykatura, czy też należałoby się opowiedzieć za szerszą koncepcją wykładniczą, dopuszczającą stosowanie art. 149 § 1b p.p.s.a. nie tylko wobec skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania zgodnie z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., lecz również w odniesieniu do indywidualnych aktów administracyjnych, w tym decyzji oraz postanowień. Niniejsze opracowanie ma na celu rozstrzygnięcie tego dylematu poprzez wskazanie optymalnego i zarazem prawidłowego wariantu zakresu stosowania art. 149 § 1b p.p.s.a., co w konsekwencji powinno prowadzić do bardziej efektywnej sądowej ochrony jednostki.

2 | Przesłanki i zakres stosowania art. 149 § 1b p.p.s.a. w orzecznictwie sądowym

Artykuł 149 § 1b p.p.s.a. stanowi wyłom od ogólnego zakazu orzekania przez sąd administracyjny co do istoty sprawy, gdyż wyrok sądu wydany na podstawie tego przepisu zastępuje rozstrzygnięcie organu administracji publicznej^[8]. Tym samym mamy do czynienia z wyjątkiem, o czym świadczą m.in. rozbudowany system określonych normatywnie przesłanek, zarówno pozytywnych, jak i negatywnych, warunkujących jego stosowanie. Treść art. 149 § 1b p.p.s.a. nie pozostawia wątpliwości, że orzeczenie przez sąd administracyjny o istnieniu bądź nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku – wydanie tzw. orzeczenia merytorycznego – jest możliwe, jeżeli: po pierwsze, wydany zostaje wyrok uwzględniający skargę na bezczynność

⁷ Por. Maciej P. Gapski, “Zwalczanie bezczynności i przewlekłości postępowania w sprawach udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie,” *Prawo i Więź*, nr 1 (35) (2021): 78.

⁸ Maria Jagielska, Jacek Jagielski, Rafał Stankiewicz i Marek Grzywacz, “Komentarz do art. 149 p.p.s.a.,” w *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. Roman Hauser i Marek Wierzbowski (Warszawa: C.H. Beck, 2023), 811.

lub przewlekłe prowadzenia postępowania; po drugie, charakter sprawy pozwala na wydanie orzeczenia merytorycznego oraz po trzecie, okoliczności sprawy zostały w dostateczny sposób wyjaśnione w toku postępowania, a więc stan faktyczny i prawny sprawy nie budzi wątpliwości^[9].

Określone w ten sposób przesłanki w praktyce powodują znaczne zawężenie stosowania omawianej regulacji, gdyż „raczej rzadko spełnione zostaną ustawowe wymogi niezbędne do stosowania powyższego przepisu. Trudno bowiem sobie wyobrazić, aby – zwłaszcza w wypadku bezczynności organu – w rozpoznawanej przez sąd sprawie wystąpiły niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego”^[10]. Szczególny – a zatem właśnie wyjątkowy – charakter art. 149 § 1b p.p.s.a. potwierdza analiza judykatury. Omawiana regulacja funkcjonuje w systemie prawnym od blisko 10 lat (weszła w życie z dniem 15 sierpnia 2015 r.^[11]), lecz jest ona niezbyt często stosowana przez wojewódzkie sądy administracyjne. Przeważnie – choć nie zawsze – składy orzekające uwzględniają ją w kontekście stwierdzania braku podstaw do wydania wyroku o istnieniu lub nieistnieniu obowiązku (z uwagi na nieziszczenie się w określonym stanie faktycznym ww. przesłanek), czego domagał się skarżący.

Jest charakterystyczne, że w orzecznictwie wypracowanym na gruncie art. 149 § 1b p.p.s.a. za dominujące należy uznać stanowisko, zgodnie z którym przepis ten znajduje zastosowanie tylko, gdy sąd uwzględni skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., tj. takich, które kończą się wydaniem innego niż decyzja czy postanowienie aktu lub czynnością z zakresu administracji publicznej dotyczącą praw lub obowiązków wynikających z przepisów prawa^[12]. Składy orzekające sądów administracyjnych wskazują, że w przypadku art. 149 § 1b p.p.s.a. przesłanka charakteru

⁹ Andrzej Skoczylas i Przemysław Szustakiewicz, red. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz* (Warszawa: Legalis, 2023).

¹⁰ Andrzej Kabat, „Komentarz do art. 149 p.p.s.a.,” w Bogusław Dauter, Andrzej Kabat i Małgorzata Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2024), 515.

¹¹ Zob. art. 1 pkt 40 lit. b ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2015 r., poz. 658).

¹² Zob. np. wyrok NSA z dnia 7 września 2017 r., I OSK 709/17; wyroki WSA w Warszawie: z dnia 25 maja 2018 r., I SAB/Wa 613/17; z dnia 5 listopada 2019 r., I SAB/Wa 357/19; z dnia 28 kwietnia 2020 r., I SAB/Wa 473/19; I SAB/Wa 357/19; z dnia 26 lutego 2021 r., I SAB/Wa 259/20; z dnia 2 grudnia 2021 r., I SAB/Wa 334/21; z dnia 8 marca 2022 r., I SAB/Wa 345/21; wyrok WSA w Łodzi z dnia 15 czerwca 2022 r., II SAB/Łd 8/22; publ. baza orzeczeń nsa.gov.pl.

sprawy wyłącza orzekanie tam, gdzie chodzi o przyznanie określonych dóbr materialnych, które pozostają w wyłącznej dyspozycji organów administracji publicznej, np. w sprawach odszkodowań za grunty.

Jak się wydaje, powyższy pogląd, postulujący zawężenie stosowania art. 149 § 1b p.p.s.a. tylko, gdy sąd uwzględnia skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., recypowano z praktyki orzeczniczej, która z kolei wykształciła się na gruncie stosowania art. 154 § 2 p.p.s.a., przyznającego sądom administracyjnym kompetencję do wydania orzeczenia stwierdzającego istnienie bądź nieistnienie uprawnienia lub obowiązku w przypadku uwzględnienia skargi na niewykonanie wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania – na podstawie tego przepisu „sąd uzyskuje uprawnienie do wydania quasi-merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej [...]”^[13]. W obrocie prawnym wykształciło się bowiem stanowisko, że przesłanka charakteru sprawy, o której mowa w art. 154 § 2 p.p.s.a., wyłącza orzekanie sądu administracyjnego w sprawach, w których chodzi o przyznanie określonych dóbr materialnych pozostających w wyłącznej dyspozycji organów administracji publicznej. Taki charakter ma np. sprawa dotycząca przyznania odszkodowania za nieruchomości warszawską. Wedle prezentowanego w tym miejscu ujęcia nie ulega również wątpliwości, że tego rodzaju sprawa wymaga przeprowadzenia postępowania dowodowego celem ustalenia istnienia lub nieistnienia przesłanek z art. 215 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomości^[14], co także – ze względu na stopień jej skomplikowania oraz konieczność dokonania powyższych ustaleń – wyłącza możliwość orzekania przez sąd w trybie powołanego art. 154 § 2 p.p.s.a.^[15]

Konsekwentnie orzeczenie o treści rozstrzygnięcia przewidzianej w art. 154 § 2 p.p.s.a. może być wydane tylko w sprawie ze skargi wniesionej na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., kiedy to sąd administracyjny – stosownie do art. 146 § 2 p.p.s.a. – w wyroku, który nie został wykonany, uznał uprawnienie lub obowiązek wynikające z przepisów prawa, albo

¹³ Andrzej Paduch, „Bezczynność i przewlekłość,” w *System prawa sądownictwa administracyjnego*, t. 2, red. Grzegorz Łaszczycza i Wojciech Piątek (Warszawa: Wolters Kluwer, 2025), 452.

¹⁴ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1145).

¹⁵ Zob. np. wyrok NSA z dnia 8 maja 2018 r., I OSK 450/17 i powołana tam literatura; wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 lutego 2022 r., I SA/Wa 1635/21; publ. baza orzeczeń nsa.gov.pl.

kiedy ten sąd w wyroku wydanym na podstawie art. 149 p.p.s.a., a niewykonanym, uwzględnił skargę na bezczynność organów w zakresie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. W pozostałym zakresie uprawnienia orzecznicze wojewódzkiego sądu administracyjnego oparte są na modelu orzekania kasacyjnego, a nie merytorycznego orzekania o prawach i obowiązkach skarżącego, co przewiduje art. 154 § 2 p.p.s.a. Wówczas nie jest możliwe orzekanie przez sąd administracyjny o istnieniu lub nieistnieniu uprawnień lub obowiązków. Uczynić to może bowiem jedynie organ administracji publicznej w wydanej przez siebie decyzji, stosownie do oceny prawnej zawartej w niewykonanym wyroku sądu administracyjnego. Taka sama zasada będzie także obowiązywała przy zastosowaniu omawianego art. 149 § 1b p.p.s.a.^[16]

3 | Propozycja odmiennej wykładni art. 149 § 1b p.p.s.a.

Powyższy pogląd sformułowany w odniesieniu do art. 149 § 1b p.p.s.a. jest dyskusyjny, gdyż brakuje uzasadnionych przyczyn, aby zakres stosowania tego przepisu limitować do wybranych form działania administracji publicznej, w tym w szczególności do pasywności w przedmiocie wydawania innych niż decyzje i postanowienia aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.).

Takiemu ujęciu przeczy sama konstrukcja art. 149 § 1b p.p.s.a. Mianowicie w art. 149 § 1 p.p.s.a. ustawodawca przesądził, że sąd administracyjny

uwzględniając skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1-4 albo na przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 4a: 1) zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu, interpretacji albo do dokonania czynności; 2) zobowiązuje organ do stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów

¹⁶ Zob. wyroki NSA: z dnia 7 września 2017 r., I OSK 709/17; z dnia 8 lutego 2018 r., I OSK 1996/17; publ. baza orzeczeń nsa.gov.pl.

prawa; 3) stwierdza, że organ dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania.

Natomiast wedle art. 149 § 1b p.p.s.a., odnoszącego się wprost do powołanego przed chwilą przepisu art. 149 § 1 p.p.s.a., „sąd, w przypadku, o którym mowa w § 1 pkt 1 i 2, może ponadto orzec o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku, jeżeli pozwala na to charakter sprawy oraz niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego”.

Zestawienie treści tych regulacji dowodnie pokazuje, że normują one sposób orzekania sądu administracyjnego w sytuacji uwzględnienia skargi na opieszałość organów w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1–4 oraz 4a p.p.s.a. Wykładnia jednostek redakcyjnych w sumie składających się na przepis art. 149 p.p.s.a. uprawnia do stwierdzenia, że w przypadku pasywności organów administracji publicznej ustawodawca dążył do objęcia tego stanu kontrolą sądową, polegającą na zobowiązaniu organu do wydania w określonym terminie aktu, interpretacji albo do dokonania czynności, względnie do zobowiązania organu do stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa bądź – na zasadzie alternatywy rozłącznej – na orzeczeniu o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku. W myśl domniemania racjonalności prawodawcy nie sposób uznać, żeby ustawodawca skonstruował normy sprzeczne, wykluczające się¹⁷. Tymczasem z taką interpretacją mielibyśmy do czynienia, gdyby przyjął, że sąd administracyjny w treści tej samej sentencji wyroku jednocześnie zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu, interpretacji albo do dokonania czynności, jak również orzeka o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku; orzeczenie sądu czyniłoby wówczas działanie organu bezprzedmiotowym.

Kluczowy jest jednak zakres przedmiotowy tej kontroli, gdyż – jak wynika z powyższego odesłania – orzeczenie sądu wydane na podstawie art. 149 § 1b p.p.s.a. może zapaść w sprawie bezczynności lub przewlekłe prowadzonego postępowania zamierzającego do wydania decyzji administracyjnej (art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a.); postanowienia administracyjnego, na które służy zażalenie, albo postanowienia kończącego postępowanie lub postanowienia rozstrzygającego sprawę co do istoty (art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a.); postanowienia wydawanego w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które przysługuje zażalenie (art. 3 § 2 pkt 3 p.p.s.a.), jak również

¹⁷ Lech Morawski, *Zasady wykładni prawa* (Toruń: TNOiK, 2010), 180–182.

w sprawie innych niż decyzje oraz postanowienia aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.). Ponadto rozstrzygnięcie na podstawie art. 149 § 1b p.p.s.a. będzie mogło zostać wydane w sprawach pisemnych interpretacji przepisów prawa podatkowego wydawanych w indywidualnych sprawach, opinii zabezpieczających i odmowy wydania opinii zabezpieczających (art. 3 § 2 pkt 4a p.p.s.a.), ale – jak wynika z literalnego odczytania art. 149 § 1 p.p.s.a. *ab initio* – jedynie w stanie przewlekłości postępowania (z wyłączeniem beczynności organów, która w praktyce w tym zakresie po prostu nie może wystąpić).

W rezultacie powyższa konstatacja prowadzi do pełniejszego odczytania znajdującego się w art. 149 § 1b p.p.s.a. pojęcia konstrukcyjnego tej normy, jakim jest zwrot: „pozwała na to charakter sprawy”. W świetle poczynionych spostrzeżeń to nieostre pojęcie należy rozumieć tak, iż chodzi o sprawę, która może zostać załatwiona na jeden ze sposobów określonych w art. 3 § 2 pkt 1–4 i 4a p.p.s.a. Innymi słowy, wyrok merytoryczny wydany na podstawie art. 149 § 1b p.p.s.a. może dotyczyć stanu pasywności lub opieszłości organu w wydawaniu każdego z wymienionych przed chwilą aktów administracyjnych z wyłączeniem aktów, które wprawdzie zostały objęte kognicją sądownictwa administracyjnego, ale nie zostały wskazane w art. 149 § 1 p.p.s.a. (np. akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej czy też akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego). Rzecz jasna, nie wyczerpuje to możliwości rozumienia omawianego w tym miejscu pojęcia, gdyż zwrot: „pozwała na to charakter sprawy” może być ponadto interpretowany w ten sposób, że dopuszczalność wydania wyroku sądu administracyjnego zastępującego rozstrzygnięcie organu została uzależniona od samej istoty tego rozstrzygnięcia. Wykładając to pojęcie normatywne, należy mieć na uwadze cele regulacji (związane z ekonomią procesową, zapobieganiem niewykonania wyroku sądu lub jego niewłaściwego wykonania, stworzeniem gwarancji pełniejszej ochrony skarżącego) oraz okoliczności konkretnej sprawy. Charakter sprawy, jak podnosi doktryna, musi nadawać się do jej merytorycznego rozpoznania^[18]. Chodzi o to, że nie wszystkie akty oraz czynności wskazane art. 149 § 1 p.p.s.a. mogą – z uwagi na zaistniałą beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania – zostać zastąpione wyrokiem sądu. Z taką sytuacją

¹⁸ Dagmara Gut, *Merytoryczne rozstrzygnięcia sądów administracyjnych jako przejaw ewolucji sądowej ochrony praw człowieka* (Warszawa: C.H. Beck, 2024), 227.

będziemy mieli do czynienia w przypadku norm upoważniających do uznania administracyjnego. Wówczas ustawodawca przyznaje organom możliwość wyboru konsekwencji prawnych aktu administracyjnego, przy czym wybór ten będzie dokonany spośród dwóch lub większej liczby ustawowo dopuszczonych, ale zarazem równowartościowych rozwiązań. Wymaga podkreślenia, że wybór, o którym mowa, nie jest dowolny i arbitralny, gdyż pozostaje ograniczony przez ustawodawcę w samej normie upoważniającej do uznania administracyjnego^[19]. Wyłączenie orzekania merytorycznego przez sądy administracyjne wszędzie tam, gdzie ustawodawca pozostawił organowi swobodę wyboru treści rozstrzygnięcia, jest spowodowane tym, że „brak takiego ograniczenia mógłby pociągać za sobą powstanie niebezpieczeństwa przejęcia odpowiedzialności za administrowanie przez sądy, powodując naruszenie kontrolnego charakteru sprawowanego wymiaru sprawiedliwości, zarówno w wąskim, tradycyjnym ujęciu, jak i – będącym w opozycji do niego – ujęciu szerokim”^[20]. Należy mieć ponadto na uwadze specyfikę sądowej kontroli aktów administracyjnych wydawanych w warunkach uznania administracyjnego, która sprowadza się wyłącznie do oceny, czy w sprawie zachodzą warunki materialnoprawne, uzasadniające skorzystanie przez organ administracyjny z przysługujących mu kompetencji oraz czy wydanie aktu zostało poprzedzone prawidłowo przeprowadzonym postępowaniem z zachowaniem przepisów procedury administracyjnej, tzn. czy przed podjęciem decyzji organ dysponował niezbędnym materiałem dowodowym uzasadniającym rozstrzygnięcie sprawy i czy dokonał wszechstronnej oceny okoliczności faktycznych istotnych dla takiego rozstrzygnięcia^[21].

Dodatkowym i nie mniej istotnym argumentem na rzecz stosowania art. 149 § 1b p.p.s.a. nie tylko wobec bezczynności lub przewlekle prowadzonego postępowania w zakresie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., lecz również do innych aktów administracyjnych (w tym m.in. do decyzji oraz postanowień), może być zbliżona pod względem konstrukcyjnym instytucja unormowana w art. 145a § 3 p.p.s.a. Przepis ten uprawnia sąd administracyjny do wydania, na podstawie skargi strony, orzeczenia stwierdzającego istnienie albo nieistnienie uprawnienia lub obowiązku w przypadku niewydania

¹⁹ Jan Zimmermann, *Prawo administracyjne* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2020), 416.

²⁰ Wojciech Piątek, „Nowe kompetencje do merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne,” *Państwo i Prawo*, nr 1 (2017): 27.

²¹ Wyrok NSA z dnia 21 sierpnia 2024 r., I OSK 1833/23; publ. baza orzeczeń nsa.gov.pl.

decyzji lub postanowienia przez organ zobowiązany do tego uprzednio w określonym terminie na mocy wyroku sądu administracyjnego, wskazującego sposób załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcie. Analiza jego treści wskazuje, że aby kompetencja do merytorycznego orzekania przez sąd administracyjny zaktualizowała się stosownie do art. 145a § 3 p.p.s.a., konieczne jest łączne spełnienie następujących przesłanek: wniesienie przez stronę postępowania skargi na decyzję lub postanowienie organu administracji publicznej; uwzględnienie przez sąd skargi na decyzję lub postanowienie oraz podjęcie działania przewidzianego w art. 145 § 1 pkt 1 lit. a lub pkt 2 p.p.s.a.; niepozostawienie merytorycznego rozstrzygnięcia w danej sprawie uznaniu administracyjnemu (czyli władzy dyskrecjonalnej organu administracyjnego); występowanie okoliczności faktycznych lub prawnych sprawy uzasadniających zobligowanie organu administracyjnego do określonego działania; zobowiązanie organu administracji publicznej przez sąd administracyjny do wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia, ze wskazaniem sposobu załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcia; niewydanie decyzji lub postanowienia w określonym przez sąd terminie; wniesienie przez stronę skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego z żądaniem wydania orzeczenia stwierdzającego istnienie albo nieistnienie uprawnienia lub obowiązku oraz występowanie okoliczności sprawy pozwalających w ocenie sądu na merytoryczne orzekanie w danej sprawie^[22].

Widać wyraźnie, że w obu sytuacjach prawnych, tj. zarówno na gruncie art. 145a § 3 p.p.s.a., jak i art. 149 § 1b p.p.s.a., jedną z podstawowych przesłanek stwierdzenia istnienia albo nieistnienia uprawnienia lub obowiązku przez sąd administracyjny jest uznanie, że takie rozstrzygnięcie byłoby uzasadnione okolicznościami sprawy. Należałoby stąd wnosić, że skoro wojewódzki sąd administracyjny może wydać orzeczenie stwierdzające istnienie lub nieistnienie uprawnienia lub obowiązku w przypadku, gdy organ wbrew obowiązkowi wynikającemu z prawomocnego wyroku sądu administracyjnego nie wyda w oznaczonym terminie decyzji lub postanowienia (art. 145a § 3 p.p.s.a.), to brakuje przekonujących argumentów na rzecz poglądu, aby odmawiać sądowi administracyjnemu takiej

²² Maria Jagielska, Jacek Jagielski, Rafał Stankiewicz i Marek Grzywacz, „Komentarz do art. 145a p.p.s.a.,” w *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. Roman Hauser i Marek Wierzbowski (Warszawa: C.H. Beck, 2023), 800.

kompetencji w obliczu bezczynności lub przewlekle prowadzonego postępowania w przedmiocie decyzji lub postanowienia administracyjnego.

Co istotne, obie regulacje – art. 145a § 3 p.p.s.a. oraz art. 149 § 1b p.p.s.a. – zostały wprowadzone do materii postępowania sądownoadministracyjnego przy okazji tej samej nowelizacji dokonanej na mocy postanowień ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, która – o czym była już mowa wcześniej – miała na celu m.in. wzmocnienie kompetencji merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne. Jak bowiem wskazano w uzasadnieniu projektowanych zmian, pomimo zasadniczo dobrze funkcjonującego kasacyjnego modelu sądownictwa administracyjnego

w wielu przypadkach można dostrzec potrzebę orzekania merytorycznego, tak aby wpłynąć na przyspieszenie finalnego rozstrzygnięcia w sprawie. Propozycje zmian, zawarte w projekcie, idą w kierunku merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne w ramach wykonywanej kontroli działalności administracji publicznej^[23].

Natomiast w części uzasadnienia dotyczącej samego art. 149 § 1b p.p.s.a. projektodawca wyjaśnił, że nowa regulacja w przypadku bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania umożliwi sądowi administracyjnemu wydanie orzeczenia stwierdzającego istnienie albo nieistnienie uprawnienia lub obowiązku, jeżeli pozwala na to charakter sprawy oraz niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego. W konsekwencji taka regulacja będzie wpisywała się w ogólną tendencję występującą w europejskich systemach prawnych przejmowania przez sądy administracyjne merytorycznego orzekania w sprawie^[24].

Także zatem i argumenty z materiałów legislacyjnych (wykładnia historyczna) powinny przemawiać przeciwko zawężaniu stosowania art. 149 § 1b p.p.s.a. tylko do bezczynności lub przewlekle prowadzonego postępowania w ramach wyłącznie jednej – ściśle określonej – prawnej formy działania administracji. Inną sprawą natomiast jest, że w praktyce stosowanie tego przepisu ma charakter raczej incydentalny, co – w ślad

²³ Uzasadnienie przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, druk nr 1633, 2.

²⁴ Uzasadnienie przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, druk nr 1633, 20.

za wcześniejszymi uwagami – wynika przede wszystkim z kwestii proceduralnych. Jeśli bowiem organ pozostaje bezczynny, to nie wyjaśnia stanu faktycznego i prawnego sprawy, a to z kolei implikuje niemożność merytorycznego orzekania przez sąd administracyjny, który nie prowadzi własnego postępowania zmierzającego do ustalenia prawdy materialnej; nie jest to jednak przyczyna uzasadniająca *a priori* zawężanie kompetencji sądów administracyjnych.

Kończąc niniejsze rozważania, wypada jeszcze zwrócić uwagę na dwa aspekty. Pierwszy z nich jest taki, że sam ustawodawca nie proklamuje *expressis verbis* jakichkolwiek ograniczeń w treści przepisu art. 149 § 1b p.p.s.a. polegających na tym, że miałyby on być stosowany wyłącznie w sprawach ze skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przedmiocie innego niż decyzja czy postanowienie aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczącej praw lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Innymi słowy,

gdyby [...] celem ustawodawcy było ograniczenie możliwości podjęcia orzeczenia merytorycznego wyłącznie do sytuacji, gdy bezczynność lub przewlekłość dotyczy aktu lub czynności z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., to w § 1b omawianego artykułu wskazałyby wyłącznie art. 149 § 1 pkt 2 p.p.s.a., który odnosi się do rozstrzygnięć podejmowanych, gdy przedmiotem sprawy jest akt lub czynność z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Skoro jednak tego nie uczynił i odwołał się w komentowanym przepisie także do art. 149 § 1 pkt 1 p.p.s.a. to znaczy, że zakresem tego przepisu chciał objąć także inne przejawy działalności organów administracji, w tym decyzje i postanowienia^[25].

Skoro sam ustawodawca w omawianym przepisie nie dokonuje żadnych rozróżnień co do formy działania administracji, to tym bardziej nie wolno ich wprowadzać interpretatorowi (reguła *lege non distinguente*). Jeżeli tak się dzieje, może to zostać uznane za działalność prawotwórczą sądu administracyjnego. Tymczasem zakres swobody sądu administracyjnego jako interpretatora jest węższy od zakresu swobody ustawodawcy, gdyż tekst prawny jest dla sędziego przedmiotem, a nie rezultatem. Sąd jako interpretator jest związany kulturą prawniczą, obowiązującymi regułami wykładni oraz kontekstami, do których one odsyłają. Wynika stąd, że rozwój prawa dokonywany przez sędziów sądów administracyjnych musi respektować nie tyle granice językowe (możliwe znaczenia językowe),

²⁵ Dagmara Gut, *Merytoryczne rozstrzygnięcia sądów administracyjnych*, 222.

co granice uznanych metod wykładni^[26]. Zarówno z gramatycznego, jak i systemowego^[27] punktu widzenia przepis ten nie budzi wątpliwości. Wykładnia art. 149 § 1b p.p.s.a., osadzonego w bloku regulacji składających się na art. 149 p.p.s.a., prowadzi bowiem do jasnego wniosku, że zawężanie jego stosowania do orzekania o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku przez sądy administracyjne w sprawie ze skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy w obrębie jednej tylko formy działania administracji z pominięciem innych form (wskazanych zresztą przez ustawodawcę w tej regulacji) nie daje się w żaden sposób racjonalnie uzasadnić, gdyż koliduje z uznanymi regułami wykładni.

Ostatnia kwestia polega na tym, że przepis art. 149 § 1b p.p.s.a., stanowiący fragment większej regulacji (art. 149 p.p.s.a. *in toto*), należy odczytywać z uwzględnieniem z jednej strony zasad i norm konstytucyjnych, z drugiej zaś strony – funkcji sądownictwa administracyjnego. Przyznana przez ustawodawcę kompetencja do merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne, które to orzekanie polega na zastąpieniu aktu lub czynności organu administracji publicznej wyrokiem sądu, musi zawsze uwzględniać istniejące regulacje konstytucyjne tak, aby nie doszło do zachwiania zasady trójpodziału władz. Taka kompetencja stanowi bowiem wyjątek od kasacyjnego modelu sądowej kontroli administracji, który w polskim systemie prawnym został zakotwiczony historycznie i jest naturalnie preferowany także przez aktualnego ustrojodawcę, a w ślad za tym ustawodawcę zwykłego. W ramach tego modelu sądy administracyjne kontrolują działania administracji publicznej (mimo że w praktyce w celu doprowadzenia do stanu zgodnego z prawem stosują także środki typowo nadzorcze – stwierdzają nieważność aktów lub uchylają je), a nie wyřeczają tę administrację. W doktrynie słusznie wskazuje się, że przyjęty jako dominujący model kasacyjny precyzyjnie określa potencjalne rozstrzygnięcia sądów w sytuacji stwierdzenia wystąpienia określonej wady aktu poddanego kontroli. Unormowany katalog możliwych wyroków wraz z ich następstwami prawnymi wysuwa na pierwszy plan uprawnienia kontrolne sądów administracyjnych, ukierunkowane na ochronę obiektywnego

²⁶ Dorota Dąbek, *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2010), 761.

²⁷ Zastosowanie argumentacji *a rubrica*, jako elementu wykładni systemowej, uprawnia do konkluzji, że art. 149 § 1b p.p.s.a. znajduje się w tej części struktury wewnętrznej aktu normatywnego, która statuuje normę wynikową orzekania sądu administracyjnego w odniesieniu do uwzględnienia skargi na bezczynność organów w przypadku indywidualnych aktów administracyjnych.

porządku prawnego. Oświadczenia sądów administracyjnych, przyjmujące postać wyroków, nastawione są na wyeliminowanie z obrotu prawnego aktów lub czynności organów administracji publicznej jako nieodpowiadających przyjętym wzorcom kontroli. Dlatego też pojawiają się głosy, że taki model sądowej kontroli administracji – model kasatoryjny – nie stwarza sądom administracyjnym możliwości efektywnego wypowiedzenia się w danej sprawie. Jest to bezpośrednio spowodowane brakiem możliwości przeprowadzenia przez sąd egzekucji co do treści wydanego (prawomocnego) wyroku oraz tym, że sąd administracyjny nie dysponuje instrumentami prawnymi pozwalającymi zbadać wykonalność orzeczenia. Dopiero bowiem kolejne wniesienie skargi umożliwi ocenę przyczyny pasywności organu albo rodzaj popełnionych błędów^[28].

Inaczej sytuacja wygląda w przypadku przyznanych przez ustawodawcę kompetencji merytorycznych, w tym także elementu rozstrzygnięcia wskazanego w art. 149 § 1b p.p.s.a. Tutaj sąd administracyjny formułuje własną wypowiedź, która następnie jest poddawana egzekucji co do treści w oznaczonym terminie. W rezultacie sąd będzie posiadał wiedzę o wykonaniu orzeczenia – stosownie bowiem do art. 145 § 2 i 3 p.p.s.a. organ ma obowiązek powiadomienia o wykonaniu wyroku, a w jego braku aktualizuje się możliwość nałożenia na niego grzywny; stronie służy także prawo do wniesienia odrębnej skargi o stwierdzenie istnienia bądź nieistnienia uprawnienia lub obowiązku^[29]. W szerszej perspektywie oznacza to, że sąd administracyjny w dyskursie stosowania prawa wprowadza

własne wypowiedzi stanowcze, których ranga jest wysoka, albowiem są one oświadczeniami znaczącymi w swojej treści, ale są też znacząco odbierane przez adresatów, zarówno bezpośrednio wskazanych w normie indywidualno-konkretnej, jak i tych, do których odnoszą się pośrednio, jako do członków określonej społeczności. To sprawia, że wyrok sądu może skutecznie oddziaływać na rzeczywistość prawną. Odwołując się do praw jednostki, do określonych standardów ich ochrony, zapewniając ich skuteczną realizację – rozwija ich efektywną ochronę^[30].

²⁸ Kamila Wysocka, "Kompetencje orzecznicze sądów administracyjnych a realizacja funkcji ochronnej praw jednostki w postępowaniu," *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 1 (2017): 153.

²⁹ Kamila Wysocka, "Kompetencje orzecznicze sądów administracyjnych," 154.

³⁰ Kamila Wysocka, "Kompetencje orzecznicze sądów administracyjnych," 155.

Krótko mówiąc, model merytoryczny pełniej realizuje funkcje sądowej kontroli administracji rozumiane raczej jako funkcja ochrony praw i wolności jednostki aniżeli funkcja ochrony obiektywnego porządku prawnego. Także i ten aspekt należy mieć na względzie, wykładając i stosując art. 149 § 1b p.p.s.a. – im większy zakres jego stosowania, tym lepiej (pełniej) będzie realizowana pierwsza z wymienionych przed chwilą funkcji.

4 | Wnioski

Zasadą jest, że polskie sądy administracyjne orzekają kasatoryjnie, a tylko wyjątkowo ustawodawca przyznaje im kompetencje do wydawania wyroków merytorycznych, zastępujących – w aktualnym stanie prawnym – rozstrzygnięcia organów wykonujących administrację publiczną. Dlatego też każdy moment, w którym dochodzi do merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne, wymaga szczególnej refleksji. Poza tworzeniem prawa dotyczy to także jego stosowania. Powinno ono z jednej strony uwzględniać ścisłą wykładnię kompetencji władczych (a więc także oddziaływanie sądownictwa administracyjnego na akty stosowania prawa), z drugiej zaś strony – musi mieć na uwadze ochronę praw jednostki (do której te akty zostały skierowane). Wynika to m.in. z dyrektyw wykładni prokonstytucyjnej, polegającej na dekodowaniu norm prawnych z przepisów w sposób optymalizujący prawa człowieka i obywatela.

Orzekanie merytoryczne sądów administracyjnych ma, tak samo zresztą jak model kasacyjny, swoje wady i zalety. Do tych ostatnich należy niewątpliwie doprowadzenie mocą merytorycznego wyroku sądu do stanu zgodnego z prawem wszędzie tam, gdzie organy administracyjne długo-trwale i uporczywie nie realizują przyznanych im ustawowo kompetencji. Wówczas orzekanie merytoryczne wzmaga ochronę wartości konstytucyjnej, jaką jest sądowa ochrona jednostki, zapewniając większą efektywność prawa do sądu. Z tego punktu widzenia ważne jest, aby w ramach funkcjonującego porządku prawnego maksymalizować komponent orzekania merytorycznego przez sądy administracyjne. Natomiast za działania niepożądane trzeba uznać taką wykładnię, która ten komponent ogranicza, zwłaszcza gdy tego rodzaju ograniczenia nie znajdują oparcia w obecnych regulacjach.

Jak wykazano wyżej, brakuje uzasadnionych przyczyn, aby przepis art. 149 § 1b p.p.s.a. limitować do bezczynności lub przewlekłości zachodzącej w przypadku jednej tylko z wielu form działania administracji podlegających kognicji sądów administracyjnych (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.). Przeczy temu najpierw sam zamysł ustawodawcy, który legł u podstaw wprowadzenia omawianej normy do systemu prawa, a następnie jego wykładnia gramatyczna, systemowa (wewnętrzna), historyczna oraz prokonstytucyjna. Regulacje przyznające sądom administracyjnym kompetencje do zastępowania rozstrzygnięć organów (tylko w sytuacjach o charakterze patologicznym i tylko wyjątkowo) nie mogą i nie powinny być traktowane jako naruszające normy oraz zasady konstytucyjne. Przeciwnie, w takim kształcie, w jakim funkcjonują one obecnie, należy raczej mówić o wzmocnieniu sądowej ochrony praw jednostki. Są one zatem wobec regulacji konstytucyjnej nie tyle konkurencyjne, ile właśnie komplementarne, gdyż umożliwiają stronom uzyskanie końcowych rozstrzygnięć czyniących zadość ich żądaniom^[31].

Dlatego też, mając na względzie powyższe, należy jednoznacznie opowiedzieć się za taką wykładnią art. 149 § 1b p.p.s.a., zgodnie z którą orzeczenie sądu wydane na podstawie art. 149 § 1b p.p.s.a. może zapaść w sprawie bezczynności lub przewlekłe prowadzonego postępowania zamierzającego do wydania decyzji administracyjnej, postanowienia wydawanego w postępowaniu administracyjnym oraz w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, w sprawie innych niż decyzje oraz postanowienia aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, jak również w sprawach pisemnych interpretacji przepisów prawa podatkowego wydawanych w indywidualnych sprawach, opinii zabezpieczających i odmowy wydania opinii zabezpieczających. Przy czym uzupełniająco należy zauważyć, że rozstrzygnięcie na podstawie art. 149 § 1b p.p.s.a. będzie możliwe wyłącznie w odniesieniu do decyzji lub postanowienia mających charakter związany, tzn. ich wydanie nie powinno mieć miejsca w warunkach przyznanego na mocy ustawy uznania administracyjnego.

³¹ Ewa Stawicka, "Czy wojewódzki sąd administracyjny może zobowiązać organ pierwszej instancji do wydania rozstrzygnięcia określonej treści?" *Palestra. Pismo Adwokatury Polskiej*, nr 1-2 (2017): 215.

Bibliografia

- Dąbek, Dorota. *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2010.
- Gapski, Maciej P. “Zwalczanie bezczynności i przewlekłości postępowania w sprawach udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie.” *Prawo i Więź*, nr 1 (35) (2021): 60–83. <https://doi.org/10.36128/priw.vi35.129>.
- Gut, Dagmara. “Merytoryczne orzekanie polskich sądów administracyjnych w świetle Konstytucji RP.” W *Aktualne problemy sądowej kontroli administracji publicznej*, red. Wojciech Piątek, 11–25. Warszawa: Wolters Kluwer, 2019.
- Gut, Dagmara. *Merytoryczne rozstrzygnięcia sądów administracyjnych jako przejaw ewolucji sądowej ochrony praw człowieka*. Warszawa: C.H. Beck, 2024.
- Jagielska, Maria, Jacek Jagielski, Rafał Stankiewicz i Marek Grzywacz. “Komentarz do art. 149 p.p.s.a.” W *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. Roman Hauser i Marek Wierzbowski. Warszawa: C.H. Beck, 2023.
- Jagielska, Maria, Jacek Jagielski, Rafał Stankiewicz i Marek Grzywacz. “Komentarz do art. 145a p.p.s.a.” W *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. Roman Hauser i Marek Wierzbowski. Warszawa: C.H. Beck, 2023.
- Kabat, Andrzej. “Komentarz do art. 149 p.p.s.a.” W Bogusław Dauter, Andrzej Kabat, Małgorzata Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, 510–515. Warszawa: Wolters Kluwer, 2024.
- Morawski, Lech. *Zasady wykładni prawa*. Toruń: TNOiK, 2010.
- Paduch, Andrzej. “Bezczynność i przewlekłość.” W *System prawa sądownictwa administracyjnego*, t. 2, red. Grzegorz Łaszczycza i Wojciech Piątek, 413–455. Warszawa: Wolters Kluwer, 2025.
- Piątek, Wojciech. “Nowe kompetencje do merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne.” *Państwo i Prawo*, nr 1 (2017): 19–33.
- Piątek, Wojciech i Andrzej Skoczylas. “Kasacyjny czy merytoryczny model orzekania – kwestia zmiany modelu sądowej kontroli decyzji administracyjnych.” *Państwo i Prawo*, nr 1 (2019): 24–38.
- Pietrasz, Piotr. “Merytoryczne orzekanie przez sądy administracyjne a sytuacja prawna jednostki w prawie podatkowym – wybrane problemy.” *Forum Prawnicze*, nr 5 (2021): 52–66.
- Skoczylas, Andrzej i Przemysław Szustakiewicz, red. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. Warszawa: Legalis, 2023.

Stawicka, Ewa. “Czy wojewódzki sąd administracyjny może zobowiązać organ pierwszej instancji do wydania rozstrzygnięcia określonej treści?” *Palestra. Pismo Adwokatury Polskiej*, nr 1–2 (2017): 214–215.

Uzasadnienie przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, druk nr 1633.

Wysocka, Kamila. “Kompetencje orzecznicze sądów administracyjnych a realizacja funkcji ochronnej praw jednostki w postępowaniu.” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 1 (2017): 145–148.

Zimmermann, Jan. *Prawo administracyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2020.



