

Krystian Wasilewski*

Granice kontroli sądowoadministracyjnej w sprawach bezczynności organu w układzie powiązanych spraw administracyjnych

Limits of Judicial Review by Administrative Courts in Cases of Administrative Inactivity within a System of Interrelated Administrative Cases

Abstract. The article addresses the inactivity of a public administration authority where a single normative process comprises separate administrative cases considered by different authorities on the basis of distinct substantive-law competences, while the cases remain normatively interdependent. The study objective is to determine the limits of judicial review by administrative courts when, after a complaint against inactivity has been lodged in one case, a decision is issued in another, normatively linked administrative case. The analysis asks whether that later decision may remove the legal consequences of the earlier omission and make judicial determination of the authority's duty to act devoid of purpose. The study applies the dogmatic legal method, reconstructing substantive and procedural norms and examining the relationship between administrative competences and the remedies provided for in Article 149 of the Law on Proceedings before Administrative Courts. The recruitment procedure for a military university and the subsequent procedure concerning appointment to military service serve as the principal example. The analysis shows that these procedures constitute separate administrative cases, even though the outcome of the first determines whether the next stage may lawfully proceed. A decision in the appointment case therefore neither cures inactivity in the recruitment case nor deprives the complaint against inactivity of its subject matter. Effective judicial review in such a configuration requires not merely a declaration that inactivity occurred but, where performance remains legally possible, an order requiring the competent authority to discharge the obligation arising from the applicable competence-conferring norm.

* The John Paul II Catholic University of Lublin, Poland | Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Polska, <https://orcid.org/0009-0004-2385-9579>, e-mail: wasi-lewskikrystian@wp.pl.

Keywords: inaction of a public administration authority – administrative proceedings – judicial review of administrative action

Wprowadzenie

W prawie administracyjnym jedność celu działania administracji nie musi odpowiadać jedności sprawy administracyjnej. Ustawodawca może rozłożyć realizację jednego rezultatu publicznoprawnego na kilka kolejnych postępowań, prowadzonych przez różne organy, opartych na odmiennych normach kompetencyjnych i kończonych w różnych formach. Z punktu widzenia adresata czynności administracji tworzą wówczas jeden ciąg zdarzeń, natomiast z punktu widzenia prawa pozostają zespołem odrębnych stosunków procesowych i materialnoprawnych. To rozszczepienie perspektyw jest szczególnie doniosłe w sądowej kontroli bezczynności.

W sprawach powiązanych pojawia się bowiem swoiste ryzyko redukcji normatywnej złożoności postępowania. Może ono przybrać postać utożsamienia funkcjonalnego następstwa kilku postępowań z tożsamością sprawy, przypisania aktowi wydanemu w jednym stadium skutku właściwego dla innego stadium albo wyprowadzenia z czynności przygotowawczej następstwa, którego przepis wprost z nią nie łączy. Każdy z tych zabiegów upraszcza obraz procesu decyzyjnego, ale zarazem może przesunąć granice kompetencji organu i przedmiot kontroli sądu administracyjnego.

Problem nie sprowadza się zatem do klasycznego pytania, czy organ uchybił terminowi załatwienia sprawy. Jego istotą jest sposób rekonstrukcji obowiązku podlegającego kontroli: ustalenie, z jakiej normy wynika, do którego organu jest adresowany, w jakiej sprawie powinien zostać wykonany oraz jakie zdarzenia prawne mogą ten obowiązek uruchomić, zmodyfikować albo wygasić. Dopiero po przeprowadzeniu tej rekonstrukcji możliwe jest prawidłowe zastosowanie art. 149 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹ oraz ocena, czy późniejsze zdarzenie w postępowaniu powiązanym wpływa na przedmiot skargi.

Na gruncie współczesnej regulacji bezczynności szczególnego znaczenia nabiera również rozróżnienie pomiędzy brakiem kognicji sądu administracyjnego a brakiem konkretnego obowiązku działania po

¹ Tekst jedn. Dz.U. 2026, poz. 143 ze zm., dalej „p.p.s.a.”.

stronie organu. Są to płaszczyzny powiązane, lecz nie tożsame. Pierwsza dotyczy ustawowych granic sądowej kontroli administracji, druga zaś treści norm prawa materialnego i procesowego wyznaczających zachowanie organu w oznaczonej sprawie. W układach wielostadialnych ich zatarcie może prowadzić do utrzymania tego samego rezultatu procesowego przy zasadniczo odmiennej rekonstrukcji podstaw prawnych rozstrzygnięcia.

Modelowym polem badawczym jest procedura rekrutacji do uczelni wojskowej oraz następujące po niej powołanie do dobrowolnej zasadniczej służby wojskowej pełnionej w trakcie kształcenia. Regulacja ta skupia w jednej sekwencji działania Wojskowego Centrum Rekrutacji (WCR), komórki organizacyjnej Ministerstwa Obrony Narodowej właściwej do spraw kadr, komisji rekrutacyjnej i rektora-komendanta. Z tego względu pozwala uchwycić problem o znaczeniu szerszym niż wykładnia przepisów wojskowych: granicę pomiędzy powiązaniem spraw a ich normatywną odrębnością oraz konsekwencje tej granicy dla sądowej kontroli zaniechania.

Celem opracowania jest ustalenie kryteriów, które powinny wyznaczać kontrolę bezczynności w układzie powiązanych spraw administracyjnych, oraz wskazanie ryzyk interpretacyjnych powstających wtedy, gdy skutki prawne jednego stadium są przenoszone na inne stadium bez jednoznacznej podstawy normatywnej. Problem badawczy obejmuje również zakres kontroli kasacyjnej: nie w znaczeniu oceny pojedynczego orzeczenia, lecz jako pytanie o metodę, według której sąd drugiej instancji powinien zachować rozdzielność pomiędzy oceną dopuszczalności drogi sądowoadministracyjnej, rekonstrukcją obowiązku organu i kontrolą prawidłowości sentencji sądu pierwszej instancji².

Teza opracowania zakłada, że w sprawach powiązanych granice kontroli sądowoadministracyjnej powinny być wyznaczane przez normatywną tożsamość obowiązku, a nie przez funkcjonalną jedność całego procesu administracyjnego. Akt, opinia albo czynność należące do jednej sprawy mogą oddziaływać na sprawę kolejną tylko w takim zakresie, w jakim prawo wyraźnie albo w sposób możliwy do odtworzenia według uznanych reguł wykładni przypisuje im określony skutek. Niedopuszczalne jest natomiast zastępowanie brakującej normy kompetencyjnej

² Por. art. 134 § 1, art. 174, art. 183 § 1, art. 184 i art. 189 p.p.s.a.; uchwała pełnego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 26 X 2009 r., sygn. akt I OPS 10/09, ONSAiWSA 2010, nr 1, poz. 1.

lub negatywnej przesłanki działania samym odwołaniem do celu całej sekwencji postępowań.

Dorobek doktryny i judykatury dotyczący beczynności, przewlekłości, granic kognicji sądów administracyjnych oraz modelu kasacyjnego stanowi punkt wyjścia do analizy relacji pomiędzy tożsamością obowiązku, granicami sprawy i skutkami prawnymi zdarzeń zachodzących w kolejnych postępowaniach. W układach, w których jeden rezultat publicznoprawny jest osiągany przez kilka normatywnie odrębnych spraw, zasadniczego znaczenia nabiera ustalenie, czy akt lub czynność z jednej z nich może kształtować obowiązek organu w innej. Analiza koncentruje się zatem nie na samym czasie działania administracji, lecz na dopuszczalności transpozycji skutków prawnych między powiązаныmi postępowaniami. Materiał orzeczniczy pełni funkcję weryfikacyjną: pozwala zestawić rekonstruowane z przepisów obowiązki z rzeczywistym sposobem ich kwalifikowania przez sądy oraz uchwycić miejsca, w których funkcjonalne powiązanie postępowań wpływa na dobór podstawy rozstrzygnięcia³.

1. Bezczynność po nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z 2017 r.

Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego z 7 kwietnia 2017 r.⁴ uporządkowała pojęciowe podstawy ochrony przed beczynnością i przewlekłością. Art. 37 § 1 k.p.a. wiąże beczynność z niezakończaniem sprawy w terminie wynikającym z art. 35, przepisów szczególnych albo terminu wskazanego zgodnie z art. 36 § 1, natomiast przewlekłość z prowadzeniem postępowania dłużej, niż jest to niezbędne do zakończenia sprawy. Jednocześnie zażalenie zastąpiono ponagleniem, które pozostaje procesowym warunkiem wniesienia

³ J. Smarż, P. Kobylski, *Summons as a Condition for Effectively Filing a Complaint against Inactivity or Excessive Length of Proceedings: An Assessment of Key Changes in Force Since 1 June 2017*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2026, t. 35, nr 2, s. 203–217; A. Paduch, *Bezczynność i przewlekłość*, w: *System Prawa Sądownictwa Administracyjnego*, t. 2, *Zakres podmiotowy i przedmiotowy postępowania sądowoadministracyjnego*, pod red. G. Łaszczyca, W. Piątka, Warszawa 2025, s. 413–455; J. Chmielewski, *Merytoryczne orzekanie sądów administracyjnych w przypadku uwzględnienia skargi na beczynność organów lub przewlekłe prowadzenie postępowania*, „*Prawo i Więź*” 2026, nr 2(61), s. 437–455.

⁴ Ustawa z dnia 7 IV 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2017, poz. 935).

skargi w zakresie określonym w art. 53 § 2b p.p.s.a. Współczesne ujęcie bezczynności przesunęło więc ciężar analizy z samego upływu czasu na identyfikację konkretnej sprawy i obowiązku, który powinien zostać wykonany⁵.

Znaczenie tej identyfikacji szczególnie wyraźnie ujawnia się przy ustalaniu temporalnych granic skargi. W uchwale z 22 czerwca 2020 r., sygn. akt II OPS 5/19, NSA odniósł możliwość merytorycznego rozpoznania skargi do stanu istniejącego w sprawie, której bezczynność dotyczyła. Analogiczne zagadnienie w odniesieniu do przewlekłości rozstrzygnięto w uchwale z 7 marca 2022 r., sygn. akt II OPS 1/21. Zakres pierwszej z tych uchwał został następnie ograniczony wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 26 lutego 2025 r., sygn. akt SK 100/22, w odniesieniu do skargi wniesionej po wydaniu, lecz przed doręczeniem rozstrzygnięcia⁶.

Wspólnym punktem odniesienia tych rozstrzygnięć pozostaje tożsamość postępowania, w którym zarzucono zaniechanie. Zakończenie sprawy może oddziaływać na zakres orzekania dlatego, że organ wykonał obowiązek będący przedmiotem skargi. Z tych rozstrzygnięć nie wynika natomiast reguła pozwalająca utożsamić wykonanie obowiązku z każdym późniejszym działaniem administracji pozostającym w związku funkcjonalnym z sytuacją strony. Temporalna granica bezczynności jest zatem wtórna wobec prawidłowego ustalenia przedmiotu sprawy⁷.

Bezczynność ma w tym znaczeniu charakter relacyjny. Istnieje w odniesieniu do określonego organu, konkretnej sprawy i prawnie wyznaczonego sposobu jej załatwienia. Nie wyłącza jej samo podejmowanie czynności technicznych, dowodowych lub organizacyjnych, jeżeli czynności te nie prowadzą do wykonania obowiązku kończącego sprawę w formie przewidzianej przez prawo. Z drugiej strony nie można przypisać organowi bezczynności wyłącznie dlatego, że oczekiwany przez

⁵ J. Smarż, P. Kobylski, op. cit., s. 203–217; B. Adamiak, J. Borkowski, *Art. 35–37, w: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 19, Warszawa 2024, Legalis.

⁶ Uchwała NSA z 22 VI 2020 r., sygn. akt II OPS 5/19, CBOSA; uchwała NSA z 7 III 2022 r., sygn. akt II OPS 1/121, CBOSA; wyrok Trybunału Konstytucyjnego (TK) z 26 II 2025 r., sygn. akt SK 100/22, OTK ZU A/2025, poz. 65.

⁷ W. Chrościelewski, *W kwestii dopuszczalności zaskarżenia do sądu administracyjnego bezczynności organu administracji już po wydaniu w sprawie decyzji administracyjnej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2022, nr 3, s. 9–24; J. Smarż, *The Admissibility of a Complaint against Inaction and Proximity Despite the Ending of Administrative Proceedings*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2022, t. 31, nr 4, s. 255–274.

jednostkę rezultat nie został osiągnięty, jeżeli przepisy nie ustanawiają po jego stronie obowiązku podjęcia zaskarżalnego aktu lub czynności. Ta dwoistość ma podstawowe znaczenie w sprawach powiązanych, ponieważ wymusza rozdzielenie pytania o rezultat całej sekwencji od pytania o obowiązek w poszczególnym jej stadium.

2. Zakres kontroli i orzekania sądów administracyjnych w sprawach bezczynności

Konstytucyjną podstawę kontroli działalności administracji publicznej stanowi art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁸ Kontrola ta jest kontrolą legalności: sąd administracyjny nie przejmuje co do zasady kompetencji organu do rozstrzygnięcia sprawy, lecz bada zgodność działania lub zaniechania z prawem. W sprawie bezczynności pierwszoplanowe znaczenie ma zatem ustalenie, czy istnieje norma, z której wynika skonkretyzowany obowiązek działania względem oznaczonego podmiotu, w określonej sprawie i w prawnie relewantnej formie⁹.

Art. 3 § 2 pkt 8 i 9 p.p.s.a. nie tworzy samoistnego obowiązku działania organu. Wyznacza zakres sądowej kontroli zaniechań w odniesieniu do kategorii aktów, postanowień, czynności i innych form działania wskazanych przez ustawodawcę. Źródła obowiązku należy poszukiwać w normach prawa materialnego i procesowego regulujących daną sprawę. Stąd pytanie o kognicję sądu i pytanie o obowiązek organu pozostają ze sobą funkcjonalnie związane, lecz wymagają odrębnej odpowiedzi. Pierwsze dotyczy zakresu dopuszczalnej kontroli, drugie – istnienia zachowania, którego prawo może od organu wymagać.

Wojewódzki sąd administracyjny orzeka w granicach danej sprawy na zasadach art. 134 § 1 p.p.s.a. Nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi ani powołaną podstawą prawną, lecz swoboda ta funkcjonuje w obrębie przedmiotu poddanego kontroli. Nie uprawnia do zastępowania jednego obowiązku administracyjnoprawnego innym

⁸ Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej „Konstytucja RP”.

⁹ R. Hauser, M. Masternak-Kubiak, *Konstytucyjne podstawy kontroli działalności administracji publicznej*, w: *System Prawa Administracyjnego*, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2012, s. 403–405; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, wyd. 10, Warszawa 2022.

ani do traktowania kilku odrębnych stosunków prawnych jako jednej sprawy tylko dlatego, że prowadzą do wspólnego celu praktycznego¹⁰.

Wymaga przy tym rozróżnienia pojęcie „granice danej sprawy” w rozumieniu art. 134 i 135 p.p.s.a. od tożsamości sprawy administracyjnej w znaczeniu materialnoprawnym. W orzecznictwie można odnaleźć zarówno ujęcie akcentujące związanie sądu konkretną sprawą administracyjną, jak i stanowisko szersze, zgodnie z którym granice sprawy sądowoadministracyjnej mogą obejmować wcześniejsze akty lub postępowania, jeżeli pozostają one elementem tego samego stosunku administracyjnoprawnego i warunkują treść aktu objętego skargą. Rozbieżność ta nie uzasadnia jednak automatycznego zacierania odrębności postępowań. Przeciwnie, wymaga każdorazowego wykazania normatywnego związku pomiędzy nimi: tego, że wcześniejszy akt lub czynność współkształtuje ten sam stosunek prawny, a nie jedynie poprzedza inną sprawę w sensie organizacyjnym lub funkcjonalnym. Dopiero taki związek pozwala mówić o pozostawianiu kilku działań administracji w granicach jednej sprawy podlegającej kontroli sądowej¹¹.

Znaczenie takiego rozdzielenia potwierdza również nowsze orzecznictwo dotyczące skarg na bezczynność. NSA akcentuje, że warunkiem jej oceny jest precyzyjna identyfikacja przedmiotu żądania i skonfrontowanie go z konkretnym, wynikającym z prawa obowiązkiem organu; sama norma kompetencyjna p.p.s.a. nie kreuje obowiązku załatwienia sprawy. W 2026 r. NSA podkreślił ponadto, że skarga na bezczynność odnosi się co do zasady do postępowania zmierzającego do wydania aktu lub podjęcia czynności, a nie do dowolnie wyodrębnianego elementu technicznego tego postępowania. Ustalenia te wzmacniają potrzebę odróżnienia „elementu sekwencji” od samodzielnej sprawy oraz wskazania normy, która nadaje temu elementowi konkretny skutek prawny¹².

¹⁰ Art. 134, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, pod red. R. Hausera, M. Wierzbowskiego, R. Stankiewicza, wyd. 9, Warszawa 2025, Legalis.

¹¹ Por. T. Kielkowski, *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004; J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996; J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017; wyrok NSA z 21 IX 2012 r., sygn. akt I GSK 1042/11, CBOSA; wyrok NSA z 24 XI 2021 r., sygn. akt III FSK 260/21, CBOSA; zob. też wyrok NSA z 11 VI 2010 r., sygn. akt II FSK 168/09, CBOSA, w którym wskazano na szersze rozumienie „granic sprawy” z art. 134 i art. 135 p.p.s.a.

¹² Wyrok NSA z 11 VII 2024 r., sygn. akt II GSK 381/24, CBOSA; postanowienie NSA z 1 IV 2026 r., sygn. akt I FSK 299/26, CBOSA.

Na etapie postępowania kasacyjnego konstrukcja granic kontroli jest odmienna. Art. 174 p.p.s.a. określa podstawy kasacyjne, art. 183 § 1 ustanawia zasadę związania NSA granicami skargi kasacyjnej z uwzględnieniem z urzędu nieważności postępowania, natomiast art. 189 pozwala reagować na przesłanki odrzucenia skargi lub umorzenia postępowania przed sądem pierwszej instancji. Art. 184 przewiduje ponadto oddalenie skargi kasacyjnej, jeżeli zaskarżone orzeczenie mimo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu. Konstrukcja ta chroni prawidłową sentencję przed uchyleniem wyłącznie z powodu wadliwej argumentacji, lecz nie znosi obowiązku precyzyjnego wskazania normatywnej podstawy jej utrzymania¹³.

W sprawach powiązanych powstaje w tym miejscu szczególne ryzyko przesunięcia płaszczyzny kontroli. Sąd pierwszej instancji może uznać skargę za niedopuszczalną z powodu braku kognicji, podczas gdy sąd kasacyjny, badając prawidłowość rezultatu, może dojść do wniosku, że zasadniczym problemem nie jest zakres drogi sądowej, lecz brak obowiązku działania po stronie organu. Oba rozumowania mogą prowadzić do tego samego skutku procesowego, ale nie są równoważne. Pierwsze wyłącza określoną kategorię z kontroli sądowoadministracyjnej, drugie zakłada dopuszczalność kontroli tej kategorii, lecz odmawia stronie ochrony z uwagi na treść konkretnej normy kompetencyjnej.

Nie jest to problem wyłącznie teoretyczny. W najnowszym orzecznictwie dotyczącym rekrutacji wojskowej WSA oparł odrzucenie skargi na przyjęciu, że zaniechanie przeprowadzenia postępowania rekrutacyjnego nie mieści się w zakresie kognicji określonym w art. 3 § 2 i § 3 p.p.s.a. NSA utrzymał rozstrzygnięcie, ale zasadniczą część własnego wyводу oparł na odmiennej przesłance: uznał, że w konkretnym układzie normatywnym nie powstał obowiązek rektora-komendanta do przeprowadzenia właściwego etapu rekrutacji z uwagi na brak pozytywnej opinii kadrowej¹⁴.

Zestawienie obu sposobów rozumowania ujawnia mechanizm o szerszym znaczeniu. W sprawach wielostadialnych sposób zidentyfikowania skutku jednego elementu procedury może przesądzić jednocześnie o istnieniu obowiązku organu, dopuszczalności skargi

¹³ Por. art. 174, art. 183 § 1, art. 184 i art. 189 p.p.s.a.; uchwała pełnego składu NSA z 26 X 2009 r., sygn. akt I OPS 10/09, ONSA i WSA 2010, nr 1, poz. 1.

¹⁴ Postanowienie WSA w Gdańsku z 26 III 2026 r., sygn. akt III SAB/Gd 574/25, CBOSA; postanowienie NSA z 17 VII 2026 r., sygn. akt III OSK 1257/26, CBOSA.

i podstawie procesowej rozstrzygnięcia. Im bardziej złożona jest sekwencja kompetencji, tym większe znaczenie ma zachowanie kolejności analizy: najpierw ustalenie normy kompetencyjnej i jej adresata, następnie skutków zdarzeń warunkujących, a dopiero na końcu kwalifikacja procesowa zaniechania. Pominięcie tej kolejności sprzyja rekonstrukcji obowiązku przez pryzmat końcowego rezultatu całego procesu, zamiast przez treść norm regulujących poszczególne stadia.

Art. 149 p.p.s.a. przewiduje środki właściwe dla merytorycznej kontroli bezczynności: zobowiązanie organu do wydania aktu albo dokonania czynności, stwierdzenie bezczynności lub przewlekłości, ocenę rażącego charakteru naruszenia oraz – w warunkach określonych w § 1b – możliwość orzeczenia o istnieniu albo nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku. Konstrukcja ta łączy funkcję deklaratoryjną z restytucyjną, nie znosząc zasady, że zasadniczy ciężar konkretyzacji prawa materialnego spoczywa na administracji¹⁵.

3. Normatywna struktura postępowania rekrutacyjnego i powołaniowego na tle ustawy o obronie Ojczyzny

Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny¹⁶ rozdziela postępowanie rekrutacyjne prowadzone przez szefa WCR od postępowania rekrutacyjnego w uczelni wojskowej. Zgodnie z art. 95 ust. 1 kandydat ubiegający się o przyjęcie na uczelnię wojskową jest poddawany obu postępowaniom, ust. 2 określa elementy rekrutacji prowadzonej w uczelni, ust. 3 uzależnia przyjęcie między innymi od wyniku tej rekrutacji, natomiast ust. 4 wiąże rozpoczęcie kształcenia z późniejszym powołaniem do dobrowolnej zasadniczej służby wojskowej.

Na poziomie ustawowym widoczna jest więc sekwencyjność, a nie jednolitość sprawy. Rekrutacja w uczelni i powołanie do służby pozostają funkcjonalnie sprzężone, lecz opierają się na innych podstawach kompetencyjnych, są realizowane przez inne podmioty i prowadzą do odmiennych form prawnych. Powiązanie oznacza warunkowanie kolejnego stadium przez wynik stadium wcześniejszego, nie zaś

¹⁵ A. Kabat, *Art. 149*, w: B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. 9, Warszawa 2024, s. 510–515; J. Chmielewski, op. cit.

¹⁶ Tekst jedn. Dz.U. 2025, poz. 825 ze zm.

automatyczne przeniesienie skutków prawnych pomiędzy wszystkimi elementami procedury¹⁷.

Szczegółowy tok postępowania określa rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z 5 kwietnia 2024 r.¹⁸ Osoba ubiegająca się o przyjęcie na kurs oficerski składa wniosek o powołanie do dobrowolnej zasadniczej służby wojskowej, przy czym złożenie tego wniosku jest równoznaczne z ubieganiem się o przyjęcie do uczelni. W odniesieniu do osób wskazanych w § 3 pkt 1 lit. c szef WCR przesyła wniosek wraz z dokumentacją kierownikowi komórki organizacyjnej MON właściwej do spraw kadr. Ten wyraża opinię o zasadności powołania, kierując się potrzebami Sił Zbrojnych, a następnie przesyła wnioski wraz z załącznikami do właściwych WCR; § 11 nakazuje z kolei przekazanie dokumentacji do właściwego rektora-komendanta¹⁹.

W tym miejscu ujawnia się problem charakterystyczny dla postępowań powiązanych: przepis ustanawia czynność poprzedzającą dalsze stadium, lecz nie zawsze wprost określa wszystkie skutki jej treści. § 9 rozporządzenia MON rozdziela obowiązek wyrażenia opinii od obowiązku przesłania wniosków wraz z załącznikami. § 11 formułuje następnie obowiązek przekazania dokumentów właściwemu organowi uczelni. § 14 nakazuje powiadomić osoby zainteresowane o terminie rekrutacji, wskazując zarazem konkretne wyjątki, a § 17 ust. 4 pkt 1 stanowi, że wobec osób ubiegających się o przyjęcie na kurs oficerski przeprowadza się egzamin wstępny i rozmowę kwalifikacyjną. W żadnym z tych przepisów negatywna treść opinii nie została *expressis verbis* wskazana jako zdarzenie zamykające dalszy tok rekrutacji.

Systematyka rozporządzenia MON potwierdza, że prawodawca posługuje się wyraźnymi formułami wtedy, gdy zamierza uzależnić dopuszczenie do kolejnego stadium od pozytywnego wyniku czynności poprzedzającej. § 16 ust. 2 czyni pozytywne ukończenie szkolenia sprawdzającego warunkiem dalszego postępowania na potrzeby Wojsk Specjalnych, natomiast § 22 ust. 1 wprost uzależnia dalszą rekrutację w Lotniczej Akademii Wojskowej od pozytywnego ukończenia

¹⁷ J. Bulira, *Art. 95*, w: *Obrona Ojczyzny. Komentarz*, pod red. H. Królikowskiego, Warszawa 2023, LEX/el.; B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., uwagi dotyczące pojęcia sprawy administracyjnej.

¹⁸ Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 5 IV 2024 r. w sprawie kształcenia kandydatów do zawodowej służby wojskowej w ramach dobrowolnej zasadniczej służby wojskowej w uczelniach wojskowych, szkołach podoficerskich, centrach szkolenia lub ośrodkach szkolenia (Dz.U. 2024, poz. 584), dalej „rozporządzenie MON”.

¹⁹ Ibidem, § 4, § 8, § 9 i § 11.

szkolenia sprawdzającego predyspozycje do pełnienia służby na stanowiskach pilotów.

Na tle tak zbudowanej regulacji judykatura przypisała pozytywnej opinii kadrowej znaczenie warunku *sine qua non* właściwego postępowania rekrutacyjnego. Wykładnia ta opiera się na funkcjonalnym powiązaniu oceny potrzeb Sił Zbrojnych z zasadnością uruchomienia dalszego stadium. Zestawienie tego rozumowania z warstwą językową i systemową rozporządzenia MON pokazuje jednak, że skutek eliminacyjny nie wynika bezpośrednio z konstrukcji § 9 i § 11, lecz zostaje do niej dołączony w procesie wykładni²⁰.

Samo odwołanie do celu regulacji nie rozstrzyga jeszcze, czy taki skutek może zostać przyjęty. W prawie administracyjnym szczególnej ostrożności wymagają te wnioski interpretacyjne, które prowadzą do niewykonania przez organ obowiązku sformułowanego w dalszych przepisach albo do ograniczenia dostępu jednostki do normatywnie ukształtowanej procedury. Wykładnia funkcjonalna może korygować rezultat wykładni językowej wtedy, gdy pozwala na to system prawa, nie powinna natomiast zastępować brakującej przesłanki negatywnej, jeżeli prawodawca w innych miejscach tego samego aktu formułuje takie przesłanki wprost.

Wykładnia funkcjonalna stanowi jeden z koniecznych elementów sądowej kontroli legalności i może prowadzić do wyboru znaczenia przepisu najlepiej odpowiadającego jego celowi oraz miejscu w systemie prawa. Jej granica ujawnia się jednak wówczas, gdy rezultat funkcjonalny przestaje służyć wyborowi pomiędzy możliwymi znaczeniami przepisu, a prowadzi do skonstruowania przesłanki wyłączającej kompetencję lub obowiązek, której tekst aktu nie przewiduje. W analizowanym układzie zasadnicze znaczenie ma zatem skutek prawny opinii kadrowej przewidzianej w rozporządzeniu wykonawczym i odpowiedź na pytanie, czy z jej negatywnej treści można wyprowadzić ustanie obowiązku dalszego prowadzenia rekrutacji²¹.

Dalsza część rozporządzenia wzmacnia odrębność stadium rekrutacyjnego. Postępowanie prowadzi komisja rekrutacyjna; po jego

²⁰ Postanowienie NSA z 17 VII 2026 r., sygn. akt II OSK 1257/26, CBOSA. NSA przyjął, że pozytywna opinia kierownika komórki organizacyjnej MON właściwej do spraw kadr stanowi warunek przeprowadzenia właściwego postępowania rekrutacyjnego obejmującego egzamin wstępny i rozmowę kwalifikacyjną.

²¹ W. Piątek, *Wykładnia funkcjonalna w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2012, t. 74, nr 1, s. 21–35.

zakończeniu osoba zainteresowana może zostać wstępnie zakwalifikowana albo otrzymać decyzję o odmowie przyjęcia, a po przeprowadzeniu dalszych czynności komisja sporządza listę osób zakwalifikowanych do kształcenia i informuje o wpisaniu na właściwą listę albo wydaje decyzję odmowną. Od decyzji dotyczącej uczelni wojskowej przysługuje odwołanie do rektora-komendanta. Dopiero następnie właściwy kierownik komórki organizacyjnej MON wydaje rozkaz personalny o powołaniu do dobrowolnej zasadniczej służby wojskowej pełnionej w trakcie kształcenia²².

Rekrutacja i powołanie pozostają zatem w relacji sekwencyjnej warunkowości, a nie substytucji. To samo dotyczy czynności poprzedzających rekrutację. Opinia, informacja albo inna czynność przygotowawcza może wpływać na dalszy tok procedury tylko w zakresie wynikającym z normy prawnej. Właśnie w tym punkcie sprawy powiązane generują zwiększone ryzyko orzecznicze: funkcjonalna doniosłość jednego elementu procedury może skłaniać do przypisania mu skutku, którego ustawodawca albo prawodawca wykonawczy nie określił w sposób dostatecznie uchwytny.

4. Bezskuteczność konwalidacji *ex post* w postępowaniach powiązanych

Określenie „konwalidacja *ex post*” jest tu używane w znaczeniu opisowym. Nie chodzi o klasyczną instytucję sanowania wadliwego aktu administracyjnego, lecz o przypisywanie późniejszemu zdarzeniu prawnemu skutku polegającego na usunięciu znaczenia wcześniejszego zaniechania. W układzie spraw powiązanych problem ten należy ująć szerzej: podobne ryzyko występuje również wtedy, gdy zdarzeniu wcześniejszemu przypisuje się skutek wyłączający obowiązek organu w stadium późniejszym.

Obie sytuacje mają wspólne źródło. Polega ono na transpozycji skutków prawnych pomiędzy normatywnie odrębnymi sprawami. Jeżeli organ działający w sprawie późniejszej wydaje akt na własnej podstawie kompetencyjnej, akt ten może wpływać na możliwość osiągnięcia końcowego rezultatu całej sekwencji, ale nie wykonuje przez to obowiązku należącego do organu właściwego w sprawie wcześniejszej.

²² § 18 ust. 4–6, § 19 ust. 1–2 oraz § 21 ust. 1 rozporządzenia MON.

Analogicznie czynność poprzedzająca może warunkować działanie kolejnego organu tylko wtedy, gdy prawo nadaje jej taki skutek²³.

Zasada legalizmu wyklucza traktowanie kompetencji jako elementów swobodnie przesuwalnych między organami i postępowaniami. W sprawach powiązanych ma to wymiar podwójny. Po pierwsze, nie można uznać późniejszego aktu za substytut czynności zaniechanej w odrębnej sprawie. Po drugie, nie można wyprowadzać z wcześniejszej czynności skutku unicestwiającego obowiązek kolejnego organu, jeżeli taki skutek nie ma dostatecznej podstawy normatywnej. Obie postacie prowadzą do tego samego rezultatu: zatarcia granic pomiędzy poszczególnymi sprawami administracyjnymi.

Z perspektywy metodologii orzekania oznacza to konieczność zachowania określonej sekwencji analizy. Sąd powinien najpierw ustalić źródło i treść obowiązku w sprawie objętej skargą, następnie określić prawne znaczenie zdarzeń pochodzących z postępowań powiązanych, a dopiero na tej podstawie rozstrzygać o istnieniu beczynności i o zakresie własnej kompetencji orzeczniczej. Odwrócenie tej kolejności zwiększa ryzyko rozumowania od rezultatu: skoro ostateczny cel procedury nie może zostać osiągnięty albo został już rozstrzygnięty w innym stadium, to wcześniejszy obowiązek zostaje uznany za nieistniejący lub pozbawiony znaczenia. Takie wnioskowanie nie jest jednak obojętne z punktu widzenia zasady legalizmu i prawa do procedury.

W piśmiennictwie dotyczącym beczynności trafnie podkreśla się znaczenie konkretnego obowiązku organu oraz potrzebę odróżnienia stanu beczynności od innych wadliwości toku postępowania. W sprawach powiązanych ustalenia te wymagają uzupełnienia o wymóg nie-transponowania skutków prawnych ponad granice sprawy bez wyraźnej podstawy normatywnej. To właśnie ten element pozwala odróżnić zwykle następstwo procesowe od niedopuszczalnego zastąpienia jednej kompetencji inną²⁴.

²³ Por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, op. cit.; R. Hauser, M. Masternak-Kubiak, op. cit., s. 403–405.

²⁴ A. Paduch, op. cit., s. 413–455; W. Chróścielewski, op. cit., s. 9–24.

5. Zobowiązanie organu i bezprzedmiotowość postępowania w układzie spraw powiązanych

Art. 149 p.p.s.a. pozwala sądowi nie tylko stwierdzić, że organ dopuścił się beczynności, lecz także zobowiązać go do wydania aktu albo dokonania czynności. Funkcja restytucyjna tego rozstrzygnięcia aktualizuje się wtedy, gdy w chwili orzekania obowiązek organu nadal istnieje, a jego wykonanie pozostaje prawnie i faktycznie możliwe. Nie można więc formułować zasady, zgodnie z którą każde stwierdzenie beczynności musi być połączone z nakazem działania. Zakres rozstrzygnięcia zależy od stanu sprawy w chwili orzekania oraz od reguł temporalnych wyznaczonych przez p.p.s.a. i orzecznictwo²⁵.

Jeżeli jednak obowiązek w sprawie objętej skargą nie został wykonany i nadal może zostać zrealizowany, samo deklaratoryjne stwierdzenie wcześniejszego naruszenia nie usuwa stanu niezgodnego z prawem. Zobowiązanie organu nie oznacza wówczas przejęcia jego kompetencji: sąd nie przesądza treści przyszłego rozstrzygnięcia, lecz nakazuje wykonanie obowiązku, którego źródło istnieje niezależnie od wyroku. Wyjątek przewidziany w art. 149 § 1b p.p.s.a. potwierdza tę konstrukcję, skoro możliwość bezpośredniego orzeczenia o istnieniu albo nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku została uregulowana odrębnie²⁶.

W postępowaniach powiązanych podstawowe znaczenie zachowuje tożsamość sprawy. Załatwienie tej samej sprawy przez organ, którego beczynność zaskarżono, może pozbawić podstaw zobowiązanie do działania. Odmienne należy ocenić akt wydany w innej sprawie, nawet jeśli pozostaje ona warunkiem osiągnięcia tego samego rezultatu materialnoprawnego. Taki akt nie wykonuje obowiązku należącego do innego organu, chyba że przepis szczególny nadaje mu wyraźnie charakter zastępczy.

Równie ostrożnie należy stosować art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a. Bezprzedmiotowość postępowania sądownoadministracyjnego zachodzi wtedy, gdy definitywnie odpada przedmiot kontroli. Nie może być utożsamiana z każdą zmianą stanu faktycznego lub prawnego, która nastąpiła po wniesieniu skargi. W sprawach beczynności rozstrzygające jest to, czy wykonano obowiązek, którego zaniechanie stanowi przedmiot skargi,

²⁵ A. Paduch, op. cit., s. 443–455; uchwała NSA z 22 VI 2020 r., sygn. akt II OPS 5/19, CBOSA; wyrok TK z 26 II 2025 r., sygn. akt SK 100/22, OTK ZU A/2025, poz. 65.

²⁶ A. Kabat, op. cit., s. 510–515; J. Chmielewski, op. cit.

a nie to, czy w szeroko rozumianej sekwencji postępowań pojawiło się inne rozstrzygnięcie²⁷.

Analiza praktyki orzeczniczej wskazuje zarazem na drugą stronę tego problemu. Ochrona przed beczynnością może zostać ograniczona nie tylko przez przypisanie późniejszemu aktowi skutku sanacyjnego, ale również przez nadanie wcześniejszej czynności przygotowawczej skutku wyłączającego powstanie obowiązku w kolejnym stadium. W obu przypadkach zasadnicze pytanie jest identyczne: czy skutek przypisany zdarzeniu z innej sprawy wynika z prawa, czy też stanowi rezultat funkcjonalnego uproszczenia całej sekwencji?

Nie chodzi przy tym o przyznanie jednostce prawa do pozytywnego rezultatu postępowania. W odniesieniu do dostępu do służby publicznej art. 60 Konstytucji RP gwarantuje dostęp na jednakowych zasadach, a nie roszczenie o przyjęcie do służby. Przedmiotem ochrony w sprawach beczynności jest natomiast obowiązek legalnego przeprowadzenia i zakończenia postępowania w zakresie, w jakim taki obowiązek wynika z ustawy lub aktu wykonawczego. Rozróżnienie prawa do rezultatu od prawa do prawidłowo ukształtowanej procedury ma w sprawach powiązanych znaczenie zasadnicze²⁸.

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku, że szczególna trudność kontroli beczynności w układzie spraw powiązanych nie wynika z braku instrumentów procesowych, lecz z ryzyka błędnej identyfikacji ich przedmiotu. Funkcjonalna jedność procesu administracyjnego sprzyja postrzeganiu kolejnych stadiów jako elementów jednej sprawy, podczas gdy normy kompetencyjne mogą wyodrębniać kilka samodzielnych obowiązków, przypisanych różnym organom i kończonych w odmiennych formach. Sądowa kontrola legalności zachowuje swoją precyzję tylko wtedy, gdy tę wielość respektuje.

²⁷ B. Dauter, Art. 161, w: B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. 9, Warszawa 2024, LEX/el.; M. Szubiakowski, *Beczynność i przewlekłość w świetle art. 149 p.p.s.a.*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 4, s. 39–48.

²⁸ Por. wyrok TK z 9 VI 1998 r., sygn. akt K 28/97, OTK 1998, nr 4, poz. 50; wyrok TK z 14 XII 1999 r., sygn. akt SK 14/98, OTK 1999, nr 7, poz. 163.

W analizowanych układach można wskazać trzy powiązane płaszczyzny ryzyka orzeczniczego. Pierwsza dotyczy przedmiotu sprawy i polega na utożsamieniu funkcjonalnego związku z normatywną tożsamością. Druga dotyczy skutków prawnych i polega na przenoszeniu między sprawami następstw aktu, opinii albo czynności bez dostatecznej podstawy prawnej. Trzecia ma charakter procesowy i ujawnia się wtedy, gdy ten sam rezultat sądowy zostaje uzasadniony raz brakiem kognicji, a innym razem brakiem materialnoprawnego obowiązku organu. Każda z tych płaszczyzn wymaga odrębnej kontroli argumentacyjnej.

Orzecznictwo dotyczące wojskowej procedury rekrutacyjnej potwierdza praktyczne znaczenie tego rozróżnienia. Rozbieżność pomiędzy argumentacją sądu pierwszej instancji a rekonstrukcją przyjętą w postępowaniu kasacyjnym ma wymiar metodologiczny: pokazuje, że w sprawach wielostadialnych zmiana kwalifikacji jednego elementu procedury może jednocześnie przesunąć podstawę kognicji, treść obowiązku organu i zakres ochrony sądowej²⁹.

De lege lata prawidłowy model kontroli wymaga zatem sekwencyjnej rekonstrukcji norm: od przepisu ustanawiającego obowiązek i wskazującego organ, przez normy określające skutki czynności poprzedzających lub następujących, po przepisy p.p.s.a. wyznaczające formę i zakres orzekania. Skutek należący do jednej sprawy nie powinien być przenoszony na inną wyłącznie dlatego, że obie uczestniczą w realizacji wspólnego celu administracji. W szczególności wykładnia funkcjonalna nie powinna prowadzić do konstruowania przesłanek negatywnych niewyrażonych w tekście regulacji, jeśli ich konsekwencją jest wyłączenie obowiązku działania albo dostępu do postępowania.

De lege ferenda pożądane jest jednoznaczne określenie w regulacji rekrutacyjnej skutku czynności warunkujących dalszy tok procedury. W analizowanym modelu dotyczy to w szczególności negatywnej opinii kadrowej. Jeżeli opinia, uzgodnienie albo wynik czynności przygotowawczej ma definitywnie zamykać kolejne stadium, prawodawca powinien wskazać ten skutek wprost, określić organ właściwy do formalnego zakończenia sprawy, formę tego działania oraz dostępny środek weryfikacji. Jeżeli natomiast opinia ma jedynie charakter przygotowawczy, regulacja powinna jednoznacznie określać jej znaczenie dla obowiązku przekazania dokumentacji i przeprowadzenia dalszych czynności

²⁹ Postanowienie WSA w Gdańsku z 26 III 2026 r., sygn. akt III SAB/Gd 574/25, CBOSA; postanowienie NSA z 17 VII 2026 r., sygn. akt III OSK 1257/26, CBOSA.

rekrutacyjnych. Takie ukształtowanie regulacji usuwa niepewność co do tego, jaki obowiązek powstaje po stronie kolejnego organu i w jakiej formie może zostać zakończona sytuacja prawna kandydata.

Możliwe są zatem dwa spójne modele legislacyjne. W pierwszym pozytywna opinia stanowiłaby wyraźnie ustanowioną przesłankę dopuszczenia do egzaminu i rozmowy kwalifikacyjnej, a opinia negatywna uruchamiałaby określoną prawem formę zakończenia postępowania wobec kandydata. W drugim modelu opinia zachowywałaby charakter materiału służącego ocenie potrzeb Sił Zbrojnych, lecz nie wywoływałaby samodzielnego skutku eliminacyjnego, a ocena kandydata następowałaby w postępowaniu prowadzonym przez komisję rekrutacyjną. Z punktu widzenia zasady legalizmu mniej istotny jest wybór jednego z tych modeli niż jednoznaczne przyporządkowanie skutku prawnego do określonej czynności, organu i formy działania. Dopiero wówczas kontrola bezczynności może być prowadzona bez konieczności rekonstruowania niewyrażonej wprost przesłanki negatywnej³⁰.

Problem spraw powiązanych pokazuje więc, że granice kontroli sądowoadministracyjnej nie są wyznaczone wyłącznie przez katalog środków zaskarżenia i kompetencji orzeczniczych. Powstają już wcześniej – na etapie ustalania, ile spraw administracyjnych kryje się w jednym funkcjonalnym procesie, jakie obowiązki należą do każdej z nich i jakie znaczenie prawo nadaje zdarzeniom zachodzącym pomiędzy nimi. Od poprawności tej rekonstrukcji zależy zarówno kwalifikacja bezczynności, jak i rzeczywista skuteczność sądowej kontroli administracji.

BIBLIOGRAFIA

- Adamiak B., Borkowski J., *Art. 35–37, w: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 19, Warszawa 2024, Legalis.
- Bulira J., *Art. 95, w: Obrona Ojczyzny. Komentarz*, pod red. H. Królikowskiego, Warszawa 2023, LEX/el.
- Chmielewski J., *Merytoryczne orzekanie sądów administracyjnych w przypadku uwzględnienia skargi na bezczynność organów lub przewlekłe prowadzenie postępowania*, „Prawo i Więzy” 2026, nr 2(61), s. 437–455.
- Chróścielewski W., *W kwestii dopuszczalności zaskarżenia do sądu administracyjnego bezczynności organu administracji już po wydaniu w sprawie decyzji administracyjnej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2022, nr 3, s. 9–24.

³⁰ Por. art. 7 Konstytucji RP oraz W. Piątek, op. cit., s. 21–35.

- Dauter B., *Art. 161*, w: B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. 9, Warszawa 2024, LEX/el.
- Hauser R., Masternak-Kubiak M., *Konstytucyjne podstawy kontroli działalności administracji publicznej*, w: *System Prawa Administracyjnego*, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2012, s. 379–413.
- Kabat A., *Art. 149*, w: B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. 9, Warszawa 2024, s. 510–515.
- Kielkowski T., *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004.
- Paduch A., *Bezczynność i przewlekłość*, w: *System Prawa Sądownictwa Administracyjnego*, t. 2, *Zakres podmiotowy i przedmiotowy postępowania sądowoadministracyjnego*, pod red. G. Łaszczycy, W. Piątka, Warszawa 2025, s. 413–455.
- Piątek W., *Wykładnia funkcjonalna w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2012, t. 74, nr 1, s. 21–35.
- Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, pod red. R. Hausera, M. Wierzbowskiego, R. Stankiewicz, wyd. 9, Warszawa 2025.
- Smarż J., *The Admissibility of a Complaint against Inaction and Prolivity Despite the Ending of Administrative Proceedings*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2022, t. 31, nr 4, s. 255–274.
- Smarż J., Kobyłski P., *Summons as a Condition for Effectively Filing a Complaint against Inactivity or Excessive Length of Proceedings: An Assessment of Key Changes in Force Since 1 June 2017*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2026, t. 35, nr 2, s. 203–217.
- Szubiakowski M., *Bezczynność i przewlekłość w świetle art. 149 p.p.s.a.*, „*Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*” 2013, nr 4, s. 39–48.
- Zimmermann J., *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017.
- Zimmermann J., *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, wyd. 10, Warszawa 2022.