



Dziedzina nauk: nauki społeczne

Dyscyplina: nauki prawne

Filip Sylwester Lewandowski

Konstrukcja ochrony tymczasowej w polskiej i niemieckiej procedurze sądownoadministracyjnej

The Concept of Interim Protection in Polish and German
Administrative Court Procedures

Opieka naukowa nad przygotowaniem rozprawy
doktorskiej:

Promotor: Prof. UZ dr hab. Ewa Szewczyk

Promotor pomocniczy: dr Magdalena Jaś-Nowopolska

Zielona Góra 2026

Spis treści

Wykaz skrótów	8
Wstęp	13
Rozdział I Ochrona tymczasowa w niemieckiej procedurze sądownoadministracyjnej	26
1. Wprowadzenie.....	26
2. Rodzaje ochrony tymczasowej w niemieckiej procedurze sądownoadministracyjnej	28
2.1. Ochrona tymczasowa w postaci tymczasowego zarządzenia na podstawie § 123 VwGO	28
2.1.1. Wprowadzenie	28
2.1.2. Zakres stosowania.....	29
2.1.3. Rodzaje tymczasowego zarządzenia na podstawie § 123 VwGO	29
2.1.3.1. Zarządzenie zabezpieczające	29
2.1.3.2. Zarządzenie regulujące.....	31
2.1.3.3. Różnice między przesłankami zarządzenia zabezpieczającego a zarządzenia regulującego	32
2.1.4. Przesłanki formalne § 123 VwGO.....	33
2.1.4.1. Złożenie wniosku o wydanie tymczasowego zarządzenia	33
2.1.4.2. Dopuszczalność wniosku o wydanie tymczasowego zarządzenia	35
2.1.4.3. Uprawnienie do złożenia wniosku	36
2.1.4.4. Termin do złożenia wniosku o wydanie tymczasowego zarządzenia.....	37
2.1.4.5. Interes prawny w złożeniu wniosku o wydanie tymczasowego zarządzenia	38
2.1.5. Przesłanki materialne § 123 VwGO	40
2.1.5.1. Prawdopodobieństwo uznania skargi głównej.....	40

2.1.5.2. Konieczność wydania tymczasowego zarządzenia.....	45
2.1.5.3. Fumus boni iuris.....	49
2.1.6. Zarządzenie wstępne.....	52
2.1.7. Tymczasowe zarządzenie na podstawie § 47 ust. 6 VwGO	53
2.2. Ochrona tymczasowa w postaci wstrzymania wykonania decyzji administracyjnej na podstawie § 80 i § 80a VwGO.....	55
2.2.1. Wprowadzenie	55
2.2.2 Skutek zawieszający środka odwoławczego od decyzji administracyjnej	57
2.2.3. Wykluczenie skutku zawieszającego środka odwoławczego z mocy prawa....	62
2.2.4. Wykluczenie skutku zawieszającego środka odwoławczego na podstawie zarządzenia organu administracji publicznej.....	67
2.2.5. Wstrzymanie wykonania decyzji administracyjnej w postępowaniu administracyjnym	73
2.2.6. Wstrzymanie wykonania decyzji administracyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym	79
2.2.6.1. Przesłanki formalne.....	80
2.2.6.1.1. Właściwość sądu	80
2.2.6.1.2. Wymóg złożenia wniosku i termin.....	81
2.2.6.1.3. Dopuszczalność wniosku	81
2.2.6.1.4. Uprawnienie do złożenia wniosku.....	82
2.2.6.1.5. Interes prawny w złożeniu wniosku	83
2.2.6.2. Przesłanki materialne	84
2.2.7. Szczególne rodzaje ochrony tymczasowej w postępowaniu sądowoadministracyjnym	88

2.2.7.1. Zarządzenie wstępne w przedmiocie wstrzymania wykonalności decyzji administracyjnej	88
2.2.7.2. Postanowienie stwierdzające skutek zawieszający decyzji administracyjnej	89
2.2.8. Wstrzymanie wykonania decyzji administracyjnej w trójstronnych stosunkach administracyjnoprawnych na podstawie § 80a VwGO.....	91
2.3. Zagadnienia procesowe	93
2.4 Uchylenie lub zmiana rozstrzygnięcia na podstawie § 80 i § 123 VwGO.....	97
2.5. Roszczenie odszkodowawcze na podstawie § 80 oraz § 123 VwGO	101
3. Wnioski cząstkowe.....	104
Rozdział II Ochrona tymczasowa w polskiej procedurze sądowoadministracyjnej.....	107
1. Wprowadzenie	107
1.1. Cele ochrony tymczasowej w polskiej procedurze sądowoadministracyjnej....	108
1.2. Funkcje ochrony tymczasowej w polskiej procedurze sądowoadministracyjnej	110
1.3. Aksjologia ochrony tymczasowej w polskiej procedurze sądowoadministracyjnej	111
2. Wykonalność aktu organu administracji publicznej	113
3. Modele ochrony w polskiej procedurze sądowoadministracyjnej	118
3.1.Ochrona tymczasowa udzielona przez organ administracji publicznej.....	118
3.2.1. Zakres ochrony ze względu na rodzaj aktu podlegającego kontroli sądowej.	118
3.2.2. Przesłanki udzielenia ochrony tymczasowej przez organ administracji publicznej na podstawie art. 61 § 2 p.p.s.a.	120
3.2.2.1. Decyzje administracyjne i postanowienia.....	120

3.2.2.2. Inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej, dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa	123
3.2.2.3. Uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego oraz akty terenowych organów administracji rządowej.....	123
3.2. Sądowoadministracyjna ochrona tymczasowa	124
3.2.1. Zakres ochrony tymczasowej ze względu na rodzaj aktu podlegającego kontroli sądowej	124
3.2.1.1 Decyzje administracyjne	126
3.2.1.2 Postanowienia	127
3.2.1.3 Akty lub czynności w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.....	127
3.2.1.4 Interpretacje przepisów prawa podatkowego oraz opinie.....	129
3.2.1.5 Akty prawa miejscowego.....	130
3.2.1.4 Akty organów jednostek samorządu terytorialnego.....	131
3.2.1.5 Akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego	131
3.2.1.6 Bezczyność i przewlekłe prowadzenie postępowania organów administracji publicznej	132
3.2.1.7 Akty wydane lub podjęte we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach tej samej sprawy	133
3.2.2. Przesłanki udzielenia ochrony tymczasowej przez sąd administracyjny na podstawie art. 61 § 3 p.p.s.a.....	135
3.2.2.1. Przesłanki formalne.....	135
3.2.2.1.1 Wniosek o wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu	136
3.2.2.1.2. Legitymacja do złożenia wniosku	138
3.2.2.1.3 Termin do złożenia wniosku	139

3.2.2.2. Przesłanki materialne	141
3.2.2.2.1. Niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody	146
3.2.2.2.2. Spowodowanie trudnych do odwrócenia skutków	148
4. Uchylenie lub zmiana rozstrzygnięcia dotyczącego wstrzymania wykonania aktu lub czynności administracyjnej	149
5. Zagadnienia procesowe ochrony tymczasowej	151
6. Stosunek art. 61 § 6 p.p.s.a. i art. 152 p.p.s.a.	153
7. Wnioski częściowe	155
Rozdział III Analiza porównawcza wybranych rozwiązań	158
1. Uwagi wstępne dotyczące systemu tymczasowej ochrony prawnej	158
2. Suspensywność skargi do sądu administracyjnego	159
3. Wykonalność aktu i czynności organu administracji publicznej	162
4. Przedmiot ochrony tymczasowej	167
5. Umiejscowienie systematyczne	171
6. Właściwość w zakresie stosowania środka ochrony tymczasowej	172
7. Materialne przesłanki udzielenia ochrony tymczasowej w postaci wstrzymania realizacji aktu i czynności organu administracji publicznej	175
7.1. Przesłanki udzielenia ochrony tymczasowej przez organ administracji publicznej	175
7.2. Przesłanki udzielenia ochrony tymczasowej przez sąd administracyjny	179
8. Skutki prawne ochrony tymczasowej	182
9. Środki odwoławcze	183

Rozdział IV Tymczasowe zarządzenie jako element skutecznej ochrony prawnej.....	185
1. Wprowadzenie.....	185
2. Przykłady tymczasowego zarządzenia w polskim porządku prawnym	186
2.1. Zabezpieczenie roszczenia w postępowaniu cywilnym	186
2.2. Postanowienie tymczasowe w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym	187
3. Potrzeba wprowadzenia tymczasowego zarządzenia w polskim postępowaniu sądowoadministracyjnym.....	189
4. Tymczasowe zarządzenie w austriackim sądownictwie administracyjnym	193
Podsumowanie oraz wnioski de lege lata i de lege ferenda.....	196
Bibliografia	205

Wykaz skrótów

Akty prawne

- GG Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – ustawa zasadnicza (konstytucja) Republiki Federalnej Niemiec, z dnia 23 maja 1949 r. (BGBl. s. 1 ze zm., ost. zm. BGBl. 2025 I nr 94)
- GKG Gerichtskostengesetz – niemiecka ustawa o kosztach sądowych z dnia 18 czerwca 1878 r. (RGrBl. 141, tekst jedn. z dnia 27 lutego 2014 r., BGBl. I s. 2099 ze zm., ost. zm. BGBl. 2025 I nr 349)
- k.p.a. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 1960 r. nr 30, poz. 168 ze zm., ost. zm. Dz.U. 2025 poz. 769)
- k.p.c. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. 1964 nr 43 poz. 296, tekst. jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1550 ze zm., ost. zm. Dz.U. 2026 poz. 26)
- KRP Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm., ost. zm. Dz.U. z 2009 r. nr 114, poz. 946)
- p.p.s.a. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2003 poz. 1634 ze zm, ost. zm. Dz.U. 2025 poz. 1882)
- VwGO Verwaltungsgerichtsordnung – niemiecka ustawa o ustroju sądów administracyjnych i postępowaniu przed nimi z dnia 21 stycznia

1960 r. (BGBI. I s. 17, tekst jedn. z dnia 19 marca 1991 r., BGBI. I s. 686 ze zm., ost. zm. BGBI. 2026 I nr 9)

VwVfG Verwaltungsverfahrgesetz – niemiecka ustawa o postępowaniu administracyjnym z 25 maja 1976 r. (BGBI. I S. 1253, tekst. jedn. z dnia 23 stycznia 2003, BGBI. I S. 102 ze zm., ost. zm. BGBI. 2024 I nr 236)

ZPO Zivilprozessordnung – niemiecki kodeks postępowania cywilnego (ustawa z dnia 30 stycznia 1877 r. (RGI. 83, tekst jedn. z dnia 5 grudnia 2005 r., BGBI. I s. 3202 ze zm., ost. zm. BGBI. 2025 I nr 349)

Sądy, Trybunały

BVerfG	Bundesverfassungsgericht – Federalny Trybunał Konstytucyjny, sąd konstytucyjny Republiki Federalnej Niemiec
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht – Federalny Sąd Administracyjny, najwyższa instancja sądownictwa administracyjnego Republiki Federalnej Niemiec
ETS	Europejski Trybunał Sprawiedliwości
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
OVG	Oberverwaltungsgericht – wyższy sąd administracyjny – drugoinstancyjny sąd administracyjny w Republice Federalnej Niemiec
TK	Trybunał Konstytucyjny
VG	Verwaltungsgericht – lokalny sąd administracyjny – pierwszoinstancyjny sąd administracyjny w Republice Federalnej Niemiec
VGH	Verwaltungsgerichtshof – określenie dla wyższego sądu administracyjnego w następujących krajach związkowych Republiki Federalnej Niemiec: Badenia-Wirtembergia, Bawaria, Hesja, Turyngia
WSA	Wojewódzki Sąd Administracyjny

Czasopisma naukowe

BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
BeckRS	Beck-Rechtsprechung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR N	VwZ-Rechtsprechungs-Report
OSP	Orzecznictwo Sądów Polskich
PPP	Przegląd Prawa Publicznego
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
ZNSA	Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

Inne

BGBI. I Bundesgesetzblatt, dziennik urzędowy Republiki Federalnej
Niemiec

CBOSA Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych

Dz.U. Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej

juris Juristisches Informationssystem für die Bundesrepublik
Deutschland, niemiecki system informacji prawnej

Lex System Informacji Prawnej Wolters Kluwer

np. na przykład

tj. to jest

Wstęp

Prawo do sądu stanowi fundamentalną gwarancję ochrony praw jednostki w demokratycznym państwie prawa. Jego znaczenie potwierdzają zarówno polska, jak i niemiecka konstytucja, a także międzynarodowe akty prawne, takie jak Europejska Konwencja Praw Człowieka czy Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Jednakże sama możliwość dostępu do sądu byłaby niewystarczająca, gdyby nie obejmowała również zapewnienia skuteczności ochrony prawnej. Skuteczność ta jest kluczowa, ponieważ nawet najlepsze rozwiązania proceduralne tracą na wartości, jeśli postępowanie sądowe nie zapewnia zabezpieczenia interesów prawnych strony we właściwym czasie. Brak skutecznej tymczasowej ochrony prawnej może spowodować poniesienie przez stronę postępowania nieodwracalnej szkody jeszcze w trakcie trwania postępowania przed wydaniem rozstrzygnięcia przez sąd. Przykładowo, rozstrzygnięcie wydane na korzyść strony może okazać się niewystarczające, jeżeli zostanie wydane z opóźnieniem, uniemożliwiając tym samym skuteczne naprawienie powstałej w międzyczasie szkody. Jest to sprzeczne z samą naturą prawa do sądu, które powinno nie tylko gwarantować dostęp do wymiaru sprawiedliwości, ale także zapewniać skuteczne, efektywne i terminowe zabezpieczenie interesów prawnych obywateli. Dlatego też fundamentalną rolę w realizacji prawa do sądu odgrywają mechanizmy proceduralne mające zapewnić skuteczność ochrony prawnej. Ich celem jest stworzenie takiego systemu, który umożliwia szybkie zabezpieczenie interesów prawnych strony, o ile jest to konieczne dla efektywnego urzeczywistnienia prawa do sądu. Bez zapewnienia takiego mechanizmu realizacja uprawnień podmiotowych staje się iluzoryczna, a konstytucyjnie zagwarantowane prawo do

sądu niepełne. W demokratycznym państwie prawa integralnym elementem prawa do sądu jest zatem zapewnienie skutecznej ochrony prawnej chroniącej obywateli przed nieodwracalnymi naruszeniami ich dóbr osobistych.

Mając na uwadze, że zakorzeniona w europejskich porządkach prawnych gwarancja dostępu do sądu obejmuje również prawo do skutecznej ochrony prawnej, poszczególne systemy prawne wypracowały niejednolite rozwiązania służące realizacji tego prawa. Nie budzi wątpliwości, że dla zapewnienia efektywności ochrony prawnej konieczne jest istnienie mechanizmów zabezpieczających prawa skarżącego do czasu rozstrzygnięcia sprawy w postępowaniu głównym. Oznacza to konieczność ustanowienia systemu tymczasowej ochrony prawnej, funkcjonującego równolegle do głównego postępowania sądowego. Jest tak przede wszystkim dlatego, że tylko w wyjątkowo rzadkich przypadkach możliwe będzie zapewnienie tak szybkiej ochrony prawnej w postępowaniu głównym, która uczyniłaby zbędnym rozstrzygnięcie w postępowaniu w sprawie ochrony tymczasowej. W związku z powyższym, a także z uwagi na fundamentalne znaczenie instytucji tymczasowej ochrony prawnej dla procedury sądowej w demokratycznym państwie prawa, zasadne jest przeprowadzenie prawnoporównawczej analizy tego środka procesowego.

Wychodząc z podstawowych założeń metodologicznych K. Zweigerta i H. Kötz¹, należy podkreślić, że metoda prawnoporównawcza opiera się na podejściu funkcjonalnym, które również zostało przyjęte w niniejszym opracowaniu. Z funkcjonalnego podejścia wynika, że punkt wyjścia analizy prawnoporównawczej

¹ K. Zweigert, H. Kötz, *Einführung in die Rechtsvergleichung*, Tübingen 1996, s. 31 i nast.; porównaj także odnośnie krytyki prawnoporównawczej metody funkcjonalnej: U. Kischel, *Rechtsvergleichung*, München 2015, s. 92 i nast.

stanowi pytanie badawcze sformułowane niezależnie od pojęć systemowych rodzimego porządku prawnego. W związku z tym, pytanie wyjściowe analizy brzmi następująco:

Jakie rozwiązania w zakresie ochrony tymczasowej przewidują polska i niemiecka procedura sądownoadministracyjna w celu realizacji prawa do skutecznej ochrony prawnej jako wyrazu gwarancji skutecznej drogi sądowej?

Jeśli na początku analizy prawnoporównawczej stoi sformułowanie funkcjonalnego pytania wyjściowego, to uprzednio konieczne jest dokonanie wyboru porównywanych porządków prawnych². Za oczywisty należy uznać wybór polskiego i niemieckiego porządku prawnego jako przedmiot niniejszej pracy. Analiza porównawcza regulacji prawnych staje się szczególnie owocna wtedy, gdy można spodziewać się, że analiza ujawni istotne różnice. Takiej właśnie sytuacji należało oczekiwać w przypadku porównania zagadnień z zakresu polskiego i niemieckiego prawa publicznego. Oba porządki prawne wywodzą się bowiem z odmiennych tradycji prawnych w zakresie prawa publicznego. Podczas gdy niemieckie postępowanie sądownoadministracyjne ma korzenie w porządku prawnym Królestwa Prus, polskie postępowanie sądownoadministracyjne ukształtowane zostało głównie pod wpływem austriackiej tradycji prawnej, zwłaszcza w odniesieniu do poszczególnych rozwiązań procesowych.

Po dokonaniu w ramach analizy prawnoporównawczej wyboru porządków prawnych poddawanych porównaniu oraz sformułowaniu funkcjonalnego pytania wyjściowego, kolejnym etapem jest przedstawienie poszczególnych regulacji

² U. Kischel, *Rechtsvergleichung...*, s. 94.

krajowych. Ich celem jest pogłębiona prezentacja odpowiednich porządków prawnych w świetle przyjętego pytania badawczego, z uwzględnieniem właściwej im systematyki oraz terminologii prawniczej³. Stosownie do tego, w niniejszej pracy, w pierwszej kolejności dokonano szczegółowego omówienia regulacji oraz instrumentów tymczasowej ochrony prawnej w postępowaniach sądowoadministracyjnych w Niemczech i w Polsce, opierając się na analizie odpowiednich przepisów proceduralnych obowiązujących w obu systemach.

Tego rodzaju czysto opisowe zestawienie nie stanowi jednak samo w sobie analizy prawnoporównawczej⁴. Konieczne jest bowiem nie tylko katalogowe wyliczenie zidentyfikowanych różnic i podobieństw, lecz przede wszystkim abstrakcyjne ujęcie przyjętych w poszczególnych porządkach prawnych rozwiązań dla określonego problemu wymagającego ujęcia normatywnego⁵.

Wykazanie różnic pomiędzy porównywanymi porządkami prawnymi nie powinno stanowić celu samego w sobie. Zidentyfikowane rozbieżności mają przede wszystkim umożliwić pogłębioną ocenę instrumentów procesowych funkcjonujących w obu państwach. Perspektywa prawnoporównawcza pozwala nie tylko na sformułowanie propozycji zmian legislacyjnych, lecz także na stwierdzenie, że określone rozwiązanie prawne jest trafne i nie wymaga ingerencji ustawodawcy.

W niniejszej pracy dokonana zostanie zatem szczegółowa analiza systemu tymczasowej ochrony prawnej w polskim i niemieckim postępowaniu sądowoadministracyjnym. Uwzględniona zostanie przy tym nie tylko analiza

³ K. Zweigert, H. Kötz, *Einführung...*, s. 42.

⁴ Z. Kmieciak, *Idea badań prawnoporównawczych Franciszka Longchamps de Bérrier*, Państwo i Prawo 2019 z. 5, s. 22.

⁵ K. Zweigert, H. Kötz, *Einführung...*, s. 42 i nast.

porównawcza poszczególnych instrumentów procesowych, którymi porządku prawne obu państw posługują się w celu zapewnienia skutecznej ochrony prawnej, lecz także ich funkcjonalne znaczenie i praktyczne zastosowanie. Celem pracy jest bowiem także systematyczne zbadanie podstawowych założeń procedur na tle przedstawionych instrumentów, ze szczególnym uwzględnieniem przyczyn występujących różnic. Analizie poddana zostanie kwestia, czy – i w jakim zakresie – rozbieżności te wynikają z konkretnych potrzeb lub z immanentnych cech danego systemu prawnego.

Dla pełniejszego zrozumienia analizowanych instytucji konieczne jest na wstępie przedstawienie podstawowych cech systemów prawnych stanowiących przedmiot porównania w niniejszej pracy. Jak już zaznaczono, zarówno polski, jak i niemiecki system sądownictwa administracyjnego posiadają zasadniczo odmienne rodowody. Co prawda polskie sądownictwo po odrodzeniu wolnej Polski w 1918 r. przejęło pewne cechy sądownictwa pruskiego, ale głównie opierało się na austriackim modelu sądownictwa administracyjnego, w którym sąd miał pierwotnie wyłącznie kompetencje kasatoryjne⁶. W tym modelu sąd administracyjny był zatem upoważniony jedynie do uchylenia aktu lub czynności administracyjnej, uznanej za niezgodną z prawem. Inaczej przedstawiała się sytuacja w niemieckim sądownictwie administracyjnym, opierającym się w dużej mierze na dziewiętnastowiecznym modelu pruskim⁷. System ten przewidywał nie tylko

⁶ M. Kania, *Zwyczajne środki zaskarżenia w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2009, s. 30; M. Kamiński, *Reformy sądownictwa administracyjnego w Polsce*, Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica 2022/98, s. 174; A. Tarnowska, *Sądownictwo administracyjne II RP a pruski model sądownictwa administracyjnego*, Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego 2006/09, s. 414; odnośnie reformy sądownictwa administracyjnego w Austrii P. Chvosta, „*Reforma stulecia*” sądownictwa administracyjnego w Austrii – „nowa era” także dla sądownictwa administracyjnego w państwach młodej demokracji w Europie? Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica 2022/98, s. 37

⁷ M. Wyrzykowski, *Republika Federalna Niemiec*, [w:] L. Garlicki (red.), *Sądownictwo administracyjne w Europie zachodniej*, Warszawa 1990, s. 122.

kasatoryjną kontrolę aktu lub czynności administracyjnej. Oprócz uprawnień kasatoryjnych sąd administracyjny posiada również kompetencje merytoryczne⁸, na mocy których sąd może nakazać organowi administracji publicznej wydanie określonego aktu lub podjęcie danej czynności. Natomiast konsekwencją polskiego rozwiązania kasatoryjnego jest brak odrębnych rodzajów skarg, co oznacza, że skarga przewidziana w p.p.s.a. jest jednolitą instytucją procesową⁹. W przeciwieństwie do rozwiązania przyjętego w polskim postępowaniu sądowoadministracyjnym, niemiecka ustawa o ustroju sądów administracyjnych i postępowaniu przed nimi (VwGO, Verwaltungsgerichtsordnung) przewiduje bogaty wachlarz skarg, w zależności od żądania skarżącego. Zróżnicowanie rodzajów skarg w niemieckim postępowaniu sądowoadministracyjnym wynika z faktu, że niemiecki sąd administracyjny posiada nie tylko kompetencje kasatoryjne, ale również wskazany wcześniej zakres kompetencji merytorycznych. W związku z tym, dla skutecznego proceduralnego ujęcia żądań skarżącego, jednolita skarga kasatoryjna okazałaby się niewystarczająca.

Niemiecki system procedury sądowoadministracyjnej przewiduje zatem pięć podstawowych rodzajów skarg, uzupełnionych o dwie dalsze, szczególne rodzaje skarg. Podstawową formą skargi kasatoryjnej jest uregulowana w pierwszej alternatywie § 42 ust. 1 VwGO skarga o uchylenie niezgodnej z prawem decyzji administracyjnej (Anfechtungsklage)¹⁰. Ten rodzaj skargi ma na celu kontrolę zgodności z prawem decyzji administracyjnej wydanej przez organ administracji publicznej. Jeżeli sąd stwierdzi, że decyzja jest niezgodna z prawem i w związku z

⁸ A. Kubiak, *Ochrona tymczasowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym w RFN*, Przegląd Prawa Publicznego 2008, nr 2, s. 29.

⁹ M. Kamiński, *Reformy sądownictwa administracyjnego w Polsce*, Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica 2022/98, s. 174 (184).

¹⁰ M. Wyrzykowski, *Republika Federalna Niemiec...*, s.130.

tym narusza prawa podmiotowe skarżącego, wówczas sąd uchyla decyzję w całości lub w części, o ile jedynie część aktu jest dotknięta wadliwością.

W niemieckim postępowaniu sądowoadministracyjnym wyróżnia się także skargę o zobowiązanie organu administracji publicznej do wydania decyzji administracyjnej (*Verpflichtungsklage*)¹¹. W tym przypadku skarżący domaga się wydania decyzji administracyjnej przez organ administracji publicznej, której organ odmówił wydania lub której wydania zaniechał. Jeżeli regulacja będąca podstawą prawną wydania żądanej decyzji administracyjnej przyznaje organowi administracji publicznej uznanie przy podjęciu decyzji, sąd może zobowiązać organ jedynie do ponownego rozpoznania sprawy, z uwzględnieniem stanowiska sądu wyrażonego w danym wyroku. Inaczej jest natomiast, jeżeli określony przepis nie przewiduje uznania dla organu administracji publicznej. Wówczas sąd administracyjny może bezpośrednio zobowiązać organ do wydania decyzji o określonej treści, pod warunkiem spełnienia przesłanek umożliwiających wydanie takiej decyzji względem skarżącego. Model ten, w którym sąd sam nie wydaje rozstrzygnięcia samodzielnie, lecz zobowiązuje organ do wydania określonej decyzji, można określić mianem pośredniego orzekania merytorycznego¹².

Innym rodzajem skargi przewidzianym w niemieckim sądownictwie wynikający i oparty administracyjnym jest skarga dotycząca stosunku prawnego (*Feststellungsklage*). Przez pojęcie „stosunek prawny” rozumie się stosunek prawny między ludźmi lub między ludźmi a rzeczami, wynikającą z konkretnego stanu faktycznego i opartą na obowiązujących normach prawnych. Ani sam fakt,

¹¹ M. Wyrzykowski, *Republika Federalna Niemiec...*, s.134.

¹² M. Kamiński, *Reformy sądownictwa administracyjnego w Polsce*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica” 2022/98, s. 187.

ani abstrakcyjna kwestia prawna nie stanowią stosunku prawnego i nie mogą być przedmiotem skargi o stwierdzenie ich istnienia (ustalenie)¹³. Za pomocą tej skargi skarżący może domagać się stwierdzenia przez sąd, że dany stosunek prawny istnieje bądź nie.

W niemieckim sądownictwie administracyjnym jest również przewidziana skarga o świadczenie (Leistungsklage). Skarga ta ma na celu dochodzenie roszczeń przez skarżącego, których podstawą nie jest decyzja administracyjna¹⁴. Przykładem roszczeń dochodzonych na podstawie skargi o świadczenie może być żądanie wglądu do akt czy też usunięcie przeszkody na drodze publicznej przez organ administracji publicznej. W tych przypadkach skarżący nie domaga się wydania decyzji administracyjnej, lecz działania o charakterze faktycznym.

Wreszcie należy wspomnieć o szczególnym rodzaju skargi w niemieckim postępowaniu sądowniczym czyli tzw. abstrakcyjnej kontroli zgodności norm (Normenkontrollklage). Polega ona na tym, że wyższe sądy administracyjne badają legalność aktów podustawowych, takich jak rozporządzenia czy prawo miejscowe, szczególnie w odniesieniu do planów zagospodarowania przestrzennego. W przypadku rozporządzeń wydanych na podstawie niemieckiego kodeksu budowlanego¹⁵ kontrola ta jest obowiązkowa, a w przypadku innych aktów zależy od decyzji poszczególnych krajów związkowych¹⁶.

Dwa główne rodzaje skarg – Anfechtungsklage oraz Verpflichtungsklage – są uzupełniane przez tzw. następczą skargę o stwierdzenie

¹³ M. Wyrzykowski, *Republika Federalna Niemiec...*, s. 136.

¹⁴ Szerzej M. Wyrzykowski, *Republika Federalna Niemiec...*, s. 139.

¹⁵ Baugesetzbuch (BauGB), ustawa z dnia 23 czerwca 1960 r. ((BGBI. I S. 341, tekst jedn. z dnia 3 listopada 2017 r. (BGBI. I s. 3634 ze zm., ost. zm. BGBI. 2025 I nr 348)

¹⁶ Por. szerzej: Ch. Starck, *Kontrola administracji przez ogólne sądy administracyjne w Niemczech*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Prof. zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001, s. 670.

(Fortsetzungsfeststellungsklage). Skarga ta może zostać wniesiona w sytuacji, gdy decyzja administracyjna, której uchylecia się domagano, przestała obowiązywać, albo gdy – z przyczyn niezależnych od strony postępowania – ustały podstawy do wydania żądanej decyzji¹⁷.

W polskim i niemieckim systemie sądownictwa administracyjnego istnieją zatem dwa zasadniczo różniące się modele ochrony prawnej: w systemie polskim model kasatoryjny, umożliwiający w zasadzie jedynie uchylenie zaskarżonej decyzji, oraz system niemiecki, w którym sąd posiada również kompetencję do zobowiązania organu administracji publicznej do wydania określonej decyzji administracyjnej. System polski, jak już wspomniano, opierający się na modelu sądownictwa austriackiego przeszedł niemniej w ostatnim dziesięcioleciu reformy, w wyniku których sąd administracyjny został wyposażony w ograniczone kompetencje merytoryczne. I tak, na podstawie art. 145a § 1 p.p.s.a., sąd może – jeżeli jest to uzasadnione okolicznościami sprawy – zobowiązać organ do wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia, wskazując sposób załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcie, chyba że rozstrzygnięcie pozostawiono uznaniu organu.

W niniejszej pracy termin „postępowanie główne” odnosi się do postępowań mając za przedmiot rozpatrzenie określonych skarg w polskim oraz niemieckim systemie sądownictwa administracyjnego. Jak już wspomniano, postępowaniu głównemu odpowiada postępowanie w sprawie tzw. ochrony tymczasowej, które w prawie niemieckim – w odróżnieniu od polskiego – ma charakter odrębnej procedury. Pojęcie „ochrona tymczasowa” nie należy

¹⁷ M. Wyrzykowski, *Republika Federalna Niemiec...*, s. 137.

wprawdzie do języka prawnego – nie występuje wprost w treści przepisów – jednak jest powszechnie stosowany i akceptowany w języku prawniczym, zarówno w orzecznictwie, jak i piśmiennictwie, jako określenie postępowania uregulowanego w art. 61 § 2–6 p.p.s.a. W terminologii niemieckiej, zarówno w orzecznictwie, jak i literaturze prawniczej, ukształtowało się analogiczne pojęcie „*einstweiliger Rechtsschutz*”.

Postępowanie w sprawie ochrony tymczasowej od początku jurysdykcji administracyjnej stanowi integralny element systemu ochrony prawnej, zasadniczo ukierunkowany na zabezpieczenie interesów skarżącego w postępowaniu głównym. Wzorując się na § 17 ustawy austriackiej o trybunale administracyjnym z 22 października 1875 r.¹⁸, ustawa z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym¹⁹ przewidywała w artykule 4 brak efektu suspensywnego skargi²⁰. Jednocześnie dopuszczała jednak możliwość ochrony tymczasowej w postaci wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu, o ile względy interesu publicznego nie sprzeciwiały się takiemu wstrzymaniu, a skarżącemu groziła niepowetowana szkoda²¹. Zbliżony mechanizm przewidywały ustawy o naczelnym sądzie administracyjnym z 1980 r.²² oraz 1995 r.²³, zakładające co do zasady brak suspensywności skargi oraz możliwość uzyskania ochrony tymczasowej poprzez wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu. Takie samo rozwiązanie zostało przyjęte przez ustawę Prawo o postępowaniu przez sądami

¹⁸ Gesetz vom 22. Oktober 1875 betreffend die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes, Reichsgesetzblatt 1876, s. 85.

¹⁹ Dz.U. 1922 nr 67 poz. 600.

²⁰ J. Wegner, *Instytucja wstrzymania...*, s. 76.

²¹ Szerzej J. Borkowski, *Glosa do postanowienia NSA z 16 października 1996 r. sygn. akt IV SAB/Po 59/96*, „OSP” 1998, Nr 1, poz. 22.

²² Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. 1980 nr 4 poz. 8.

²³ Ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Dz.U. 1995 nr 74 poz. 368.

administracyjnymi z 2002. Zgodnie z art. 61 § 1 p.p.s.a., wniesienie skargi do sądu administracyjnego nie wywołuje efektu suspensywnego. Jednakże na warunkach określonych w art. 61 § 2 do § 6 p.p.s.a. skutku suspensywnego skargi może zostać zarządzone przez organ administracji publicznej albo przez sąd. Tak ukształtowana ochrona tymczasowa odpowiada zatem zasadniczo ochronie prawnej uzyskiwanej w polskim postępowaniu przed sądami administracyjnymi, polegającej na uchyleniu zaskarżonego aktu.

W Niemczech natomiast, biorąc pod uwagę, że już w XIX wieku sądy administracyjne posiadały kompetencje merytoryczne – obejmujące możliwość zobowiązania organu administracji publicznej do wydania określonej decyzji czy podjęcia albo zaniechania pewnego działania – ochrona tymczasowa ujmowana jest w szerszy sposób. Musi ona bowiem także obejmować możliwość tymczasowego zobowiązania organu administracji publicznej, na czas trwania postępowania, prowadzącego do wydania określonej decyzji, podjęcia działania bądź jego zaniechania.

W Powszechnym Prawie Krajowym dla państw królewsko-pruskich z 1794 r.²⁴ przewidziano brak efektu suspensywnego, między innymi w przypadku skarg podatkowych²⁵. Ustawa o ogólnej administracji kraju z 30 lipca 1883 r.²⁶ przewidywała w § 53 zasadę zawieszenia wykonania decyzji administracyjnej, ale również dopuszczała możliwość zarządzenia natychmiastowej wykonalności, jeżeli wymagał tego interes publiczny. Te pierwsze regulacje nie dawały jednak jeszcze

²⁴ Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten, tekst ustawy dostępny na stronie <https://www.koeblergerhard.de/Fontes/ALR1fuerdiepreussischenStaaten1794teil1.htm>, dostęp 10 marca 2026 r.

²⁵ W. Wieseler, *Der vorläufige Rechtsschutz gegen Verwaltungsakte*, Berlin 1967, s. 97.

²⁶ Gesetz über die Allgemeine Landesverwaltung z dnia 30 lipca 1883 r. tekst ustawy dostępny na stronie https://digital.staatsbibliothek-berlin.de/werkansicht?PPN=PPN642931305&PHYSID=PHYS_0005, dostęp 10 marca 2026 r.

możliwości ochrony prawnej w postaci tymczasowego zarządzenia albo przywrócenia skutku zawieszającego środka odwoławczego²⁷. Z kolei regulacja dotycząca tymczasowego zarządzenia została wprowadzona do porządku prawnego w krajach niemieckich stosunkowo późno. Pierwsza taka regulacja pojawiła się w ustawie o sądownictwie administracyjnym w Wirtembergii z 1876 r.²⁸, która w art. 10 nr 20 przyznawała sądowi kompetencję do wydania tymczasowego zarządzenia w sporach dotyczących utrzymania dróg²⁹. Uwzględniając ten dorobek legislacyjny, w pierwszej ogólnoniemieckiej ustawie dotyczącej sądownictwa administracyjnego z 1960 r. (Verwaltungsgerichtsordnung, VwGO) przewidziano zatem nie tylko możliwość przywrócenia albo zarządzenia skutku zawieszającego skargi (§ 80 VwGO), ale również możliwość wydania tymczasowego zarządzenia (§ 123 VwGO).

Na tle tego wstępnego zarysu uwidacznia się istotna różnica między obiema porządkami prawnymi w zakresie środków tymczasowej ochrony prawnej. Polska ustawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przewiduje w tym zakresie możliwość zarządzenia wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu lub czynności. Natomiast niemiecka ustawa o postępowaniu sądowoadministracyjnym oferuje instrumenty bardziej daleko idące. Oprócz zarządzenia bądź przywrócenia suspensywnego skutku wniesionego środka zaskarżenia, sąd administracyjny może zastosować inne środki tymczasowe. Mogą one przybrać formę tymczasowego zarządzenia, mającego na celu zabezpieczenie praw skarżącego w przypadku

²⁷ W. Wieseler, *Der vorläufige Rechtsschutz gegen Verwaltungsakte*, Berlin 1967, s. 102.

²⁸ Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege z 16 grudnia 1876 r., Dziennik ustaw dla Królestwa Wirtembergii z 1876 r., s. 485.

²⁹ W. Wieseler, *Der vorläufige Rechtsschutz gegen Verwaltungsakte*, Berlin 1967, s. 164; H. Rohmeyer, *Geschichte und Rechtsnatur der einstweiligen Anordnung im Verwaltungsprozess*, Berlin 1967, przypis 115; H. Boos, *Die einstweilige Anordnung im Verwaltungsprozess*, Monachium 1967, s. 15.

grożących mu niebezpieczeństw do czasu wydania rozstrzygnięcia w sprawie głównej. Podkreślić należy, że w polskim postępowaniu sądownoadministracyjnym brak jest regulacji przewidujących tymczasowe zarządzenia, które zabezpieczałyby prawa uczestników postępowania na czas trwania postępowania głównego.

Na tym tle nasuwa się przede wszystkim pytanie, czy podobne unormowanie powinno zostać wprowadzone również do polskiego porządku prawnego, aby skuteczniej chronić prawa jednostki ubiegającej się o ochronę prawną, czy też obecnie obowiązujący system tymczasowej ochrony prawnej w postępowaniu przed sądami administracyjnymi można uznać za wystarczający do należytego zabezpieczenia praw stron do czasu rozstrzygnięcia sprawy głównej. Ta kluczowa kwestia stanowi przedmiot niniejszych rozważań i zostanie szczegółowo omówiona w dalszej części pracy. Obecnie nie obserwuje się, aby kwestia wprowadzenia do polskiego postępowania sądownoadministracyjnego instytucji tymczasowego zarządzenia była szerzej dyskutowana³⁰. Rozprawa składa się z czterech rozdziałów, które zostały podzielone na podrozdziały. W pracy przyjęto stan prawny na dzień 28 lutego 2026 r.

³⁰ Por. w tym zakresie jedynie J. Wegner, *Instytucja wstrzymania...*, s. 76.

Rozdział I

Ochrona tymczasowa w niemieckiej procedurze sądownoadministracyjnej

1. Wprowadzenie

Ze statystyk dostępnych na stronie internetowej Federalnego Urzędu Statystycznego wynika, że w 2021 r. przed sądami administracyjnymi pierwszej instancji w Niemczech wszczęto łącznie 51 687 postępowań w sprawie ochrony tymczasowej³¹ oraz 153 720 postępowań głównych³². Tym samym postępowania w sprawie ochrony tymczasowej stanowiły około jednej czwartej ogólnej liczby spraw wpływających do sądów administracyjnych. W pierwszej instancji średni czas trwania postępowania w sprawie ochrony tymczasowej wynosił dwa miesiące³³, natomiast średni czas trwania postępowania głównego – 18,7 miesiąca³⁴. Dane statystyczne dotyczące czasu trwania postępowań przed sądami administracyjnymi wskazują zatem, że dostęp do szybkiej ochrony prawnej jest zazwyczaj możliwy jedynie w postępowaniu w sprawie ochrony tymczasowej.

Jak wskazano na wstępie, konieczność zapewnienia szybkiej ochrony prawnej wynika z proceduralnej zasady dostępu do sądu, konstytucyjnie zagwarantowanej w Niemczech w art. 19 ust. 4 GG. Zgodnie z tą zasadą należy zagwarantować nie tylko dostęp do sądowej kontroli działań władzy wykonawczej, lecz także skuteczność tej ochrony prawnej. W związku z tym osoby ubiegające się o ochronę prawną mają prawo do efektywnej kontroli sądowej, która powinna – w miarę możliwości – zapobiegać nieodwracalnym skutkom, takim jak natychmiastowe wykonanie decyzji administracyjnej³⁵. Przepisy regulujące

³¹ Statistisches Bundesamt, Verwaltungsgerichte - Fachserie 10 Reihe 2.4, Wiesbaden 2021, s. 41.

³² Statistisches Bundesamt, Verwaltungsgerichte - Fachserie 10 Reihe 2.4, Wiesbaden 2021, s. 15.

³³ Statistisches Bundesamt, Verwaltungsgerichte - Fachserie 10 Reihe 2.4, Wiesbaden 2021, s. 53.

³⁴ Statistisches Bundesamt, Verwaltungsgerichte - Fachserie 10 Reihe 2.4, Wiesbaden 2021, s. 25.

³⁵ Postanowienie BVerfG z dnia 19 czerwca 1973 r., 1 BvL 39/69, Rn. 36, juris.

udzielanie ochrony tymczasowej stanowią konsekwencję tych wymogów konstytucyjnych. W niemieckim systemie prawnym ochrona tymczasowa jest przewidziana nie tylko w postępowaniu administracyjnym oraz przed sądami administracyjnymi. Występuje ona również w postępowaniach przed Federalnym Trybunałem Konstytucyjnym, przed sądami do spraw socjalnych (Sozialgerichte), przed sądami do spraw finansowych (Finanzgerichte) a także w postępowaniu cywilnym.

Ponieważ niemiecka ustawa o ustroju sądów administracyjnych i postępowaniu przed nimi przewiduje różne rodzaje skarg, dokonuje się również odpowiedniego rozróżnienia środków ochrony tymczasowej. Jeżeli wnioskodawca domaga się stwierdzenia nieważności niekorzystnej decyzji administracyjnej podlegającej natychmiastowemu wykonaniu, VwGO przewiduje możliwość zarządzenia skutku zawieszającego tej decyzji na czas trwania postępowania administracyjnego lub sądowoadministracyjnego. Jeżeli natomiast wnioskodawca domaga się stwierdzenia istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego, przyznania świadczenia albo zobowiązania organu do wydania decyzji administracyjnej, VwGO przewiduje możliwość tymczasowego zabezpieczenia roszczenia.

Znaczenie ochrony tymczasowej w postępowaniu sądowoadministracyjnym potwierdza duża liczba tego typu spraw, o czym wspomniano we wstępie. Ze względu na czas trwania postępowania głównego w niektórych dziedzinach prawa postępowania w sprawie ochrony tymczasowej w istocie pełnią funkcję postępowania głównego. Dotyczy to na przykład spraw z zakresu prawa szkolnego lub prawa o szkolnictwie wyższym, gdy wnioskodawca ubiega się o przyjęcie do szkoły lub uczelni. W tych sprawach, obok postępowania w sprawie ochrony tymczasowej, co do zasady nie wszczyna się równoległe postępowania głównego.

Wynika to z faktu, że upływ czasu prowadziłby do zdezaktualizowania pozycji prawnej, która miałaby zostać w nim uzyskana. Podobną funkcję postępowanie w sprawie ochrony tymczasowej pełni w sprawach dotyczących prawa dostępu do informacji. Uzyskanie tymczasowej ochrony prawnej prowadzi bowiem do udostępnienia żądanych informacji, co czyni postępowanie główne bezprzedmiotowym.

2. Rodzaje ochrony tymczasowej w niemieckiej procedurze sądowoadministracyjnej

2.1. Ochrona tymczasowa w postaci tymczasowego zarządzenia na podstawie § 123 VwGO

2.1.1. Wprowadzenie

Regulacje dotyczące tymczasowego zarządzenia zawarte w § 123 VwGO stanowią klauzulę generalną ochrony tymczasowej w niemieckiej procedurze sądowoadministracyjnej. Jak wynika z § 123 ust. 5 VwGO, przepisy dotyczące zarządzenia lub przywrócenia skutku zawieszającego, uregulowane w § 80 i nast. VwGO stanowią względem § 123 VwGO *lex specialis*. Analogiczne rozwiązanie przewidziano w odniesieniu do ochrony tymczasowej w postępowaniu w sprawie abstrakcyjnej kontroli norm przed wyższym sądem administracyjnym, uregulowanej w § 47 ust. 6 VwGO. § 123 VwGO został oparty na odpowiednich przepisach niemieckiej ustawy o postępowaniu cywilnym. Jest to szczególnie widoczne w ustępie trzecim § 123 VwGO, który zawiera liczne odesłania do przepisów ZPO, w tym między innymi do § 920 dotyczącego formy i wymogów wniosku oraz do § 928 odnoszącego się do sposobów zabezpieczenia. Przepisy ZPO dotyczące tymczasowego zarządzenia zostały w § 123 VwGO dostosowane

do uwarunkowań postępowania sądowoadministracyjnego oraz częściowo zmodyfikowane.

2.1.2. Zakres stosowania

Przepis § 123 VwGO zasadniczo ma zastosowanie wówczas, gdy wnioskodawca w postępowaniu głównym domaga się zobowiązania organu administracji publicznej do wydania decyzji administracyjnej (Verpflichtungsklage), podjęcia lub zaniechania określonego działania (Leistungsklage) albo do ustalenia istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego (Feststellungsklage). Nie odnosi się zatem do sytuacji, w której wobec wnioskodawcy wydano decyzję administracyjną³⁶. Tymczasowe zarządzenie nie służy zaspokojeniu roszczenia prawnego, którego podmiot poszukujący ochrony prawnej dochodzi w postępowaniu głównym. Jego celem jest natomiast zapewnienie możliwości uzyskania tej ochrony w postępowaniu głównym oraz zagwarantowanie, że nie zostanie ona udaremniona, w szczególności na skutek upływu czasu.

2.1.3 Rodzaje tymczasowego zarządzenia na podstawie § 123 VwGO

2.1.3.1. Zarządzenie zabezpieczające

Zarządzenie zabezpieczające zostało uregulowane w § 123 ust. 1 zd. 1 VwGO. Zgodnie z tym przepisem sąd może na wniosek wydać tymczasowe zarządzenie dotyczące przedmiotu sporu jeszcze przed wniesieniem skargi w

³⁶ C. Krämer, *Vorläufiger Rechtsschutz in VwGO-Verfahren*, Fryburg, Berlin, Monachium 1998, s.189.

postępowaniu głównym. Warunkiem jego wydania jest istnienie niebezpieczeństwa, że zmiana istniejącego stanu rzeczy może udaremnić lub znacznie utrudnić realizację prawa przysługującego wnioskodawcy. Prawo zostaje udaremnione, gdy bez wydania zarządzenia tymczasowego oraz przy oczekiwaniu na rozstrzygnięcie sprawy w postępowaniu głównym nie mogłoby ono zostać już wyegzekwowane. Natomiast realizacja prawa jest znacznie utrudniona, jeżeli jego egzekwowanie w postępowaniu głównym, choć możliwe, wiązałoby się ze znacznymi niedogodnościami prawnymi, materialnymi lub niematerialnymi³⁷. W przypadku zarządzenia zabezpieczającego wnioskodawca dochodzi zatem tymczasowego zabezpieczenia prawa, które już mu przysługuje, a tym samym zmierza do zachowania *status quo*³⁸.

Zarządzenie zabezpieczające znajduje zastosowanie przede wszystkim w przypadku roszczeń o zaniechanie wynikających z publicznych praw podmiotowych. Dotyczy to w szczególności sytuacji niepowołania na stanowisko urzędnicze konkurenta, tj. innej osoby ubiegającej się o to stanowisko³⁹ lub powstrzymania się od wypowiedzi urzędowych szkodliwych dla danego przedsiębiorstwa⁴⁰. Wprawdzie VwGO nie zawiera przepisu dotyczącego zabezpieczenia roszczeń pieniężnych – jak na przykład § 916 ZPO – jednak przyjmuje się, że wniosek o wydanie zarządzenia na podstawie § 123 ust. 1 zd. 1

³⁷ M. Happ [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung*, red. E. Eyermann, Monachium 2019, komentarz do § 123, nb. 22.

³⁸ Por. postanowienie Wyższego Sądu Administracyjnego dla kraju związkowego Hesja (Hessischer VGH) z dnia 22 maja 2003, 9 TG 1187/03, NVwZ-RR 2003, s. 814; postanowienie Wyższego Sądu Administracyjnego dla krajów związkowych Berlin i Brandenburgia (OVG Berlin-Brandenburg) z dnia 3 kwietnia 2012 r., OVG 11 S 5.11, juris, nb. 7; H. Johlen [w]: *Münchener Anwaltshandbuch Verwaltungsrecht*, red. H. Johlen, M. Oerder, Monachium 2023.

³⁹ B. Wittkowski, *Die Konkurrentenklage im Beamtenrecht (unter besonderer Berücksichtigung des vorläufigen Rechtsschutzes)*, NJW 1990, s. 817; W. Frenz, *Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz in Konkurrenzsituationen*, Berlin 1999, s. 91.

⁴⁰ W.-R. Schenke [w]: *VwGO*, red. F. Kopp, W.-R. Schenke, Monachium 2021, komentarz do § 123, nb. 7; M. Dombert [w]: *Vorläufiger Rechtsschutz im Verwaltungsstreitverfahren*, red. K. Finkelnburg, M. Dombert, C. Külpmann, Monachium 2017, nb. 154.

VwGO może zmierzać także do zabezpieczenia roszczenia pieniężnego⁴¹. W postępowaniu głównym zarządzeniu zabezpieczającemu odpowiada zatem co do zasady skarga o zobowiązanie organu administracji publicznej do zaniechania określonego działania (*negative Leistungsklage* lub *Unterlassungsklage*).

2.1.3.2. Zarządzenie regulujące

Zarządzenie regulujące zostało unormowane w § 123 ust. 1 zd. 2 VwGO. Na tej podstawie dopuszczalne jest wydanie tymczasowego zarządzenia w celu tymczasowego uregulowania sytuacji w odniesieniu do spornego stosunku prawnego. Dotyczy to w szczególności stałych stosunków prawnych, jeżeli takie uregulowanie jest konieczne dla uniknięcia poważnych niekorzyści, zapobieżenia grożącej przemocy lub z innych powodów. Znaczącą niekorzyść w rozumieniu zdania drugiego § 123 VwGO należy przyjąć – podobnie jak w przypadku zdania pierwszego – jeżeli istnieje niebezpieczeństwo, że prawo zostanie udaremnione albo że bez tymczasowego zarządzenia straciłoby ono swoje znaczenie⁴². Na podstawie tego przepisu wnioskodawca dąży zatem do tymczasowego rozszerzenia swojej sfery prawnej. Regulacja ta, w przeciwieństwie do zarządzenia zabezpieczającego, jest ukierunkowana na zmianę *status quo*⁴³. W postępowaniu głównym wnioskowi o wydanie zarządzenia regulującego odpowiada skarga o zobowiązanie do wydania decyzji administracyjnej (*Verpflichtungsklage*) albo

⁴¹ Por. postanowienie Wyższego Sądu Administracyjnego dla kraju związkowego Badenia-Wirtembergia (VGH Baden-Württemberg) z dnia 04 sierpnia 1988, 10 S 1283/88, NVwZ-RR 1989, s. 588 oraz postanowienie Wyższego Sądu Administracyjnego dla kraju związkowego Bawaria (Bayerischer VGH) z dnia 16 lipca 1992 r., 3 CE 92.1143, BeckRS 1992, 893; krytycznie: W. Wieseler, *Der vorläufige Rechtsschutz gegen Verwaltungsakte*, Berlin 1967, s. 176 i nast.; H. Quaritsch, *Die einstweilige Anordnung im Verwaltungsprozess*, Verwaltungsarchiv 51, s. 210.

⁴² M. Happ [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 123, nb. 23.

⁴³ T. I. Schmidt, *Die Tenorierung verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen im einstweiligen Rechtsschutz in erster Instanz*, Juristische Arbeitsblätter 2002, s. 885.

skarga o zobowiązanie organu do podjęcia określonego działania (*positive Leistungsklage*).

2.1.3.3. Różnice między przesłankami zarządzenia zabezpieczającego a zarządzenia regulującego

Kwestia tego, czy istnieją różnice w przesłankach wydania zarządzenia zabezpieczającego oraz zarządzenia regulującego, pozostaje sporna, choćby ze względu na trudności związane z ich rozgraniczeniem. W orzecznictwie rozróżnienie to często nie jest dokonywane, a sądy odwołują się ogólnie do § 123 ust. 1 VwGO⁴⁴.

Niektóre głosy w piśmiennictwie prawniczym wychodzą natomiast z założenia, że należy rozróżniać przesłanki zarządzenia zabezpieczającego oraz zarządzenia regulującego. F. Schoch⁴⁵ jest zdania, że skoro można odróżnić te dwie instytucje, to różnica ta musi znaleźć odzwierciedlenie również w przesłankach ich zastosowania. Zdaniem autora, odmienne funkcje tych zarządzeń powinny prowadzić do różnic w ocenie zasadności wniosku o wydanie tymczasowego zarządzenia.

⁴⁴ Por. postanowienie Wyższego Sądu Administracyjnego dla kraju związkowego Berlin (OVG Berlin) z dnia 15 marca 1989 r., 2 S 1/89, NVwZ 1991, s. 899; postanowienie Wyższego Sądu Administracyjnego dla kraju związkowego Nadrenia Północna-Westfalia (OVG Nordrhein-Westfalen) z dnia 4 marca 1992 r., 9 B 3839/91, NVwZ 1993, s. 202 oraz postanowienie Bayerischer VGH, z dnia 7 kwietnia 1992 r., 7 CE 92.10001, nb. 9, juris.

⁴⁵ F. Schoch [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung*, red. F. Schoch, J. Schneider, Monachium 2020, komentarz do § 123, nb. 50; tak również: M. Dombert [w]: *Vorläufiger Rechtsschutz...*, nb. 111; M. Funke-Kaiser [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung*, red. J. Bader, M. Funke-Kaiser, T. Stuhlfauth, J. von Albedyll, Heidelberg. 2018, komentarz do § 123, nb. 7; W. Porsch, *Vorläufiger Rechtsschutz für das Bürgerbegehren „in statu nascendi“? – Anmerkung zum Beschluss des VGH BW vom 06.12.2012 – 1 S 2408/12* –, *Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg* 2023, s. 208; K. Windthorst, *Der verwaltungsgerichtliche einstweilige Rechtsschutz. Zugleich eine Untersuchung des Erkenntnis- und Steuerungspotentials der Rechtsdogmatik*, Tybinga 2009, s. 89 i nast.

Dominuje jednak pogląd, że przesłanki wydania zarządzenia zabezpieczającego oraz zarządzenia regulującego nie różnią się od siebie. Rozróżnienie tych instytucji zostało zaczerpnięte z procedury cywilnej. Również w tej procedurze nie przewiduje się wyraźnego podziału na zarządzenia zabezpieczające i regulujące. Obie regulacje w sposób jednolity służą zabezpieczeniu ewentualnych roszczeń oraz zachowaniu możliwości prowadzenia postępowania głównego. Opierają się one na prawdopodobieństwie uznania skargi głównej oraz na konieczności wydania tymczasowego zarządzenia. Rozróżnienie tych instytucji nie jest zatem konieczne⁴⁶. Za tym poglądem przemawia fakt, że przesłanki tymczasowego zarządzenia wynikają nie tyle z jego charakteru – zabezpieczającego czy regulującego – ile z rodzaju ochrony prawnej, której wnioskodawca dochodzi w postępowaniu głównym. Istotne jest więc, czy domaga się ustalenia istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego, podjęcia określonego działania czy też wydania decyzji administracyjnej⁴⁷.

2.1.4. Przesłanki formalne § 123 VwGO

2.1.4.1. Złożenie wniosku o wydanie tymczasowego zarządzenia

W § 123 ust. 1 zd. 1 VwGO wyraźnie przewidziano konieczność złożenia wniosku o wydanie zarządzenia zabezpieczającego. Obowiązek złożenia wniosku nie wynika wprost z § 123 ust. 1 zd. 2 VwGO w odniesieniu do zarządzenia

⁴⁶ Tak A. Puttler [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung*, red. H. Sodann, J. Ziekow, Baden-Baden 2018, komentarz do § 123, nb. 45 i nast; M. Happ [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 123, nb. 20; A. Bostedt [w]: *Verwaltungsrecht*, red. M. Fehling, B. Kastner, R. Störmer, Baden-Baden 2021, komentarz do § 123, nb. 4; postulat *de lege ferenda* podnosi K Finkelburg, proponując ujednoczenie § 123 ust. 1 VwGO, bez podziału na zarządzenie zabezpieczające i zarządzenie regulujące (K. Finkelburg, *Einstweiliger Rechtsschutz nach dem Entwurf einer Verwaltungsprozeßordnung*, NVwZ 1982, s. 414).

⁴⁷ Tak A. Puttler [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 123, nb. 45.

regulującego. Jest on jednak konsekwencją zasady dyspozycyjności w postępowaniu sądownoadministracyjnym, wywodzonej z § 88 VwGO, i dotyczy zarówno zarządzenia regulującego, jak i zarządzenia zabezpieczającego. Nie jest zatem możliwe wszczęcie postępowania o wydanie tymczasowego zarządzenia z urzędu⁴⁸.

Przy analogicznym zastosowaniu § 81 ust. 1 VwGO wniosek musi być co do zasady złożony na piśmie lub ustnie do protokołu przed urzędnikiem sądowym. Wymogi formalne są zachowane również w przypadku złożenia wniosku za pośrednictwem faksu⁴⁹. Aby sprostać wymogowi skutecznej ochrony prawnej, o której mowa w art. 19 ust. 4 GG, w szczególnie pilnych przypadkach dopuszcza się również złożenie wniosku drogą telefoniczną⁵⁰.

W odróżnieniu od § 82 ust. 1 zd. 1 VwGO, który odnosi się do postępowania głównego, w postępowaniu prowadzonym na podstawie § 123 VwGO wnioskodawca nie musi składać skonkretyzowanego wniosku. Dla skutecznego rozpoznania wniosku wystarczające jest, aby cel zamierzonej ochrony prawnej oraz prawo wymagające zabezpieczenia lub uregulowania zostały określone w sposób wystarczająco konkretny. Umożliwia to sądowi – w ramach własnej oceny

⁴⁸ M. Dombert [w]: *Vorläufiger Rechtsschutz...* nb. 70 oraz H. Posser [w]: *Beck'scher Online-Kommentar VwGO*, red. H. Posser, H. Wolff, Monachium 2021, komentarz do § 123, nb. 26.

⁴⁹ Por. wyrok BVerwG z dnia 6 grudnia 1988 r., 9 C 40/87, NJW 1989, s. 1175; Por. postanowienie Wyższego Sądu Administracyjnego dla kraju związkowego Turynia (Thüringer OVG) z dnia 27 kwietnia 2000 r., 4 ZKO 704/98, BeckRS 2000, 17581.

⁵⁰ Por. postanowienie lokalnego sądu administracyjnego w Wiesbaden (VG Wiesbaden) z dnia 5 maja 1987 r., IV GT 20601/87, NVwZ 1988, s. 90; A. Puttler [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 123, nb. 65; H. Korber, *Die vorläufige und formlose (vor allem telefonische) Mitteilung besonders eilbedürftiger verwaltungsgerichtlicher Beschlüsse nach §§ 80 V, 123 VwGO*, NVwZ 1983, s. 85; inaczej: M. Happ [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 123, nb. 32.

przewidzianej w § 123 ust. 3 VwGO w związku z § 938 ust. 1 ZPO – wydanie wykonanego postanowienia⁵¹.

2.1.4.2. Dopuszczalność wniosku o wydanie tymczasowego zarządzenia

Jak wskazano powyżej, wniosek na podstawie § 123 ust. 1 VwGO jest dopuszczalny wyłącznie wówczas, gdy nie można wszcząć postępowania na podstawie §§ 80, 80a oraz 47 ust. 6 VwGO, które stanowią *lex specialis* wobec § 123 VwGO. W związku z tym wniosek o wydanie tymczasowego zarządzenia jest dopuszczalny, jeżeli przedmiotem ochrony tymczasowej nie jest decyzja administracyjna o charakterze obciążającym, od której przysługuje odwołanie albo skarga o jej uchylenie.

Inaczej jest w przypadku, gdy postępowanie administracyjne zostało zakończone, a wydana decyzja administracyjna o charakterze obciążającym jest ostateczna. Jeżeli w tej sytuacji wniosek zmierza do ponownego przeprowadzenia postępowania administracyjnego na podstawie § 51 VwVfG, ochrona prawna musi być dochodzona w postaci wniosku o wydanie zarządzenia regulującego na podstawie § 123 ust. 1 zd. 2 VwGO. Wynika to z faktu, że wnioskodawca w tej sytuacji dąży do rozszerzenia własnej sfery prawnej⁵². W takiej sytuacji wniosek o zarządzenie albo przywrócenie skutku zawieszającego na podstawie § 80 VwGO nie byłby dopuszczalny. Wynika to z faktu, że w przypadku decyzji ostatecznej nie istnieje możliwość zarządzenia ani przywrócenia skutku zawieszającego.

⁵¹ Por. postanowienie OVG Nordrhein-Westfalen z dnia 6 września 1992 r., 25 B 1507/94, NVwZ-RR 1995, s. 278; M. Funke-Kaiser [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 123, nb. 48; M. Happ [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 123, nb. 33.

⁵² W. Kuhla [w]: *Beck'scher Online-Kommentar...*, komentarz do § 123, nb. 8.

Decyzja administracyjna odmawiająca przyznania wnioskowanego świadczenia nie jest co do zasady decyzją administracyjną o charakterze obciążającym, gdyż nie pogarsza sytuacji prawnej wnioskodawcy⁵³. W takim przypadku wnioskodawca w postępowaniu głównym musi wnieść skargę o zobowiązanie do wydania decyzji administracyjnej w formie skargi na odmowę wydania żądanej decyzji administracyjnej (*Versagungsgegenklage*). Natomiast w postępowaniu w sprawie ochrony tymczasowej powinien złożyć wniosek na podstawie § 123 ust. 1 zd. 2 VwGO, ponieważ również w tym przypadku wnioskodawca dąży do rozszerzenia własnej sfery prawnej.

Podsumowując, wniosek na podstawie § 123 VwGO jest zasadniczo dopuszczalny, jeżeli w ramach postępowania głównego można dochodzić roszczenia prawnego w postaci skargi o zobowiązanie do wydania decyzji administracyjnej, skargi o zobowiązanie organu administracji publicznej do podjęcia czy zaniechania określonego działania albo skargi o stwierdzenie istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego.

2.1.4.3. Uprawnienie do złożenia wniosku

Podobnie jak skarżący w postępowaniu głównym, również wnioskodawca w postępowaniu dotyczącym tymczasowego zarządzenia musi być uprawniony do złożenia wniosku na podstawie § 123 ust. 1 VwGO, co wynika z analogicznego zastosowania § 42 ust. 2 VwGO⁵⁴. Wnioskodawca jest uprawniony do złożenia wniosku, jeżeli istnieje możliwość, że działanie lub zaniechanie organu, wobec

⁵³ H. Gersdorf [w]: *Beck'scher Online-Kommentar...*, komentarz do § 80, nb. 12; F. Schoch [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 56.

⁵⁴ Postanowienie VGH Baden-Württemberg z dnia 11 czerwca 1991, 8 S 1385/91, NVwZ-RR 1992, s. 273.

którego domaga się on ochrony prawnej, narusza przysługujące mu prawa podmiotowe⁵⁵. Zgodnie z teorią norm ochronnych (*Schutznormtheorie*) prawa podmiotowe mogą być ustanawiane przez wszystkie normy, które mają na celu ochronę interesów wnioskodawcy⁵⁶.

2.1.4.4. Termin do złożenia wniosku o wydanie tymczasowego zarządzenia

Zasadniczo nie przewidziano terminu do złożenia wniosku na podstawie § 123 ust. 1 VwGO⁵⁷. W poszczególnych dziedzinach prawa mogą jednak zostać wprowadzone szczególne terminy ustawowe. Przykładem jest § 18a ust. 4 zd. 1 AsylG, zgodnie z którym wniosek o udzielenie ochrony tymczasowej w tzw. postępowaniu lotniskowym musi zostać złożony w ciągu trzech dni od doręczenia decyzji.

Ponadto termin ten może wynikać także z okoliczności faktycznych. W orzecznictwie przyjmuje się niekiedy, że w przypadku wniosku o tymczasowe przyjęcie na studia musi on zostać złożony do początku okresu wykładowego⁵⁸. W takich przypadkach wniosek nie jest jednak niedopuszczalny z powodu przekroczenia terminu. Jest on natomiast bezzasadny z uwagi na brak konieczności

⁵⁵ M. Happ [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 123, nb. 41; postanowienie Wyższego Sądu Administracyjnego dla kraju związkowego Saksonia (Sächsisches OVG) z dnia 15 sierpnia 1996 r., 3 S 465/96, LKV 1997, s. 229.

⁵⁶ Postanowienie Wyższego Sądu Administracyjnego dla kraju związkowego Saara (Saarländisches OVG) z dnia 23 listopada 2016 r., 1 D 308/16, BeckRS 2016, 56010; postanowienie Bayerischer VGH z dnia 16 kwietnia 2019 r., 15 CE 18.2652, nb. 19, juris.

⁵⁷ F. Schoch, *Der verwaltungsprozessuale vorläufige Rechtsschutz (Teil III): Die einstweilige Anordnung*, Juristische Ausbildung 2002, s. 317.

⁵⁸ Tak postanowienie Wyższego Sądu Administracyjnego dla kraju związkowego Hamburg (Hamburgisches OVG) z dnia 24 czerwca 1991 r., Bs III 193/91, NVwZ-RR 1992, s. 22, inaczej postanowienie VGH Baden-Württemberg z dnia 11 sierpnia 2003, NC 9 S 28/03, NVwZ-RR 2004, s. 37, według którego wniosek w sprawie tymczasowego dopuszczenia do określonego kierunku studiów może zostać złożony do końca semestru; krytycznie odnośnie takiego ograniczenia czasowego wypowiada się P. Beuscher, *Hochschulkapazitätsrecht und Studienzulassung aufgrund einstweiliger Anordnung*, Verwaltungsarchiv 111 (220), s. 491.

wydania tymczasowego zarządzenia, tj. pilnej potrzeby podjęcia natychmiastowych działań⁵⁹.

Wnioskodawca może również utracić roszczenie o wydanie tymczasowego zarządzenia, jeżeli między naruszeniem jego praw a złożeniem wniosku upłynie zbyt długi czas. Takie rozwiązanie przyjęło się w orzecznictwie w sprawach, w których osoba bezskutecznie ubiegająca się o stanowisko urzędnicze złożyła wniosek o wydanie tymczasowego zarządzenia dopiero po upływie sześciu miesięcy od powzięcia wiadomości o niepomyślnym rozpatrzeniu jej aplikacji⁶⁰.

2.1.4.5. Interes prawny w złożeniu wniosku o wydanie tymczasowego zarządzenia

Niezbędny interes prawny skarżącego w uzyskaniu ochrony prawnej w przypadku skarg o zobowiązanie organu administracji publicznej do wydania decyzji administracyjnej albo do podjęcia lub zaniechania określonego działania wynika co do zasady z faktu dochodzenia roszczenia. Roszczenie to nie zostało jeszcze zaspokojone. Ta sama zasada znajduje zastosowanie w postępowaniu o wydanie tymczasowego zarządzenia na podstawie § 123 VwGO. Tylko w szczególnych okolicznościach można odmówić wnioskodawcy interesu prawnego w dochodzeniu określonego roszczenia⁶¹.

Brak interesu prawnego do wydania tymczasowego zarządzenia należy przyjąć między innymi wówczas, gdy tymczasowe zarządzenie nie jest konieczne

⁵⁹ F. Schoch [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 123, nb. 110; A. Bostedt [w]: *Verwaltungsrecht...*, komentarz do § 123, nb. 26.

⁶⁰ Postanowienie Hessischer VGH z dnia 4 sierpnia 1993, 1 TG 1460/93, NVwZ 1994, s. 398; F. Schoch [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 123, nb. 111.

⁶¹ Wyrok BVerwG z dnia 17 stycznia 1989 r., 9 C 44/87, nb. 9, juris; postanowienie Wyższego Sądu Administracyjnego dla kraju związkowego Szlezwik-Holsztyn (OVG Schleswig-Holstein) z dnia 3 marca 2021 r., 3 MR 7/21, nb. 12, juris.

dla wnioskodawcy lub gdy może on szybciej i łatwiej uzyskać ochronę prawną w inny sposób. Nie zachodzi potrzeba wydania tymczasowego zarządzenia, jeżeli wnioskodawca dysponuje już tytułem wykonawczym⁶². Zgodnie z § 168 ust. 1 VwGO zaliczają się do nich zarówno orzeczenia prawomocne, jak i orzeczenia, którym nadano klauzulę tymczasowej wykonalności⁶³. Podobnie orzecznictwo przeważnie ocenia sytuację, w której wnioskodawca przed złożeniem wniosku nie zwrócił się uprzednio do organu administracji publicznej, gdyż w ten sposób mógłby szybciej i sprawniej osiągnąć swój cel⁶⁴.

Wnioskodawca nie ma interesu prawnego również wtedy, gdy poprzez złożenie wniosku nie może poprawić swojej sytuacji prawnej i faktycznej, a zatem wniosek nie przyniesie mu żadnych korzyści⁶⁵. Ma to miejsce między innymi w przypadku umorzenia postępowania głównego. W takim przypadku postępowanie w sprawie ochrony tymczasowej nie jest konieczne dla zachowania możliwości uzyskania ochrony prawnej w postępowaniu głównym⁶⁶. Przyczyny pozasądowe mogą również sprawić, że postępowanie w sprawie ochrony tymczasowej będzie zbędne. Dotyczy to np. sytuacji, w której wniosek sąsiada o tymczasowe zawieszenie budowy nie może już zapobiec domniemanemu naruszeniu praw, ponieważ budowa została już zakończona⁶⁷.

Ze względu na brak konieczności co do zasady nie istnieje interes prawny w uzyskaniu prewencyjnego tymczasowego zarządzenia. Z zasady podziału władz wynika, że działania administracji nie powinny być bez potrzeby ograniczane przez

⁶² T. Mann, V. Wahrendorf, *Verwaltungsprozessrecht*, Monachium 2015, s. 203.

⁶³ M. Dombert [w]: *Vorläufiger Rechtsschutz*...nb. 92 i nast. oraz postanowienie OVG Nordrhein-Westfalen z dnia 3 listopada 1983 r., 7 B 2260/83.

⁶⁴ M. Happ [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung*..., komentarz do § 123, nb. 12.

⁶⁵ A. Bostedt [w]: *Verwaltungsrecht*..., komentarz do § 123, nb. 31.

⁶⁶ A. Puttler [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung*..., komentarz do § 123, nb. 72.

⁶⁷ A. Bostedt, [w]: *Verwaltungsrecht*..., komentarz do § 123, nb. 31.

wymiar sprawiedliwości⁶⁸. Dlatego w przypadku, gdy grozi wydanie niekorzystnej decyzji administracyjnej, wnioskodawca co do zasady powinien oczekiwać na jej wydanie. Ochrony prawnej powinien następnie dochodzić na podstawie § 80 VwGO, który przewiduje możliwość zarządzenia lub przywrócenia skutku zawieszającego wydanej decyzji administracyjnej. Odmienna ocena dopuszczalna jest jedynie w sytuacjach, w których od wnioskodawcy nie można racjonalnie wymagać oczekiwania na wydanie decyzji administracyjnej. Dotyczy to w szczególności przypadków grożącej niepowetowanej szkody lub zajścia faktów dokonanych⁶⁹. Dochodzenie tego rodzaju roszczenia prawnego wymaga wykazania przez wnioskodawcę kwalifikowanego interesu prawnego.

2.1.5. Przesłanki materialne § 123 VwGO

2.1.5.1. Prawdopodobieństwo uznania skargi głównej

Dokonując oceny prawdopodobieństwa uznania skargi głównej, sąd bierze pod uwagę roszczenie materialnoprawne dochodzone w postępowaniu głównym⁷⁰. Tylko wówczas, gdy takie roszczenie istnieje w chwili wydania rozstrzygnięcia, zachodzi podstawa do zabezpieczenia ewentualnych roszczeń oraz zachowania możliwości prowadzenia postępowania głównego poprzez wydanie zarządzenia zabezpieczającego lub regulującego⁷¹.

⁶⁸ W. Kuhla [w]: *Beck'scher Online-Kommentar...*, komentarz do § 123, nb. 43; postanowienie Bayerischer VGH, z dnia 28 kwietnia 1992 r., 21 CE 92.949, NVwZ-RR 1993, 54.

⁶⁹ Postanowienie Hessischer VGH z dnia 23 listopada 1987 r., 2 TG 3079/87, NVwZ 1989, s. 171; postanowienie Bayerischer VGH, z dnia 16 grudnia 1998 r., 7 ZE 98.3115, NVwZ-RR 1999, s. 641.

⁷⁰ Postanowienie Hamburgisches OVG z dnia 5 marca 2015 r., 2 Bs 20/15, juris, nb. 11; M. Happ [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 123, nb. 46; A. Puttler [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 123, nb. 77.

⁷¹ Postanowienie Bayerischer VGH z dnia 12 sierpnia 2013 r., 22 CE 13.970, nb. 49, juris; postanowienie Wyższego Sądu Administracyjnego dla kraju związkowego Saksonia-Anhalt (OVG Sachsen-Anhalt) z dnia 22 kwietnia 2021 r., 4 M 109/21, nb. 4, juris; W. Kuhla [w]: *Beck'scher Online-Kommentar...*, komentarz do § 123, nb. 79a.

Istnienie przesłanek roszczenia materialnoprawnego dochodzonego przez wnioskodawcę musi być zatem badane również w postępowaniu w sprawie ochrony tymczasowej. Ze względu na tymczasowy charakter tego postępowania zakres badania sądu jest ograniczony w porównaniu z postępowaniem głównym. Wciąż pozostaje sporne, w jakim zakresie przesłanki faktyczne i prawne roszczenia materialnoprawnego powinny być analizowane w tym postępowaniu.

Jeżeli chodzi o przesłanki faktyczne w ramach oceny prawdopodobieństwa uznania skargi głównej, panuje zgodność co do tego, że z reguły nie muszą one być badane w sposób wyczerpujący w postępowaniu w sprawie ochrony tymczasowej, lecz jedynie doraźnie⁷². Wyjątek od tej zasady stanowi szczególny przypadek, w którym postępowanie w sprawie ochrony tymczasowej *de facto* zastępuje postępowanie główne. Może to mieć miejsce na przykład w sprawie, w której wnioskodawca domaga się udzielenia informacji. Jeżeli wnioskodawca odniesie sukces w postępowaniu w sprawie ochrony tymczasowej i otrzyma żądane informacje, postępowanie główne staje się bezprzedmiotowe⁷³. W związku z tym, że postępowanie w sprawie ochrony tymczasowej zastępuje w tej sytuacji postępowanie główne, przyjmuje się, że sąd musi przeprowadzić pełne badanie przesłanek faktycznych roszczenia⁷⁴. To samo powinno dotyczyć postępowań, w

⁷² Postanowienie Hessischer VGH z dnia 2 lipca 1996 r., 1 TG 1445/96, nb. 3, juris.; W. Kuhla [w]: *Beck'scher Online-Kommentar...*, komentarz do § 123, nb. 60; A. Puttler [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 123, nb. 144; F. Schoch [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 123, nb. 69; M. Happ [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 123, nb. 122a.

⁷³ Por. odnośnie do informacji środowiskowych B. Çalışkan, *Zugang zu (Umwelt-)Informationen im vorläufigen Rechtsschutzverfahren*, LKV 2013, s 257.

⁷⁴ M. Quaas, R. Zuck, M. Funke-Kaiser (red.), *Prozesse in Verwaltungssachen*, Baden-Baden 2018, nb. 479.

których można założyć, że prawa podstawowe wnioskodawcy mogą zostać poważnie naruszone.⁷⁵

Co do zasady jednak w ramach badania prawdopodobieństwa uznania skargi głównej wystarcza uprawdopodobnienie istnienia przesłanek faktycznych roszczenia. W literaturze i orzecznictwie istnieje jednak spór co do kryteriów, które należy zastosować. Jak wyżej zaznaczono, w piśmiennictwie, a także w orzecznictwie wskazuje się niekiedy na różnice między zarządzeniem zabezpieczającym a zarządzeniem regulującym. Według tego poglądu rozróżnienie to ma również znaczenie przy określeniu prawdopodobieństwa uznania skargi głównej. W przypadku zarządzenia zabezpieczającego ocena przesłanek faktycznych musi wykazać, że prawdopodobieństwo powodzenia skargi w postępowaniu głównym jest co najmniej równe prawdopodobieństwu jej niepowodzenia. Takie kryterium stosuje się również przy zarządzeniu lub przywróceniu skutku zawieszającego na podstawie § 80 VwGO⁷⁶. Natomiast w przypadku zarządzenia regulującego ocena przesłanek faktycznych musi wykazać, że prawdopodobieństwo powodzenia skargi w postępowaniu głównym jest większe niż prawdopodobieństwo jej niepowodzenia. Tylko taki stopień prawdopodobieństwa uzasadnia bowiem zmianę *status quo*⁷⁷. W literaturze i orzecznictwie pojawiają się jednak także głosy, które nie różnicują zarządzenia zabezpieczającego i zarządzenia regulującego pod względem wymaganego stopnia

⁷⁵ J. Buchheister, *Vorläufiger Rechtsschutz nach der VwGO aus richterlicher Sicht – Das Eilverfahren als Ersatz für das Hauptsacheverfahren?*, DVBl 2017, s. 610.

⁷⁶ Postanowienie Hessischer VGH z dnia 5 września 1997 r., 7 TG 3133/97, nb. 19, juris; Postanowienie Hamburgisches OVG z dnia 20 sierpnia 2009 r., 3 Bs 104/09, nb. 6, juris; M. Funke-Kaiser [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 123, nb. 18.

⁷⁷ M. Funke-Kaiser [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 123, nb. 22; F. Schoch [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 123, nb. 69; M. Happ [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 123, nb. 74; postanowienie OVG Schleswig-Holstein, z dnia 30 lipca 1991 r., 4 M 116/91, NVwZ-RR 1992, s. 387; Postanowienie VGH Baden-Württemberg z dnia 22 grudnia 2000 r., 13 S 2540/99, nb. 4, juris.

prawdopodobieństwa. Zgodnie z tym poglądem także w przypadku zarządzenia zabezpieczającego, istnienie faktycznych przesłanek roszczenia musi być przeważająco prawdopodobne⁷⁸.

W piśmiennictwie w odniesieniu do przesłanek prawnych roszczenia przeważa pogląd, że nie mogą one być badane jedynie doraźnie, jak przesłanki faktyczne, lecz że ocena przesłanek prawnych spornego przepisu powinna być przeprowadzona w sposób wyczerpujący, analogicznie jak w postępowaniu głównym⁷⁹. Jedynie nieliczne głosy w literaturze przyjmują natomiast, że zarówno badanie przesłanek faktycznych, jak i prawnych w postępowaniu w sprawie ochrony tymczasowej może zostać przeprowadzone w sposób ograniczony⁸⁰.

Oczywiste jest, że w postępowaniu w sprawie ochrony tymczasowej kompleksowe badanie przesłanek prawnych nie zawsze jest możliwe. Może to mieć miejsce wówczas, gdy wydanie tymczasowego zarządzenia jest szczególnie pilne. Dotyczy to również sytuacji, w których dla ustalenia prawdopodobieństwa uznania skargi głównej konieczne jest wyjaśnienie szczególnie trudnych kwestii prawnych. W takich sytuacjach postulowane są różne rozwiązania, mające na celu zagwarantowanie wnioskodawcy prawa do skutecznej ochrony sądowej. Prawo to wynika zarówno z art. 19 ust. 4 GG, jak i z normatywnych wymogów § 123 VwGO.

⁷⁸ Postanowienie OVG Nordrhein-Westfalen z dnia 24 maja 2002 r., 1 B 751/02, NVwZ-RR 2003, s. 135; Postanowienie Wyższego Sądu Administracyjnego dla kraju związkowego Wolne Hanzeatyckie Miasto Brema (OVG Bremen), z dnia 14 stycznia 2002 r., 2 B 157/01, nb. 14, juris; Postanowienie OVG Sachsen-Anhalt z dnia 22 grudnia 2021 r., 2 M 113/21, nb. 20, juris; W.-R-Schenke [w]: *VwGO...*, komentarz do § 123, nb. 25.

⁷⁹ Postanowienie Wyższego Sądu Administracyjnego dla kraju związkowego Dolna Saksonia (OVG Niedersachsen) z dnia 3 września 1997 r., 12 M 3916/97, nb. 1, juris; F. Schoch [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 123, nb. 69; M. Happ [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 123, nb. 48; P. Heinemann, *Verwaltungsgerichtlicher Eilrechtsschutz: Die Chimäre der summarischen Rechtsprüfung*, NVwZ 2019, s. 517.

⁸⁰ W.-R-Schenke [w]: *VwGO...*, komentarz do § 123, nb. 25; A. Puttler [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 123, nb. 79.

Niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny wychodzi z założenia, że jeżeli nie jest możliwe pobieżne zbadanie przesłanek prawnych, decyzja o przyznaniu tymczasowej ochrony prawnej może zostać oparta na ocenie skutków⁸¹. W jej ramach należy ustalić, jakie konsekwencje dla wnioskodawcy wiązałyby się z odmową przyznania takiej ochrony. Im bardziej dotkliwe są te obciążenia oraz im większe jest prawdopodobieństwo, że będą one nieodwracalne, tym silniejszy jest jego interes w uzyskaniu tymczasowego zarządzenia. Dotyczy to także sytuacji, w których nieodwracalność ta występuje nawet w przypadku wygrania przez wnioskodawcę sprawy w postępowaniu głównym⁸².

W orzecznictwie sądów administracyjnych w sytuacjach, gdy nie jest możliwa jednoznaczna ocena sytuacji prawnej, często stosuje się tzw. ważenie interesów, polegające na zestawieniu interesów publicznych i prywatnych⁸³. Nie zawsze jednak dokonuje się rozróżnienia między oceną skutków a ważeniem interesów. Przeprowadzenie takiego ważenia bywa uzasadniane orzecznictwem Federalnego Trybunału Konstytucyjnego odnoszącym się do oceny skutków⁸⁴.

F. Schoch jest natomiast zdania, że ani doraźne badanie przesłanek prawnych, ani ważenie interesów, ani ocena skutków nie są objęte brzmieniem przepisu § 123 VwGO. Jeżeli sąd nie jest w stanie podjąć decyzji w przewidzianym

⁸¹ Postanowienie BVerfG z dnia 25 lipca 1996 r., 1 BvR 638/96, nb. 16, juris; Postanowienie BVerfG z dnia 12 lipca 2011, 1 BvR 1616/11, nb. 32, juris; Postanowienie BVerfG z dnia 12 lipca 2018 r., 1 BvR 1401/18, nb. 5, juris.

⁸² Postanowienie BVerfG z dnia 25 lipca 1996 r., 1 BvR 638/96, nb. 15, juris.

⁸³ Postanowienie Hamburgisches OVG z dnia 29 grudnia 1989 r., Bs VI 93/89, nb. 3, juris; Postanowienie Bayerischer VGH z dnia 12 stycznia 1989 r., 7 CE 88.3403, NVwZ-RR 1989, 198; Postanowienie OVG Berlin z dnia 13 marca 1996 r., 7 NC 147/95, NVwZ 1996, 1239; B. Bender, *Die einstweilige Anordnung (§123 VwGO)*, w: *System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, Festschrift für Christian-Friedrich Menger*, H.-U. Erichsen, W. Hoppe, A. von Mutius (red.), Köln, Berlin, Bonn, München 1985, s. 663; T. Würtenberger, D. Heckmann, *Verwaltungsprozessrecht*, Monachium 2018, s. 257..

⁸⁴ Postanowienie OVG Schleswig-Holstein z dnia 22 sierpnia 2005 r., 2 MB 30/05, NVwZ 2006, 363; Postanowienie OVG Schleswig-Holstein z dnia 30 kwietnia 2020 r., 1 B 70/20, nb. 14, juris.

czasie, należy w pierwszej kolejności wydać tzw. zarządzenie wstępne w celu zabezpieczenia ewentualnych roszczeń oraz zachowania możliwości prowadzenia postępowania głównego⁸⁵.

Przedmiotem tymczasowego zarządzenia może być nie tylko przepis materialnoprawny, na podstawie którego organ administracji publicznej musi wydać decyzję związaną, ale także przepis przyznający swobodę uznania. W szczególności w przypadkach, gdy swoboda uznania jest ograniczona do wydania jednej możliwej decyzji, w orzecznictwie przyjmuje się, że sąd może zobowiązać organ administracji publicznej do podjęcia określonego działania administracyjnego w drodze tymczasowego zarządzenia⁸⁶. Ponadto przyjmuje się niekiedy, że sąd może zobowiązać organ administracji publicznej do podjęcia decyzji uznaniowej z uwzględnieniem rozważań zawartych w wydanym rozstrzygnięciu sądowym. Dopuszcza się również możliwość samodzielnego podjęcia takiej decyzji, jeżeli w ramach decyzji uznaniowej możliwych jest kilka alternatywnych rozwiązań⁸⁷.

2.1.5.2. Konieczność wydania tymczasowego zarządzenia

Konieczność wydania tymczasowego zarządzenia jest cechą charakterystyczną ochrony tymczasowej na podstawie § 123 VwGO. Jak wskazano powyżej, w celu ustalenia prawdopodobieństwa uznania skargi głównej badane jest

⁸⁵ F. Schoch [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 123, nb. 64a i nast.

⁸⁶ Postanowienie Bayerischer VGH z dnia 14 lutego 2006 r., 24 CE 06.40, nb. 4, juris; postanowienie OVG Nordrhein-Westfalen z dnia 11 lutego 2000 r., 13 B 1891/99, nb. 10, juris.

⁸⁷ Postanowienie OVG Niedersachsen z dnia 11 czerwca 2008 r. 4 ME 184/08, NVwZ-RR 2008, 792; postanowienie Bayerischer VGH z dnia 6 maja 2013 r., 22 CE 13.923, nb. 20, juris; W.-R-Schenke [w]: *VwGO...*, komentarz do § 123, nb. 12; F. Schoch [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 123, nb. 161a i nast.

roszczenie materialnoprawne dochodzone w postępowaniu głównym. Natomiast w ramach oceny konieczności wydania tymczasowego zarządzenia badana jest szczególna pilność roszczenia dochodzonego przez wnioskodawcę. Konieczność wydania tymczasowego zarządzenia w chwili podjęcia decyzji przez sąd uzasadnia możliwość domagania się przez wnioskodawcę priorytetowego rozpoznania wniosku⁸⁸.

W przypadku zarządzenia zabezpieczającego konieczność wydania tymczasowego zarządzenia na podstawie § 123 ust. 1 zd. 1 VwGO zachodzi wówczas, gdy istnieje niebezpieczeństwo, że zmiana istniejącego stanu rzeczy może udaremnić lub znacznie utrudnić realizację prawa przysługującego wnioskodawcy. Konieczność zapobieżenia niebezpieczeństwu musi wynikać z potencjalnie poważnych skutków, które mogą się urzeczywistnić w krótkim czasie⁸⁹. W kontekście postępowania rekrutacyjnego do służby publicznej zachodzi konieczność zabezpieczenia roszczenia, jeśli osoba ubiegająca się o stanowisko urzędnicze ryzykuje utratę swojego prawa do udziału w procedurze naboru z powodu możliwego wcześniejszego obsadzenia stanowiska przez inną osobę⁹⁰. Przykład ten pokazuje, że w każdym razie w przypadku zarządzenia zabezpieczającego musi chodzić o niebezpieczeństwo przyszłe, które jeszcze nie nastąpiło⁹¹. Jeżeli np. pożądane stanowisko zostało już obsadzone, a tym samym

⁸⁸ W. Kuhla [w]: *Beck'scher Online-Kommentar...*, komentarz do § 123, nb. 120.

⁸⁹ Postanowienie Bayerischer VGH z dnia 24 listopada 2004 r., 12 CE 04.2057, nb. 16, juris; A. Bostedt [w]: *Verwaltungsrecht...*, komentarz do § 123, nb. 71.

⁹⁰ Postanowienie OVG Berlin-Brandenburg z dnia 12 lipca 2012 r., OVG 6 S 5.12, nb. 4, juris; M. Ronellenfitsch, *Der vorläufige Rechtsschutz im beamtenrechtlichen Konkurrentenstreit*, *VerwArch* 82 (1991), s. 121.

⁹¹ Postanowienie OVG Nordrhein-Westfalen z dnia 30 czerwca 2017 r., 13 B 627/17, nb. 5, juris.

utracone zostało uprawnienie do udziału w postępowaniu rekrutacyjnym, nie ma już podstaw do wydania tymczasowego zarządzenia⁹².

W przypadku zarządzenia regulującego przesłanki do wydania tymczasowego zarządzenia na podstawie § 123 ust. 1 zd. 2 VwGO są spełnione, jeżeli uregulowanie to wydaje się konieczne w celu uniknięcia znaczących niekorzyści, zapobieżenia grożącej przemocy lub z innych powodów. Wnioskodawca musi uprawdopodobnić, że oczekiwanie na decyzję w postępowaniu głównym uniemożliwiłoby mu skuteczną realizację przysługującego mu prawa⁹³. Konieczność szybkiej ingerencji, uzasadniająca wydanie tymczasowego zarządzenia, musi wynikać z upływu czasu, który grozi powstaniem szkody wykraczającej poza typowe konsekwencje długotrwałości postępowania sądowego⁹⁴. W pewnych konstelacjach już sam upływ czasu związany z postępowaniem sądowym może prowadzić do utraty praw, co uzasadnia wydanie tymczasowego zarządzenia na podstawie § 123 ust. 1 VwGO. Dotyczy to np. wniosku o tymczasowe przyznanie miejsca na studiach. Warunkiem jest jednak to, że wnioskodawca podjął wszelkie możliwe i rozsądne działania w celu uzyskania miejsca na studiach. Obejmuje to w szczególności złożenie wniosku o przyjęcie na studia oraz zaakceptowanie oferowanego miejsca, nawet jeżeli nie odpowiadało ono jego preferencjom⁹⁵.

⁹² Wyrok BVerwG z dnia 3 grudnia 2014 r., 2 A 3/13, nb. 16, juris; Postanowienie OVG Nordrhein-Westfalen z dnia 5 lutego 2018, 1 B 1146/17, nb. 8, juris.

⁹³ Postanowienie OVG Nordrhein-Westfalen z dnia 13 kwietnia 2015 r., 16 B 270/15, nb. 4, juris; Postanowienie Lokalnego Sądu Administracyjnego w Düsseldorfie (VG Düsseldorf) z dnia 2 grudnia 2004 r., 20 L 2945/04, nb. 30, juris.

⁹⁴ A. Puttler [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 123, nb. 83; Postanowienie VGH München z dnia 3 lipca 1980 r., 7 CE 80 A.825, BeckRS 1980, 108645; postanowienie OVG Nordrhein-Westfalen z dnia 12 listopada 2015 r., 6 B 939/15, nb. 8, juris.

⁹⁵ Postanowienie Hamburgisches OVG z dnia 1 czerwca 2012 r., 3 Nc 51/11, nb. 4, juris.

W piśmiennictwie i orzecznictwie przeważa pogląd, że przy badaniu konieczności wydania tymczasowego zarządzenia należy dokonać ważenia interesów oraz oceny skutków⁹⁶. W literaturze przedmiotu przyjmuje się niekiedy, że ważenie interesów nie jest w ogóle dopuszczalne albo jest możliwe wyłącznie w przypadku zarządzenia regulującego. Pogląd ten wywodzi się ze sformułowania „*wyduje się konieczne*”, użytego w § 123 ust. 1 zd. 2 VwGO⁹⁷. Zgodnie z tym stanowiskiem przesłanki do wydania zarządzenia zabezpieczającego są spełnione, jeżeli zachodzi niebezpieczeństwo udaremnienia lub znacznego utrudnienia realizacji prawa przysługującego wnioskodawcy. W takich przypadkach co do zasady nie przeprowadza się ważenia interesów⁹⁸. Nawet jeżeli przyjmuje się, że brzmienie przepisu nie przewiduje ważenia interesów przy wydawaniu zarządzenia zabezpieczającego, w szczególnych przypadkach przyjmuje się możliwość odmowy jego wydania. Ma to miejsce wtedy, gdy na przeszkodzie stoi ważny interes publiczny, przeważający nad pilną potrzebą ochrony interesu wnioskodawcy⁹⁹.

Prawdopodobieństwo uznania skargi głównej i konieczność wydania tymczasowego zarządzenia nie stanowią przesłanek całkowicie niezależnych od siebie. Tworzą one bowiem wzajemnie powiązany system, który wpływa na zakres badania. W sytuacji, gdy istnieje duże prawdopodobieństwo uznania skargi głównej, wymagania dotyczące konieczności wydania tymczasowego zarządzenia

⁹⁶ J. Buchheister [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung*, red. P. Wysk, wyd. 3, Monachium 2020, komentarz do § 123, nb. 20; A. Bostedt [w]: *Verwaltungsrecht...*, komentarz do § 123, nb. 73.

⁹⁷ W. Kuhla [w]: Beck'scher Online-Kommentar..., komentarz do § 123, nb. 127; M. Dombert [w]: *Vorläufiger Rechtsschutz...*nb. 111.

⁹⁸ M. Funke-Kaiser [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 123, nb. 24; M. Dombert [w]: *Vorläufiger Rechtsschutz...*nb. 169.

⁹⁹ M. Funke-Kaiser [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 123, nb. 24.

powinny zostać odpowiednio obniżone¹⁰⁰. Ma to szczególne znaczenie w przypadkach, w których materialnoprawne roszczenie mogłoby zostać ostatecznie udaremnione przed rozstrzygnięciem sprawy w postępowaniu głównym. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, w których prowadziłyby to do naruszenia praw podstawowych wnioskodawcy. Wówczas pilność uzasadniająca konieczność wydania tymczasowego zarządzenia wynika już z prawdopodobieństwa uznania skargi głównej¹⁰¹. Odmienny pogląd prezentuje w szczególności F. Schoch. Zgodnie z nim prawdopodobieństwo uznania skargi głównej i konieczność wydania tymczasowego zarządzenia stanowią dwie wzajemnie niezależne przesłanki. Prawdopodobieństwo uznania skargi głównej może mieć w tym ujęciu jedynie ukierunkowujący wpływ na badanie konieczności wydania tymczasowego zarządzenia¹⁰².

2.1.5.3. Fumus boni iuris

W zwyczajnym postępowaniu sądownoadministracyjnym sąd rozstrzyga według własnego przekonania, uzyskanego na podstawie całościowego wyniku postępowania, zgodnie z § 108 ust. 1 VwGO. Wymagany stopień przekonania został zdefiniowany w orzecznictwie Federalnego Sądu Administracyjnego w następujący sposób:

¹⁰⁰ Postanowienie Hessischer VGH z dnia 3 grudnia 2002 r., 8 TG 2413/02, nb. 19, juris; postanowienie OVG Berlin-Brandenburg z dnia 25 sierpnia 2021 r., 6 S 18/21, nb. 20, juris; postanowienie VG Dresden z dnia 7 maja 2009 r., 5 L 42/09, nb. 105, juris; A. Bostedt [w]: *Verwaltungsrecht...*, komentarz do § 123, nb. 74.

¹⁰¹ W. Kuhla [w]: *Beck'scher Online-Kommentar...*, komentarz do § 123, nb. 131a; postanowienie BVerfG z dnia 28 września 2009 r., 1 BvR 1702/09, nb. 24, juris; J. Kühling, *Vereinfachte Glaubhaftmachung im einstweiligen Rechtsschutz konkurrierender Beamter*, NVwZ 2004, s. 656.

¹⁰² F. Schoch [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 123, nb. 83 i nast.

„Jednakże w sprawach wątpliwych pod względem faktycznym sędzia może i powinien zadowolić się stopniem pewności przydatnym w życiu praktycznym, który nakazuje milczenie wobec wątpliwości, nie wykluczając ich całkowicie”¹⁰³.

Inaczej przedstawia się ta kwestia w postępowaniu w sprawie tymczasowego zarządzenia, w którym – ze względu na oczywistą pilność – stawia się niższe wymagania co do stopnia przekonania sądu. Na podstawie § 123 ust. 3 VwGO w związku z § 920 ust. 2 ZPO wystarczające jest wykazanie tzw. *fumus boni iuris*. Pojęcie torozumiane jest jako uprawdopodobnienie przesłanek wydania tymczasowego zarządzenia. Przesłanki tymczasowego zarządzenia są z reguły uznawane za uprawdopodobnione, jeżeli więcej przemawia za ich istnieniem niż przeciwko. Oznacza to, że ich spełnienie jest w przeważającym stopniu prawdopodobne¹⁰⁴. Stopień uprawdopodobnienia ma charakter względny. W sytuacjach, w których tymczasowe zarządzenie antycypuje rozstrzygnięcie w postępowaniu głównym lub wywołuje poważne, nieodwracalne konsekwencje, mogą być stawiane wyższe wymagania co do stopnia uprawdopodobnienia¹⁰⁵.

Zgodnie z dominującym poglądem uprawdopodobnienie odnosi się jedynie do przesłanek faktycznych, stanowiących podstawę wydania tymczasowego zarządzenia. Zgodnie z tym stanowiskiem należy w pełni wyjaśnić przesłanki prawne¹⁰⁶. Jedynie częściowo przyjmuje się, że również przesłanki prawne mogą

¹⁰³ Wyrok Federalnego Trybunału Sprawiedliwości (Bundesgerichtshof, BGH) z dnia 17 lutego 1970 r., III ZR 139/67, nb. 72, juris.

¹⁰⁴ Postanowienie Bayerischer VGH z dnia 15 kwietnia 2021 r., 19 CE 15.1300, nb. 18, juris; F. Schoch [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 123, nb. 94; M. Happ [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 123, nb. 51.

¹⁰⁵ Postanowienie BVerwG z dnia 26 lutego 2014, 6 C 3/13, nb. 27, juris; postanowienie VG Cottbus z dnia 16 stycznia 2019 r., 6 L 570/16, nb. 6, juris; M. Funke-Kaiser [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 123, nb. 31.

¹⁰⁶ Postanowienie OVG Nordrhein-Westfalen z dnia 16 marca 2000 r., 16 B 308/00, nb. 3, juris; F. Schoch [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 123, nb. 59a; A. Windoffer, *Die Klärungsbedürftigkeit und -fähigkeit von Rechtsfragen in verwaltungsgerichtlichen Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes*, 2005, s. 95 i nast.

podlegać jedynie uprawdopodobnieniu. Pogląd ten uzasadnia się pilnym charakterem postępowania w sprawie wydania tymczasowego zarządzenia oraz wymogiem skutecznej ochrony prawnej wynikającym z art. 19 ust. 4 GG¹⁰⁷.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, zgodnie z § 123 ust. 3 VwGO w związku z §§ 920 ust. 2, 294 ZPO, że uprawdopodobnienie może zasadniczo nastąpić jedynie za pomocą bezpośrednio dostępnych dowodów. Do takich dowodów zalicza się także oświadczenie złożone pod przysięgą¹⁰⁸. Odmienne kwestia ta bywa oceniana w piśmiennictwie. Wskazuje się tam, że ograniczenie możliwości przedstawiania dowodów zawarte w § 294 ust. 2 ZPO nie ma zastosowania w postępowaniu na podstawie § 123 VwGO, ze względu na konstytucyjny wymóg skutecznej ochrony prawnej¹⁰⁹. Pogląd ten znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, który przyjmuje, że w przypadku zagrożenia poważnym i nieodwracalnym naruszeniem praw podstawowych co do zasady konieczne jest również szczegółowe badanie przesłanek faktycznych¹¹⁰.

Uprawdopodobnienie, charakterystyczne dla zasady dyspozycyjności obowiązującej w postępowaniu cywilnym, pozostaje w sprzeczności z zasadą oficjalności w postępowaniu sądowoadministracyjnym, wynikającą z § 86 ust. 1 VwGO. W postępowaniu w sprawie tymczasowego zarządzenia również obowiązuje zasada oficjalności. Jednocześnie na wnioskodawcy ciążyą szczególne obowiązki w zakresie współdziałania przy ustalaniu stanu faktycznego istotnego

¹⁰⁷ A. Puttler [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 123, nb. 89.

¹⁰⁸ Postanowienie VGH Baden-Württemberg z dnia 22 grudnia 2000 r., 13 S 2540/99, nb. 7, juris; Postanowienie Bayerischer VGH z dnia 15 marca 2001, 10 ZE 01.320, nb. 7, juris; Postanowienie OVG Niedersachsen z dnia 11 września 2018 r., 13 ME 392/18, nb. 6, juris.

¹⁰⁹ F. Schoch [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 96; M. Dombert [w]: *Vorläufiger Rechtsschutz...*nb. 329.

¹¹⁰ Postanowienie BVerfG z dnia 25 października 1988 r., 2 BvR 745/88, nb. 18, juris.

dla wydania rozstrzygnięcia¹¹¹. Jeżeli brakuje innych źródeł informacji pozwalających na ustalenie stanu faktycznego, sąd może ograniczyć się do wezwania stron do przedstawienia uzupełniających okoliczności faktycznych¹¹². W takiej sytuacji na wnioskodawcy spoczywa ciężar udowodnienia okoliczności uzasadniających roszczenie. Na organie administracji publicznej spoczywa natomiast ciężar udowodnienia okoliczności niweczących to roszczenie, zgodnie z ogólnymi zasadami rozkładu ciężaru dowodu.

2.1.6. Zarządzenie wstępne

Jeżeli stan faktyczny stanowiący podstawę rozstrzygnięcia jest szczególnie złożony, zachodzi konieczność wyjaśnienia trudnych kwestii prawnych lub sprawa ma charakter szczególnie pilny, sąd nie zawsze jest w stanie wydać rozstrzygnięcie w odpowiednim czasie. W takiej sytuacji może zostać wydane tzw. zarządzenie wstępne. Jest to tymczasowy środek, służący zabezpieczeniu roszczenia osoby ubiegającej się o ochronę prawną. Zarządzenie wstępne może zostać wydane, gdy stan postępowania nie pozwala na wydanie postanowienia w sprawie ochrony tymczasowej, roszczenie nie jest oczywiście bezzasadne oraz gdy od wnioskodawcy nie można racjonalnie wymagać oczekiwania na zakończenie postępowania¹¹³. § 123 VwGO nie zawiera bezpośredniej podstawy prawnej do wydania takiego zarządzenia wstępnego. Jego dopuszczalność jest jednak powszechnie uznawana zarówno w literaturze, jak i w orzecznictwie. Przeważający

¹¹¹ M. Dombert [w]: *Vorläufiger Rechtsschutz*...nb. 318 i nast; J. Buchheister [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung*..., komentarz do § 123, nb. 24.

¹¹² Postanowienie OVG Berlin z dnia 15 maja 1998 r., 6 SN 75/98, NVwZ-Beilage 1998, s. 91; A. Puttler [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung*..., komentarz do § 123, nb. 92.

¹¹³ A. Puttler [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung*..., komentarz do § 123, nb. 120; J. Buchheister [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung*..., komentarz do § 123, nb. 28; postanowienie Saarländisches OVG z dnia 30 marca 2006 r., 1 W 19/06, nb. 2, juris.

pogląd przyjmuje, że wynika ona bezpośrednio z wymogu skutecznej ochrony prawnej ujętego w art. 19 ust. 4 GG¹¹⁴. Sporny jest charakter prawny tego środka. Częściowo przyjmuje się, że zarządzenie wstępne jest niezaskarżalne. Inni zaś wychodzą z założenia, że stanowi ono zaskarżalne, tymczasowe rozstrzygnięcie co do istoty sprawy¹¹⁵.

2.1.7. Tymczasowe zarządzenie na podstawie § 47 ust. 6 VwGO

Jak wskazano na wstępie, § 47 VwGO przewiduje szczególny rodzaj skargi w niemieckim postępowaniu sadowoadministracyjnym, jakim jest abstrakcyjna kontrola zgodności norm. W jej ramach wyższe sądy administracyjne w pierwszej instancji rozstrzygają o zgodności z prawem aktów podustawowych o charakterze ogólnie obowiązującym, takich jak rozporządzenia i akty prawa miejscowego¹¹⁶. Zgodnie z § 47 ust. 1 VwGO postępowanie to ma charakter obligatoryjny w przypadku ochrony prawnej w odniesieniu do rozporządzeń wydanych na podstawie niemieckiego kodeksu budowlany. W odniesieniu do innych aktów podustawowych dopuszczalność takiej kontroli zależy natomiast od ustawodawcy poszczególnych krajów związkowych. Z wyjątkiem Berlina i Hamburga wszystkie kraje związkowe skorzystały z tej możliwości¹¹⁷.

¹¹⁴ M. Dombert [w]: *Vorläufiger Rechtsschutz*...nb. 296; postanowienie Niedersächsisches OVG z dnia 2 września 2014 r., 5 ME 142/14, nb. 7, juris; postanowienie Saarländisches OVG z dnia 30 marca 2006 r., 1 W 19/06, nb. 2, juris.

¹¹⁵ A. Bostedt [w]: *Verwaltungsrecht*..., komentarz do § 123, nb. 43; postanowienie OVG Nordrhein-Westfalen z dnia 10 grudnia 2014 r., 1 B 1251/14, nb. 3, juris; postanowienie OVG Rheinland-Pfalz z dnia 10 grudnia 2012 r., 1 B 11231/12, nb. 2, juris.

¹¹⁶ H. H. Rupp, *Fluglärm: Rechtsschutz gegen die Festlegung von An- und Abflugwegen von und zu Flughäfen durch das Luftfahrt-Bundesamt - Zugleich ein Beitrag zur verwaltungsgerichtlichen Klage gegen Rechtsverordnungen des Bundes*, NVwZ 2002, s. 286; L. Giesberts [w]: *Beck'scher Online-Kommentar*..., komentarz do § 47 VwGO, wprowadzenie.

¹¹⁷ L. Giesberts [w]: *Beck'scher Online-Kommentar*..., komentarz do § 47, nb. 24.

W zakresie prawa budowlanego głównym przedmiotem abstrakcyjnej kontroli zgodności norm jest plan zagospodarowania przestrzennego (Bebauungsplan). Ponadto przedmiotem badania mogą być także inne rozporządzenia oraz akty prawa miejscowego poszczególnych krajów związkowych. Jednym z istotnych przykładów regulacji ocenianych w ostatnich latach na gruncie § 47 VwGO były ograniczenia dotyczące pandemii COVID-19, wprowadzane przeważnie w drodze rozporządzeń¹¹⁸.

Niemieckie wyższe sądy administracyjne uznają skargę w sprawie abstrakcyjnej kontroli zgodności norm za zasadną, jeżeli kwestionowany akt prawny narusza prawo wyższego rzędu. W takim przypadku stwierdzają jego nieważność. Ma ona co do zasady skutek wsteczny (*ex tunc*)¹¹⁹ oraz moc powszechnie obowiązującą (*erga omnes*)¹²⁰.

Zgodnie z systematyką VwGO skargi na decyzje administracyjne co do zasady wywołują skutek zawieszający (§ 80 ust. 1 VwGO). *A contrario* należy przyjąć, że skarga w przedmiocie kontroli norm na podstawie § 47 ust. 1 VwGO nie wywołuje takiego skutku. Wynika to z faktu, że jej przedmiotem nie są decyzje administracyjne, lecz akty podustawowe. Z tego względu, dla zapewnienia skutecznej ochrony prawnej także w tym zakresie, ustawodawca przewidział możliwość udzielenia ochrony tymczasowej w ramach abstrakcyjnej kontroli zgodności norm.

Na podstawie § 47 ust. 6 VwGO sąd może, na wniosek, wydać tymczasowe zarządzenie, jeżeli jest to bezwzględnie konieczne dla uniknięcia poważnych

¹¹⁸ Por. szerzej H. Eibenstein [w]: A. Sangs, H. Eibenstein, *Infektionsschutzgesetz mit Trinkwasserverordnung*, Monachium 2022, wprowadzenie C, nb. 12

¹¹⁹ L. Giesberts [w]: *Beck'scher Online-Kommentar...*, komentarz do § 47, nb. 81.

¹²⁰ J. Ziekow [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 47, nb. 364.

niekorzyści lub z innych istotnych powodów. Przepis ten nie określa jednak szczegółowo warunków przyznania takiej ochrony. Przyjmuje się jednak, że przesłanki udzielenia tymczasowej ochrony na podstawie § 47 ust. 6 VwGO są zbliżone do przesłanek udzielenia ochrony tymczasowej na podstawie § 123 ust. 1 VwGO¹²¹.

Podobnie jak w przypadku tymczasowego zarządzenia na podstawie § 123 VwGO, w pierwszej kolejności bada się prawdopodobieństwo uznania skargi w postępowaniu głównym¹²². Jeżeli analiza wykaże, że skarga nie ma perspektyw powodzenia, brak jest również podstaw do udzielenia tymczasowej ochrony prawnej. W drugim kroku sąd ocenia konieczność wydania tymczasowego zarządzenia, ustalając, czy jego wydanie jest niezbędne dla zapobieżenia poważnym szkodom lub z innych istotnych względów. Jeżeli wniosek zostanie uwzględniony, sąd zarządza czasowe wstrzymanie obowiązywania zaskarżonej normy podustawowej do chwili wydania rozstrzygnięcia w sprawie głównej¹²³.

2.2. Ochrona tymczasowa w postaci wstrzymania wykonania decyzji administracyjnej na podstawie § 80 i § 80a VwGO

2.2.1. Wprowadzenie

Zgodnie z § 80 ust. 1 VwGO sprzeciw od decyzji administracyjnej oraz skarga o uchylenie niezgodnej z prawem decyzji administracyjnej mają skutek zawieszający. § 80 ust. 2 i ust. 3 VwGO określają natomiast przypadki, w których środek odwoławczy nie wywołuje skutku zawieszającego. Może to nastąpić

¹²¹ F. Schoch [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 47, nb. 159; P. Unruh [w]: *Verwaltungsrecht...*, komentarz do § 47, nb. 26.

¹²² M. Hoppe [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 47, nb. 106.

¹²³ F. Schoch [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 47, nb. 181.

zarówno z mocy prawa, jak i na podstawie decyzji organu administracji publicznej. § 80 ust. 4–8 VwGO zawiera przesłanki administracyjnej i sądowej ochrony prawnej przed decyzją administracyjną podlegającą natychmiastowej wykonalności.

W systematyce niemieckiego postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego regułą jest skutek zawieszający środka odwoławczego od decyzji administracyjnej, uregulowany w § 80 ust. 1 VwGO. Zgodnie z § 80 ust. 2 VwGO natychmiastowa wykonalność decyzji administracyjnej jest zatem wyjątkiem¹²⁴. Założenie przyjęte w § 80 VwGO opiera się na zasadzie skutecznej ochrony prawnej unormowanej w art. 19 ust. 4 GG. Zgodnie z tą zasadą należy – w miarę możliwości – wykluczyć rozstrzygnięcie oparte na natychmiastowej wykonalności¹²⁵. W literaturze często podnosi się jednak, że relacja między skutkiem zawieszającym a natychmiastową wykonalnością, uregulowana w § 80 VwGO, nie jest bynajmniej konstytucyjnie wiążąca dla realizacji zasady skutecznej ochrony prawnej¹²⁶. Oznacza to, że ustawodawca nie jest konstytucyjnie zobowiązany do nadawania środkom odwoławczym od decyzji administracyjnych skutku zawieszającego¹²⁷. Znajduje to wyraz w szeregu szczególnych postępowań administracyjnych, takich jak postępowanie na podstawie niemieckiej ustawy o

¹²⁴ Postanowienie BVerfG z dnia 19 czerwca 1973 r., 1 BvL 39/69, Rn. 32, juris; M. Pöcker, *Die Rechtsfolgen der Einlegung von Widerspruch und Anfechtungsklage*, Berlin 2001, s. 20 i nast; K. Beckmann, *Vorläufiger Rechtsschutz und aufschiebende Wirkung. Eine kritische Bestandsaufnahme unter besonderer Berücksichtigung von unaufschiebbaren Anordnungen und Maßnahmen von Polizeivollzugsbeamten*, Monastyr 2008, s. 27.

¹²⁵ M. Happ [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 1a; Postanowienie BVerfG z dnia 14. września 2016 r., 1 BvR 1335/13, nb. 19, juris.

¹²⁶ W. Kuhla [w]: *Beck'scher Online-Kommentar...*, komentarz do § 80, nb. 2; M. Happ [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 2; A. Bostedt [w]: *Verwaltungsrecht...*, komentarz do § 80, nb. 5.

¹²⁷ F. Schoch, *Vorläufiger Rechtsschutz und Risikoverteilung im Verwaltungsrecht*, Heidelberg 1988, s. 1122; M. Kotulla, *Der Suspensiveffekt des § 80 Abs. 1 VwGO, ein Rechtsschutzinstrument auf Abruf?*, *Die Verwaltung* 33 (2000), s. 521; F. Ekarde, K. Beckmann, *Vorläufiger Rechtsschutz zwischen Beschleunigungs- und Internationalisierungstendenzen im Verwaltungsrecht*, *Die öffentliche Verwaltung* 2006, s. 672.

azyłu¹²⁸ czy niemieckiego kodeksu budowlanego. W pewnych przypadkach przewidują one zasadniczo natychmiastową wykonalność decyzji administracyjnych.

2.2.2 Skutek zawieszający środka odwoławczego od decyzji administracyjnej

Warunkiem wywołania skutku zawieszającego środka odwoławczego, o którym mowa w § 80 ust. 1 zd. 1 VwGO, jest istnienie decyzji administracyjnej w rozumieniu § 35 VwVfG¹²⁹. Środki odwoławcze od czynności faktycznych, niebędących decyzjami administracyjnymi, nie mogą mieć skutku zawieszającego. Ochronę prawną przed takimi działaniami organu administracji publicznej można uzyskać wyłącznie w drodze tymczasowego zarządzenia na podstawie § 123 VwGO¹³⁰. Sporne jest, czy ochrona prawna przeciwko decyzjom administracyjnym nieważnym w rozumieniu § 44 VwVfG może być dochodzona na podstawie § 80 VwGO, czy też § 123 VwGO. Na rzecz zastosowania ochrony prawnej na podstawie § 80 VwGO podnosi się argument, że także nieważna decyzja administracyjna stwarza pozór decyzji administracyjnej, przed którym adresat musi mieć możliwość uzyskania ochrony prawnej¹³¹. Przekonująca argumentacja przeciwna słusznie wskazuje, że w takiej sytuacji adresat może uzyskać ochronę

¹²⁸ Asylgesetz (AsylG), ustawa azylowa z dnia 16 lipca 1982 r. (BGBl. I s. 946, tekst jedn. z dnia 2 września 2008 r., BGBl. I s. 1798 ze zm., ost. zm. BGBl. 2025 I nr 364).

¹²⁹ A. Bostedt [w]: *Verwaltungsrecht...*, komentarz do § 80, nb. 16; J. Buchheister [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 2.

¹³⁰ A. Puttler [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 20; Postanowienie OVG Berlin z dnia 25 marca 1976 r., V S 27.76, juris.

¹³¹ F. Schoch [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 37; W.-R- Schenke [w]: *VwGO...*, komentarz do § 123, nb. 25; VGH Baden-Württemberg, NVwZ 1991, s. 1195.

prawną na podstawie § 123 VwGO, co nie wiąże się z żadnym ograniczeniem zakresu ochrony prawnej¹³².

Warunkiem wywołania skutku suspensywnego przez środek odwoławczy jest również brak ostateczności kwestionowanej decyzji administracyjnej. Jeśli decyzja jest już ostateczna, środek odwoławczy jest niedopuszczalny, a w konsekwencji nie może wywołać skutku suspensywnego¹³³. W takiej sytuacji wnioskodawca musi ubiegać się o ochronę prawną na podstawie § 123 VwGO¹³⁴.

Zakres zastosowania § 80 VwGO obejmuje wszystkie rodzaje niekorzystnych decyzji administracyjnych. Dotyczy to decyzji nakazujących, kształtujących stosunek prawny i stwierdzających istnienie lub nieistnienie stosunku prawnego¹³⁵. Regulacja ta zgodnie z § 80 ust. 1 zd. 2 VwGO obejmuje również decyzje administracyjne ze skutkiem wobec osób trzecich. W przypadku środka odwoławczego od ogólnego aktu administracyjnego, zgodnie z § 35 ust. 1 zd. 2 VwVfG, skutek zawieszający odnosi się wyłącznie do adresata, który złożył odwołanie¹³⁶. Ochrony prawnej przed odmowną decyzją administracyjną nie można uzyskać na podstawie § 80 VwGO, ponieważ decyzja taka nie pogarsza sytuacji prawnej adresata¹³⁷. W takiej konstelacji adresat dąży do rozszerzenia

¹³² H. Gersdorf [w]: *Beck'scher Online-Kommentar...*, komentarz do § 80, nb. 8; A. Puttler [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 20; J. Buchheister [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 3.

¹³³ F. Schoch, *Suspensiveeffekt unzulässiger Rechtsbehelfe nach § 80 Abs. 1 VwGO?*, BayVBl 1983, s. 358.

¹³⁴ R. Postier, *Der vorläufige Rechtsschutz gegen die Vollziehung verspätet angefochtener Verwaltungsakte nach der VwGO*, NVwZ 1985, s. 95.

¹³⁵ W.-R. Schenke [w]: *VwGO...*, komentarz do § 123, nb. 15; A. Puttler [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 19; A. Krawczyk, *Wykonalność aktu i czynności organu administracji publicznej*, Warszawa 2013, s. 149.

¹³⁶ K. Finkelnburg [w]: *Vorläufiger Rechtsschutz...*, nb. 640; W.-R. Schenke [w]: *VwGO...*, komentarz do § 80, nb. 18; A. Bostedt [w]: *Verwaltungsrecht...*, komentarz do § 80, nb. 20; inaczej: F. Schoch [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 51.

¹³⁷ G. Scholz, *Die aufschiebende Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage nach § 80 VwGO*, Kilonia 1964, s. 162.

swojej sfery prawnej. Ochronę prawną można zatem uzyskać w drodze skargi o zobowiązanie do wydania decyzji administracyjnej (*Verpflichtungsklage*), jak i – w ramach tymczasowej ochrony prawnej – na podstawie § 123 VwGO¹³⁸.

Wystąpienie skutku zawieszającego jest niezależne od zasadności środka odwoławczego. Wynika to bezpośrednio z celu suspensywności – adresat ma być chroniony przed wykonaniem decyzji administracyjnej do czasu poddania jej kontroli prawnej¹³⁹. Kwestia, czy dotyczy to również dopuszczalności środka odwoławczego jest sporna. W tym zakresie przeważnie dokonuje się rozróżnienia pomiędzy poszczególnymi wymogami dopuszczalności środka odwoławczego. Środek odwoławczy nie powinien wywoływać skutku zawieszającego, jeżeli droga sądowa do sądów administracyjnych jest niedopuszczalna, jeżeli wnioskodawca nie ma uprawnienia do złożenia wniosku albo gdy został on złożony po upływie ustawowego terminu. Analogicznie należy ocenić przypadek braku doręczenia kwestionowanej decyzji administracyjnej oraz sytuację, w której decyzja ta stała się bezprzedmiotowa¹⁴⁰.

Konsekwencje prawne skutku zawieszającego są oceniane niejednolicie. W literaturze i orzecznictwie prezentowane są różne poglądy. Zgodnie z jednym z ujęć skuteczność decyzji administracyjnej jest wstrzymana do chwili, gdy stanie się ona

¹³⁸ A. Puttler [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 21; M. Hoppe [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 15; postanowienie BVerwG z dnia 26 lutego 1996 r., 11 VR 33/95, nb. 25, juris.

¹³⁹ A. Puttler [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 31; F. Schoch [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 77; W.-R. Schenke [w]: *VwGO...*, komentarz do § 80, nb. 50; OVG Niedersachsen, NVwZ 1987, s. 999; inaczej M: Redeker [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung*, M. Redeker, P. Kothe., H. von Nicolai (red.), Stuttgart 2022, komentarz do § 80, nb. 11a.

¹⁴⁰ A. Puttler [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 31; M. Funke-Kaiser [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 18; H. Gersdorf [w]: *Beck'scher Online-Kommentar...*, komentarz do § 80, nb. 18.

ostateczna (*Wirksamkeitstheorie*)¹⁴¹. W ramach tego poglądu postuluje się niekiedy tzw. ścisłe wstrzymanie skuteczności. Zgodnie z tą koncepcją, decyzja administracyjna pozostaje bezskuteczna do chwili uzyskania przez nią ostateczności (*strenge Wirksamkeitstheorie*). Z chwilą uprawomocnienia się decyzji nabiera ona skuteczności *ex nunc*¹⁴². Przeważa jednak pogląd, że nieostateczna decyzja administracyjna jest nieskuteczna tylko w ograniczonym zakresie. Z chwilą uzyskania ostateczności staje się ona skuteczna *ex tunc* (*eingeschränkte Wirksamkeitstheorie*)¹⁴³.

W orzecznictwie dominuje natomiast stanowisko, zgodnie z którym kwestionowana decyzja administracyjna jest skuteczna od chwili jej wydania (*ex tunc*), nawet jeśli nie jest jeszcze ostateczna. Zawieszeniu podlega wówczas jedynie jej wykonalność (*Vollziehbarkeitstheorie*)¹⁴⁴. W odniesieniu do decyzji administracyjnych niepodlegających wykonaniu pogląd wyrażony w orzecznictwie został częściowo doprecyzowany. Dotyczy to decyzji stwierdzających istnienie lub nieistnienie stosunku prawnego oraz decyzji kształtujących stosunek prawny. Skutek zawieszający wiąże się w tym przypadku z ogólnym zakazem realizacji

¹⁴¹ G. Scholz, *Die aufschiebende Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage gem. § 80 VwGO*, w: *System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, Festschrift für Christian-Friedrich Menger*, H.-U. Erichsen, W. Hoppe, A. von Mutius (red.), Köln, Berlin, Bonn, München 1985, s. 643.

¹⁴² H. Erichsen, R. Klenke, *Rechtsfragen der „aufschiebenden Wirkung“ des § 80 VwGO*, *Die öffentliche Verwaltung* 1976, s. 833.; H. Erichsen, *Vorläufiger Rechtsschutz nach § 80 Abs. 1 – 4 VwGO*, *Juristische Ausbildung* 1984, s. 414.

¹⁴³ A. Puttler [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 41; W.-R. Schenke [w]: *VwGO...*, komentarz do § 80, nb. 22; M. Funke-Kaiser [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 23.

¹⁴⁴ Postanowienie OVG Niedersachsen z dnia 12 maja 2022 r., 13 PA 138/22, nb. 7, juris; K. Finkelnburg [w]: *Vorläufiger Rechtsschutz...*, nb. 630; M. Hoppe [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 11.

praw wynikających z kwestionowanej decyzji administracyjnej do czasu jej uprawomocnienia (*Verwirklichungshemmung*)¹⁴⁵.

O ile nie zakłada się ścisłego wstrzymania skuteczności decyzji administracyjnej, w praktyce nie występują istotne różnice między tymi stanowiskami¹⁴⁶. Przeciwno wstrzymaniu skuteczności decyzji administracyjnej do momentu uzyskania ostateczności przemawia jednak treść § 43 VwVfG. Zgodnie z tym przepisem decyzja administracyjna staje się skuteczna z chwilą doręczenia. Zachowuje ona skuteczność do czasu, gdy stanie się bezprzedmiotowa lub zostanie uchylona. Ostateczność ani wystąpienie skutku zawieszającego nie mają więc wpływu na skuteczność decyzji administracyjnej¹⁴⁷.

Skutek zawieszający powstaje z chwilą wniesienia sprzeciwu od decyzji administracyjnej. Jeżeli ustawa szczególna nie przewiduje sprzeciwu, powstaje on z chwilą wniesienia do sądu administracyjnego skargi o uchylenie decyzji administracyjnej¹⁴⁸. Do wywołania skutku zawieszającego nie jest wymagana wiedza organu administracji publicznej, który wydał decyzję, ani zainteresowanej osoby trzeciej¹⁴⁹. Zgodnie z § 80b ust. 1 VwGO skutek zawieszający środka odwoławczego wygasa, gdy kwestionowana decyzja administracyjna staje się ostateczna. Skutek zawieszający wygasa również w przypadku oddalenia skargi o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej w pierwszej instancji. Następuje

¹⁴⁵ F. Schoch [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 94; H. Gersdorf [w]: *Beck'scher Online-Kommentar...*, komentarz do § 80, nb. 26; postanowienie OVG Rheinland-Pfalz z dnia 31 maja 1976 r., 1 B 2/76, NJW 1977, 595 (597).

¹⁴⁶ A. Bostedt [w]: *Verwaltungsrecht...*, komentarz do § 80, nb. 37; W.-R. Schenke [w]: *VwGO...*, komentarz do § 80, nb. 22.

¹⁴⁷ H. Gersdorf [w]: *Beck'scher Online-Kommentar...*, komentarz do § 80, nb. 29; F. Hufen [w]: *Verwaltungsprozessrecht*, Monachium 2016, § 32 nb. 3.

¹⁴⁸ F. Schoch [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 118; M. Funke-Kaiser [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 21.

¹⁴⁹ A. Bostedt [w]: *Verwaltungsrecht...*, komentarz do § 80, nb. 27; F. Schoch [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 118.

to po upływie trzech miesięcy od ustawowego terminu do uzasadnienia środka zaskarżenia wniesionego przeciwko temu rozstrzygnięciu. Zgodnie jednak z § 80b ust. 2 VwGO, sąd wyższej instancji może – na wniosek – zarządzić utrzymanie skutku zawieszającego.

2.2.3. Wykluczenie skutku zawieszającego środka odwoławczego z mocy prawa

Jak wskazano na wstępie, w systematyce niemieckiego prawa administracyjnego zasadą jest skutek zawieszający środka odwoławczego. § 80 ust. 2 VwGO reguluje sytuacje, w których zasada ta zostaje przełamana i środek odwoławczy wniesiony od decyzji administracyjnej nie wywiera skutku zawieszającego. W przypadkach określonych w § 80 ust. 2 zd. 1 nr 1-3a VwGO, ustawodawca stanowi, że skutek zawieszający środka odwoławczego wygasa *ex lege* albo w ogóle nie powstaje. W konsekwencji nie jest w tym zakresie konieczne wydanie jakiegokolwiek dodatkowego aktu regulującego przez organ administracji publicznej¹⁵⁰.

Szczególne znaczenie w kontekście ustawowego wyłączenia skutku zawieszającego przewidzianego w § 80 ust. 2 VwGO mają numery 1 i 2 zdania pierwszego tego przepisu, które bezpośrednio określają przesłanki tego wyłączenia. Zgodnie z § 80 ust. 2 zd. 1 nr 1 VwGO środek odwoławczy od decyzji administracyjnej w przedmiocie wezwania do uiszczenia opłat i kosztów publicznych nie wywiera skutku zawieszającego. Natomiast zgodnie z § 80 ust. 2

¹⁵⁰ F. Schoch [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 125; H. Gersdorf [w]: *Beck'scher Online-Kommentar...*, komentarz do § 80, nb. 40 f.; W.-R- Schenke [w]: *VwGO...*, komentarz do § 80, nb. 55.

zd. 1 nr 2 VwGO środek odwoławczy od niecierpiących zwłoki nakazów i środków, zastosowanych przez funkcjonariuszy policji w formie decyzji administracyjnej, również nie wywołuje takiego skutku.

Regulacja dotycząca opłat i kosztów, zawarta w § 80 ust. 2 zd. 1 VwGO, służy ochronie interesów fiskalnych państwa. Gdyby możliwe było opóźnienie płatności poprzez wniesienie środka odwoławczego, nie byłby zagwarantowany regularny wpływ zaplanowanych środków do budżetu. W konsekwencji realizacja zadań państwa nie byłaby należycie zabezpieczona¹⁵¹. Z celu natychmiastowej wykonalności tych decyzji administracyjnych, wynika również, że nie każda należność pieniężna o charakterze publicznoprawnym stanowi opłatę w rozumieniu omawianego przepisu. Zakresem zastosowania tego przepisu objęte są wyłącznie te należności pieniężne o charakterze publicznoprawnym, których głównym celem jest zaspokojenie potrzeb finansowych państwa¹⁵². W związku z tym do opłat zalicza się między innymi podatki i składki¹⁵³. Pojęcie opłat i kosztów nie obejmuje natomiast takich należności jak grzywny w celu przymuszenia. Ich podstawowym celem jest bowiem nakłonienie zobowiązanego do wykonania, tolerowania lub zaniechania określonego działania. Zaspokojenie publicznych potrzeb finansowych ma w tym przypadku jedynie znaczenie drugorzędne¹⁵⁴. Do kosztów zalicza się

¹⁵¹ A. Puttler [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 55; M. Hoppe [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 25; W.-R- Schenke [w]: *VwGO...*, komentarz do § 80, nb. 56.

¹⁵² M. Hoppe [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 26; W.-R- Schenke [w]: *VwGO...*, komentarz do § 80, nb. 57; wyrok BVerwG z dnia 17 grudnia 1992 r., 4 C 30/90, nb. 17, juris.

¹⁵³ A. Bostedt [w]: *Verwaltungsrecht...*, komentarz do § 80, nb. 46; A. Puttler [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 56.

¹⁵⁴ A. Puttler [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 72; M. Hoppe [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 41; postanowienie Wyższego Sądu Administracyjnego dla kraju związkowego Meklemburgia-Pomorze Przednie (OVG Mecklenburg-Vorpommern) z dnia 7 lipca 2016 r., 1 M 203/16, nb. 10, juris.

natomiast zobowiązania pieniężne oraz wydatki publicznoprawne nakładane w postępowaniu administracyjnym na podstawie przepisów o kosztach administracyjnych¹⁵⁵.

Wyłączenie skutku zawieszającego w § 80 ust. 2 zd. 1 nr 2 VwGO, dotyczące niecierpiących zwłoki nakazów i środków stosowanych przez funkcjonariuszy policji, uzasadnione jest koniecznością sprawnego zapobiegania zagrożeniom¹⁵⁶. Zakres zastosowania § 80 ust. 2 zd. 1 nr 2 VwGO obejmuje zatem wyłącznie czynności, których nie można odroczyć i które służą zapobieganiu niebezpieczeństwu¹⁵⁷. W związku z tym w przeważającej mierze będą to działania faktyczne policji lub środki przymusu wykonawczego¹⁵⁸. W przypadku zarządzeń wydanych w formie pisemnej istnieje wrzuszalne domniemanie, że czynności te mają charakter odraczalny¹⁵⁹. Zgodnie z jednolitym stanowiskiem w literaturze i orzecznictwie § 80 ust. 2 zd. 1 nr 2 VwGO stosuje się odpowiednio również do znaków drogowych, takich jak tarcze znaków drogowych oraz sygnalizacja świetlna¹⁶⁰. W literaturze formułowane są jednak również zastrzeżenia dogmatyczne w tym zakresie¹⁶¹.

¹⁵⁵ M. Hoppe [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 31; postanowienie Bayerischer VGH z dnia 15 listopada 1993 r., 22 CS 93.1481, NVwZ-RR 1994, s. 471.

¹⁵⁶ F. Schoch [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 146; A. Bostedt [w]: *Verwaltungsrecht...*, komentarz do § 80, nb. 53.

¹⁵⁷ K. Finkelburg [w]: *Vorläufiger Rechtsschutz...*, nb. 698; F. Schoch [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 148; A. Puttler [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 64.

¹⁵⁸ A. Puttler [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 64; wyrok BVerwG z dnia 13 października 1978 r., VII C 77.74, nb. 11, juris.

¹⁵⁹ K. Finkelburg [w]: *Vorläufiger Rechtsschutz...*, nb. 698; A. Puttler [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 64.

¹⁶⁰ W.-R. Schenke [w]: *VwGO...*, komentarz do § 80, nb. 64; A. Puttler [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 65; wyrok BVerwG z dnia 9 czerwca 1967 r., VII C 18.66, nb. 8 i nast, juris; F. Eckardt, K. Beckmann, *Polizeivollzugsbeamte und aufschiebende Wirkung – grammatische versus teleologische Auslegungsmethode im öffentlichen Recht*, Verwaltungsarchiv 2008, s. 241.

¹⁶¹ F. Schoch [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 150.

Zgodnie z § 80 ust. 2 zd. 1 nr 3 VwGO skutek zawieszający środka odwoławczego nie występuje w innych przypadkach przewidzianych w ustawodawstwie federalnym lub w ustawodawstwie krajów związkowych, w szczególności w przypadku środków odwoławczych oraz skarg osób trzecich na decyzje administracyjne dotyczące inwestycji lub tworzenia miejsc pracy. Chociaż przepis ten ma jedynie charakter deklaratoryjny, zawiera on jednak dwie przesłanki dotyczące wyłączenia skutku zawieszającego przewidzianego w szczególnych regulacjach prawa administracyjnego¹⁶². Po pierwsze, wyłączenie skutku zawieszającego musi nastąpić na podstawie ustawy w znaczeniu formalnym; wyłączenie w drodze rozporządzenia nie jest zatem dopuszczalne¹⁶³. Po drugie, wyłączenie to musi być w danej regulacji jednoznacznie określone¹⁶⁴. O ile § 80 ust. 2 zd. 1 nr 3 VwGO odwołuje się do decyzji administracyjnych dotyczących inwestycji lub tworzenia miejsc pracy, kategorie te mają wyłącznie charakter przykładowy. Nie prowadzi to do ograniczenia zakresu regulacji, w których możliwe jest ustawowe wyłączenie skutku zawieszającego¹⁶⁵. Najistotniejszym przypadkiem zastosowania tego przepisu w prawie krajów związkowych jest egzekucja administracyjna, uregulowana w ustawodawstwie poszczególnych krajów. Kraje związkowe mogą zatem w drodze ustawy przewidzieć, że środki odwoławcze w egzekucji administracyjnej nie wywierają skutku zawieszającego¹⁶⁶.

¹⁶² F. Schoch [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 154; H. Gersdorf [w]: *Beck'scher Online-Kommentar...*, komentarz do § 80, nb. 59.

¹⁶³ M. Hoppe [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 37; F. Schoch [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 154; postanowienie Bayerischer VGH z dnia 22 września 2015 r., 11 CS 15.1447, BeckRS 2015, 53539, nb. 23.

¹⁶⁴ W.-R. Schenke [w]: *VwGO...*, komentarz do § 80, nb. 65; A. Bostedt [w]: *Verwaltungsrecht...*, komentarz do § 80, nb. 56; postanowienie OVG Niedersachsen z dnia 25 stycznia 1983 r., 14 OVG B 58/82, DVBl. 1983, s. 356.

¹⁶⁵ A. Puttler [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 70; J. Buchheister [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 41.

¹⁶⁶ M. Hoppe [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 39; A. Bostedt [w]: *Verwaltungsrecht...*, komentarz do § 80, nb. 66.

§ 80 ust. 2 zd. 2 VwGO zawiera w tym zakresie regulację szczególną. Przyznaje ona krajom związkowym możliwość wyłączenia skutku zawieszającego nawet wówczas, gdy prowadzą egzekucję administracyjną na podstawie prawa federalnego. Dotyczy to np. deportacji cudzoziemca przeprowadzanej na podstawie ustawy o cudzoziemcach¹⁶⁷. Ustawodawca federalny wyłącza skutek zawieszający środków odwoławczych w wielu dziedzinach szczególnego prawa administracyjnego, np. w prawie azylowym lub prawie budowlanym. W piśmiennictwie niekiedy przyjmuje się, że doszło w ten sposób do wyraźnego ograniczenia reguły wyrażonej w § 80 ust. 1 VwGO, zgodnie z którą środek odwoławczy od decyzji administracyjnej wywiera skutek zawieszający¹⁶⁸. Nie budzi to jednak zastrzeżeń konstytucyjnych. Wynika to z faktu, że prawo do sądu, zagwarantowane w art. 19 ust. 4 GG, nie wymaga istnienia skutku zawieszającego środka odwoławczego¹⁶⁹. Tak szeroko zakrojone regulacje są jednak przedmiotem krytyki ze względu na brak systematyczności. Ponadto wskazuje się na – jak się wydaje – krótkowzroczną i przesadną aktywność legislacyjną ustawodawcy¹⁷⁰.

Regulacja zawarta w § 80 ust. 2 zd. 1 nr 3a VwGO została wprowadzona w 2020 r. na mocy nowelizacji § 80 VwGO ustawą o przyspieszeniu inwestycji¹⁷¹. Zgodnie z tym przepisem odwołania osób trzecich od decyzji administracyjnych w sprawie zatwierdzenia projektów dotyczących federalnych dróg transportowych

¹⁶⁷ F. Schoch [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 195; H. Gersdorf [w]: *Beck'scher Online-Kommentar...*, komentarz do § 80, nb. 68.

¹⁶⁸ H. Gersdorf [w]: *Beck'scher Online-Kommentar...*, komentarz do § 80, nb. 61; M. Redeker [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 18; W.-R. Schenke, *Der vorläufige Rechtsschutz zwischen Rechtsbewahrung und Flexibilitätsanforderungen*, *Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg* 2000, s. 56.

¹⁶⁹ A. Bostedt [w]: *Verwaltungsrecht...*, komentarz do § 80, nb. 56; A. Puttler [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 71.

¹⁷⁰ F. Schoch [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 156; S. Broß, *Ausgewählte Probleme des Baurechts*, *Verwaltungsarchiv* 85, 1994, s. 129.

¹⁷¹ Gesetz zur Beschleunigung von Investitionen, ustawa z dnia 3 grudnia 2020 r. (BGBl. I 2020 nr 59, s. 2694).

oraz sieci telefonii komórkowej nie mają skutku zawieszającego. Wprowadzając ten przepis, ustawodawca zamierzał przyspieszyć zatwierdzanie projektów infrastrukturalnych o znaczeniu ponadregionalnym w dziedzinie transportu i infrastruktury cyfrowej¹⁷². W stosunku do § 80 ust. 2 zd. 1 nr 3 VwGO przepis ten ma jednak wyłącznie charakter uzupełniający. Jeżeli zatem ustawa szczególna przewiduje wyłączenie skutku zawieszającego w danej konstelacji, § 80 ust. 2 zd. 1 nr 3a VwGO nie znajduje zastosowania¹⁷³.

2.2.4. Wykluczenie skutku zawieszającego środka odwoławczego na podstawie zarządzenia organu administracji publicznej

Zgodnie z § 80 ust. 2 zd. 1 nr 4 VwGO organ administracji publicznej, który wydał decyzję administracyjną lub rozpatruje środek odwoławczy, może zarządzić jej natychmiastową wykonalność w interesie publicznym lub w nadrzędnym interesie strony. Już z brzmienia przepisu wynika, że na podstawie § 80 ust. 2 zd. 1 nr 4 VwGO można zarządzić wyłącznie natychmiastową wykonalność decyzji administracyjnej. Wbrew temu, co mogłoby sugerować użycie określenia „wykonalność” w brzmieniu przepisu, regulacja ta obejmuje również decyzje stwierdzające istnienie lub nieistnienie stosunku prawnego, jak i decyzje kształtujące stosunek prawny¹⁷⁴. W przypadku działań administracyjnych, które nie mają charakteru decyzji administracyjnych, nie istnieje możliwość zarządzenia natychmiastowej wykonalności. Należy również podkreślić, że samo zarządzenie

¹⁷² Druk parlamentarny – BT-Drucksache (BT-Drs.) nr 19/22139, s.18;

¹⁷³ F. Schoch [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 173e.

¹⁷⁴ F. Schoch [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 197; H. Gersdorf [w]: *Beck'scher Online-Kommentar...*, komentarz do § 80, nb. 70.

natychmiastowej wykonalności nie stanowi decyzji administracyjnej¹⁷⁵. Ma ono raczej charakter proceduralnej decyzji pomocniczej wobec decyzji administracyjnej¹⁷⁶, która sama w sobie nie staje się ostateczna¹⁷⁷. Zarządzenie natychmiastowej wykonalności nie może zatem zostać zaskarżone w drodze skargi o uchylenie decyzji administracyjnej. Ochrona prawna może być w tym zakresie uzyskana wyłącznie w ramach tymczasowej ochrony prawnej przewidzianej w § 80 VwGO¹⁷⁸.

Zgodnie z brzmieniem przepisu zarówno organ pierwszej instancji, jak i organ odwoławczy są uprawnione do zarządzenia natychmiastowej wykonalności. Zakres czasowy tych kompetencji stanowi przedmiot sporów w piśmiennictwie i orzecznictwie. Zgodnie z dominującym poglądem organ pierwszej instancji może zarządzić natychmiastową wykonalność decyzji administracyjnej do czasu, aż decyzja stanie się prawomocna¹⁷⁹. W doktrynie prezentowane są natomiast odmienne stanowiska co do kompetencji organu odwoławczego. Zgodnie z jednym z poglądów organowi odwoławczemu przysługuje kompetencja do zarządzenia natychmiastowej wykonalności decyzji administracyjnej na równi z organem pierwszej instancji – do czasu jej uprawomocnienia¹⁸⁰. Zgodnie z innym poglądem organ odwoławczy posiada tę kompetencję jedynie na czas trwania postępowania

¹⁷⁵ D. Emrich, *Nochmals: Anordnung der sofortigen Vollziehung und rechtliches Gehör*, Die öffentliche Verwaltung 1985, s. 396; inaczej: A. Ganter, *Anordnung der sofortigen Vollziehung und rechtliches Gehör*, Die öffentliche Verwaltung 1984, s. 970.

¹⁷⁶ Postanowienie OVG Niedersachsen z dnia 18 stycznia 2007 r., 10 ME 44/07, nb. 5, juris; J. Buchheister [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 21; W.-R. Schenke, *Probleme der Vollziehungsanordnung gemäß § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4, § 80 a Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 VwGO*, VerwArch 91 (2000), s. 587.

¹⁷⁷ A. Puttler [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 80.

¹⁷⁸ A. Bostedt [w]: *Verwaltungsrecht...*, komentarz do § 80, nb. 69; postanowienie BVerwG z dnia 30 listopada 1994 r., 4 B 243/94, nb. 3, juris.

¹⁷⁹ A. Bostedt [w]: *Verwaltungsrecht...*, komentarz do § 80, nb. 70.

¹⁸⁰ F. Schoch [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 110; C. Petzke, D. Kugele, glosa do wyroku Bayerischer VGH z dnia 6 sierpnia 1987 r., 22 AS 87.00866, 22 AS 87.00589, BayVBl 1988, s. 87 f.

odwoławczego¹⁸¹. Według jeszcze innego stanowiska kompetencja organu odwoławczego do zarządzenia natychmiastowej wykonalności decyzji administracyjnej wygasa z chwilą doręczenia decyzji odwoławczej¹⁸².

Natychmiastowa wykonalność decyzji administracyjnej może zostać zarządzona z urzędu, a w przypadku udziału osób trzecich w postępowaniu administracyjnym – na wniosek¹⁸³. Jak już wyjaśniono, zarządzenie natychmiastowej wykonalności decyzji administracyjnej nie stanowi decyzji administracyjnej. W konsekwencji adresat nie musi być wysłuchany przed jego wydaniem¹⁸⁴. W doktrynie sporadycznie postuluje się jednak analogiczne stosowanie przepisów dotyczących decyzji administracyjnych¹⁸⁵.

Szczególne uzasadnienie zarządzenia natychmiastowej wykonalności musi zostać sporządzone na piśmie (§ 80 ust. 3 zd. 1 VwGO). Zgodnie z § 80 ust. 3 zd. 2 VwGO pisemne uzasadnienie nie jest wymagane jedynie w przypadku bezpośredniego zagrożenia. Jeżeli odstępianie od tego obowiązku nie jest dopuszczalne, zarządzenie natychmiastowej wykonalności musi zostać wyraźnie sformułowane. Nie wystarczy, aby wynikało ono jedynie pośrednio z treści samej decyzji administracyjnej¹⁸⁶. W piśmiennictwie i orzecznictwie sporne pozostaje,

¹⁸¹ M. Hoppe [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 52; postanowienie OVG Nordrhein-Westfalen z dnia 16 września 2016 r., 1 B 379/16, nb. 4, juris; K. Beckmann, *Sind die in der Literatur und Judikatur vertretenen diversen Theorien zur Zuständigkeitskonkurrenz zwischen Erlass- und Widerspruchsbehörde gem. § 80 II 1 Nr. 4 VwGO nachvollziehbar und schlüssig?*, NVwZ 2004, S. 184.

¹⁸² A. Puttler [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 75; postanowienie VGH Mannheim z dnia 24 stycznia 1991 r., 8 S 112/91, NVwZ-RR 1992, 348.

¹⁸³ M. Hoppe [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 78; A. Bostedt [w]: *Verwaltungsrecht...*, komentarz do § 80, nb. 72; postanowienie VGH Baden-Württemberg z dnia 24 stycznia 1991 r., 8 S 112/91, NVwZ-RR 1992, s. 348.

¹⁸⁴ J. Buchheister [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 23; A. Puttler [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 81.

¹⁸⁵ A. Müller, *Die Anhörungspflicht bei der Anordnung der sofortigen Vollziehung gem. § 80 Absatz II Nr. 4 VwGO*, NVwZ 1988, s. 702; C. Külpmann [w]: *Vorläufiger Rechtsschutz...*, nb. 732.

¹⁸⁶ A. Bostedt [w]: *Verwaltungsrecht...*, komentarz do § 80, nb. 73; postanowienie VGH Baden-Württemberg z dnia 30 kwietnia 1994 r., 1 S 1144/94, nb. 10, juris.

czy organ administracji publicznej może uzupełnić brak uzasadnienia lub skorygować jego wadliwość w postępowaniu sądownoadministracyjnym¹⁸⁷. W tym zakresie przeważają argumenty przemawiające za dopuszczalnością uzupełnienia uzasadnienia w toku postępowania sądownoadministracyjnego. Byłoby bowiem nadmiernym formalizmem uchylanie zarządzenia natychmiastowej wykonalności wyłącznie z powodu braku uzasadnienia. Organ administracji publicznej może bowiem po zakończeniu postępowania ponownie zarządzić natychmiastową wykonalność decyzji administracyjnej, tym razem z należywym uzasadnieniem¹⁸⁸.

Zasadniczy wymóg szczególnego uzasadnienia zarządzenia natychmiastowej wykonalności pełni trzy funkcje. Po pierwsze, pełni funkcję ostrzegawczą wobec organu administracji publicznej. Sporządzenie uzasadnienia ma uświadamiać organowi wyjątkowy charakter zarządzenia natychmiastowej wykonalności. Po drugie, uzasadnienie umożliwia adresatowi weryfikację zasadności zarządzenia natychmiastowej wykonalności. Po trzecie, stanowi ono niezbędny punkt odniesienia dla sądu administracyjnego w toku kontroli. Ma to znaczenie zwłaszcza wtedy, gdy adresat decyzji administracyjnej z rygorem natychmiastowej wykonalności wystąpi o udzielenie tymczasowej ochrony prawnej¹⁸⁹.

¹⁸⁷ F. Schoch [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 249; J. Buchheister [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 26; A. Puttler [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 99.

¹⁸⁸ C. Külpmann [w]: *Vorläufiger Rechtsschutz...*, nb. 749 i nast.; postanowienie OVG Berlin-Brandenburg z dnia 16 kwietnia 2008 r., OVG 3 S 106.07, nb. 7, juris; postanowienie Hessischer VGH z dnia 21 października 2014 r., 9 B 1523/14, nb. 7, juris.

¹⁸⁹ Por. Odnośnie do celów natychmiastowej wzkonalności: H. Gersdorf [w]: *Beck'scher Online-Kommentar...*, komentarz do § 80, nb. 86; postanowienie OVG Schleswig-Holstein z dnia 19 czerwca 1991r., 4 M 43/91, nb. 20 i nast., juris; A. Puttler [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 96; K. J. Grigoleit, *Die Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit gemäß § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO als Verwaltungshandlung*, Berlin 1997, s. 137 i nast.; M. Redeker, *Vorläufiger Rechtsschutz im Verwaltungsprozess – gewusst wie*, Anwaltsblatt 2011, s. 870.

Pod względem formalnym wymagania dotyczące objętości i treści uzasadnienia nie są wygórowane. Organ administracji publicznej musi jednoznacznie, konkretnie i merytorycznie wskazać powody, dla których uznaje, że w danym przypadku spełnione są przesłanki do zarządzenia natychmiastowej wykonalności decyzji administracyjnej¹⁹⁰. Uzasadnienie nie może ograniczać się do abstrakcyjnego, formułkowego powtórzenia treści przepisów prawnych. Musi być niezależne od uzasadnienia samej decyzji administracyjnej. Nie może odwoływać się ani do tego uzasadnienia, ani do akt postępowania administracyjnego¹⁹¹. Z punktu widzenia formalnego wymogu uzasadnienia nie ma znaczenia, czy uzasadnienie zarządzenia natychmiastowej wykonalności jest merytorycznie trafne¹⁹².

Pod względem materialnym z § 80 ust. 2 zd. 1 nr 4 VwGO wynika, że natychmiastowa wykonalność może zostać zarządzona w interesie publicznym albo w nadrzędnym interesie strony. W przypadku dwustronnych stosunków administracyjnoprawnych należy w pierwszej kolejności określić interes publiczny, ze względu na który zarządzana jest natychmiastowa wykonalność. Co do zasady każdy interes publiczny może uzasadniać zarządzenie natychmiastowej wykonalności decyzji administracyjnej. W praktyce najczęściej chodzi o interes publiczny polegający na zapobieganiu zagrożeniom lub ochronie dóbr publicznych¹⁹³. Z reguły interes publiczny przemawiający za nadaniem natychmiastowej wykonalności musi wykraczać poza interes leżący u podstaw

¹⁹⁰ Postanowienie BVerwG z dnia 18 września 2001 r., 1 DB 26/01, nb. 6, juris; M. Kaltenborn, *Die formellen Anforderungen an eine Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit gem. § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4, Abs. 3 VwGO*, DVBl 1999, 828.

¹⁹¹ A. Bostedt [w]: *Verwaltungsrecht...*, komentarz do § 80, nb. 78.

¹⁹² Postanowienie VGH Baden-Württemberg z dnia 23 lutego 2016 r., 3 S 2225/15, nb. 7 i nast., juris; M. Hoppe [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 55.

¹⁹³ A. Puttler [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 88.

wydania samej decyzji¹⁹⁴. W niektórych przypadkach interes publiczny przemawiający za zarządzeniem natychmiastowej wykonalności może jednak wynikać bezpośrednio z interesu leżącego u podstaw wydania samej decyzji administracyjnej¹⁹⁵. Dotyczy to np. cofnięcia prawa jazdy z powodu niezdolności do bezpiecznego prowadzenia pojazdu mechanicznego¹⁹⁶. Jeżeli w takim dwustronnym stosunku administracyjnoprawnym występuje nadrzędny interes publiczny przemawiający za zarządzeniem natychmiastowej wykonalności, spełniona jest pierwsza przesłanka jej zastosowania. Zgodnie z dominującym poglądem¹⁹⁷, organ administracji publicznej musi w drugim kroku skorzystać z uznania.

Korzystanie przez organ administracji publicznej z przysługującego mu uznania przy zarządzeniu natychmiastowej wykonalności ma istotne znaczenie. Dzięki temu możliwe jest precyzyjne uwzględnienie w decyzji administracyjnej okoliczności faktycznych stanowiących podstawę rozstrzygnięcia¹⁹⁸. Przy korzystaniu z uznania administracyjnego interes publiczny przemawiający za natychmiastową wykonalnością powinien zostać wyważony z interesem adresata w uniknięciu natychmiastowego wykonania decyzji¹⁹⁹. Zgodnie z orzecznictwem, im poważniejsze obowiązki zostają nałożone na obywatela, tym większe znaczenie zyskuje jego prawo do uniknięcia natychmiastowego wykonania decyzji. Analogicznie należy ocenić przypadki, w których środki administracyjne wywołują

¹⁹⁴ Postanowienie BVerfG z dnia 21 lutego 2011 r., 2 BvR 1392/10, nb. 16, juris; A. Bostedt [w]: *Verwaltungsrecht...*, komentarz do § 80, nb. 87 J. Limberger, *Probleme des vorläufigen Rechtsschutzes bei Großprojekten*, Berlin 1985, s. 38 i nast.

¹⁹⁵ C. Külpmann [w]: *Vorläufiger Rechtsschutz...*, nb. 759.

¹⁹⁶ Postanowienie BVerwG z dnia 5 listopada 2018 r., 3 VR 1/18, nb. 24 i nast, juris.

¹⁹⁷ H. Gersdorf [w]: *Beck'scher Online-Kommentar...*, komentarz do § 80, nb. 109; W.-R. Schenke [w]: *VwGO...*, komentarz do § 80, nb. 102; inaczej: M. Funke-Kaiser [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 47.

¹⁹⁸ F. Schoch [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 275.

¹⁹⁹ A. Bostedt [w]: *Verwaltungsrecht...*, komentarz do § 80, nb. 94.

nieodwracalne skutki²⁰⁰. Przykładowo, niewspółmierne może być zarządzenie natychmiastowej wykonalności zakazu użytkowania budynku wykorzystywanego do celów gospodarczych. Dotyczy to sytuacji, w której w jego wyniku właściciel budynku zostaje zmuszony do ogłoszenia upadłości²⁰¹.

Zarządzenie natychmiastowej wykonalności ze względu na przeważający interes jednego z uczestników opiera się na trójstronnym stosunku administracyjnoprawnym, uregulowanym w szczególności w § 80a VwGO. Oprócz adresata decyzji administracyjnej stosunek ten obejmuje również osobę trzecią, która – nie będąc jej formalnym adresatem – zostaje tą decyzją uprzywilejowana lub obciążona. Typowym przykładem takiej sytuacji jest wydanie pozwolenia na budowę, które narusza podmiotowe prawa publiczne sąsiada inwestora. Także w tym trójstronnym stosunku administracyjnoprawnym interes publiczny może przemawiać za zarządzeniem natychmiastowej wykonalności i mieć w tym zakresie decydujące znaczenie. W przypadku braku takiego interesu publicznego decyzja w sprawie zarządzenia natychmiastowej wykonalności musi zostać podjęta po wyważeniu przeciwstawnych interesów uczestników postępowania²⁰².

2.2.5. Wstrzymanie wykonania decyzji administracyjnej w postępowaniu administracyjnym

Zgodnie z § 80 ust. 4 VwGO organ administracji publicznej, który wydaje decyzję administracyjną lub rozpatruje sprzeciw, może zawiesić jej natychmiastową wykonalność. Uprawnienie to obejmuje zarówno przypadki

²⁰⁰ Postanowienie BVerfG z dnia 18 lipca 1973 r., 1 BvR 23/73, nb. 55, juris; A. Dietz, *Abwägungslinien bei sofort vollziehbaren Gewerbeuntersagungen*, Gewerbearchiv 2014, s. 225.

²⁰¹ Postanowienie OVG Nordrhein-Westfalen z dnia 4 lipca 2014 r., 2 B 508/14, nb. 5, juris.

²⁰² Postanowienie BVerwG z dnia 22 listopada 1965 r., IV CB 224.65, nb. 6, juris; A. Puttler [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 91.

natychmiastowej wykonalności przewidzianej w § 80 ust. 2 zd. 1 nr 1–3 VwGO, jak i przypadki wykonalności zarządzanej przez organ administracji publicznej, o ile prawo federalne nie stanowi inaczej. Pojęcie natychmiastowej wykonalności należy również rozumieć szeroko na gruncie § 80 ust. 4 VwGO. Przedmiotem zawieszenia wykonalności mogą być zatem nie tylko decyzje administracyjne nakazujące. Dotyczy to także decyzji kształtujących stosunek prawny oraz decyzji stwierdzających istnienie lub nieistnienie stosunku prawnego²⁰³.

W przeciwieństwie do sądowej ochrony prawnej na podstawie § 80 ust. 5 VwGO ochrona prawna unormowana w § 80 ust. 4 VwGO ma niewielkie znaczenie praktyczne²⁰⁴. Jak wynika z § 80 ust. 6 VwGO, uprzednie złożenie wniosku do organu administracji publicznej stanowi warunek konieczny uzyskania sądowej ochrony prawnej na podstawie § 80 ust. 5 VwGO tylko w jednym przypadku. Dotyczy to decyzji administracyjnych podlegających natychmiastowej wykonalności na podstawie § 80 ust. 2 zd. 1 nr 1 VwGO, a więc wezwań do uiszczenia opłat i kosztów publicznych. We wszystkich pozostałych przypadkach adresat decyzji administracyjnej może zwrócić się bezpośrednio do sądu administracyjnego o udzielenie ochrony prawnej.

Zawieszenie natychmiastowej wykonalności przewidziane w § 80 ust. 4 VwGO – podobnie jak zarządzenie natychmiastowej wykonalności zgodnie z § 80 ust. 2 zd. 1 nr 4 VwGO – nie stanowi decyzji administracyjnej. Jest ono uznawane za niesamodzielny aneks do decyzji administracyjnej²⁰⁵ albo za czynność

²⁰³ Postanowienie Bayerischer VGH z dnia 29 grudnia 2005 r., 11 CS 05.826, nb. 15, juris; postanowienie OVG Bremen z dnia 18 marca 2021 r., 2 B 461/20, nb. 18, juris.

²⁰⁴ A. Bostedt [w]: *Verwaltungsrecht...*, komentarz do § 80, nb. 107; F. Schoch [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 275.

²⁰⁵ F. Schoch, *Vorläufiger Rechtsschutz und Risikoverteilung im Verwaltungsrecht...*, s. 1122; W.-R. Schenke [w]: *VwGO...*, komentarz do § 80, nb. 107.

administracyjną *sui generis*²⁰⁶. Przeważa pogląd, zgodnie z którym rozstrzygnięcie wydane na podstawie § 80 ust. 4 VwGO prowadzi jedynie do tymczasowego zahamowania skuteczności decyzji administracyjnej. Jest to rozwiązanie odmienne od sądowej ochrony prawnej, w ramach której zarządza się albo przywraca skutek zawieszający środka odwoławczego od decyzji administracyjnej²⁰⁷. Skutki prawne obu rozstrzygnięć są jednak zasadniczo takie same: zarówno zarządzenie lub przywrócenie skutku zawieszającego, jak i zawieszenie natychmiastowej wykonalności decyzji administracyjnej uniemożliwiają jej wykonanie przez organ administracji publicznej²⁰⁸.

Wniosek o zawieszenie wykonalności jest dopuszczalny także wtedy, gdy środek odwoławczy od decyzji administracyjnej nie został jeszcze wniesiony. Co więcej, dopuszczalności takiego wniosku nie wyklucza również uprzednie oddalenie wniosku o ochronę tymczasową przez sąd administracyjny na podstawie § 80 Abs. 5 VwGO²⁰⁹.

Podobnie jak w przypadku zarządzenia natychmiastowej wykonalności decyzji administracyjnej na podstawie § 80 ust. 2 zd. 1 nr 4 VwGO, także w odniesieniu do zawieszenia wykonalności sporna jest kwestia właściwości organu administracji publicznej. Przyjmuje się, że organ pierwszej instancji może zawiesić wykonalność decyzji administracyjnej już przed wniesieniem środka

²⁰⁶ F. Schoch [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 307.

²⁰⁷ F. Schoch [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 316 ff.; W.-R. Schenke [w]: *VwGO...*, komentarz do § 80, nb. 107; H. Gersdorf [w]: *Beck'scher Online-Kommentar...*, komentarz do § 80, nb. 130; a.A. A. Puttler [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 104.

²⁰⁸ F. Schoch [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 317; postanowienie VG Karlsruhe z dnia 30 lipca 2020, A 9 K 779/20, nb. 5, juris.

²⁰⁹ A. Puttler [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 105.

odwoławczego – do chwili jej ostateczności²¹⁰. W doktrynie istnieją rozbieżne poglądy co do właściwości organu odwoławczego. Zgodnie z jednym stanowiskiem organ odwoławczy ma kompetencję do zawieszenia wykonalności decyzji administracyjnej na równi z organem pierwszej instancji – do chwili jej ostateczności²¹¹. Zgodnie z innym poglądem organ odwoławczy posiada tę kompetencję jedynie na czas trwania postępowania odwoławczego²¹². Według jeszcze innego stanowiska kompetencja organu odwoławczego do zawieszenia wykonalności decyzji administracyjnej wygasa z chwilą doręczenia decyzji odwoławczej²¹³.

W odróżnieniu od sądowej ochrony prawnej, zawieszenie wykonalności decyzji administracyjnej przez organ administracji publicznej na podstawie § 80 ust. 4 VwGO może nastąpić nie tylko na wniosek, ale również z urzędu²¹⁴. Dopuszczalność zawieszenia wykonalności z urzędu można postrzegać jako wyraz władzy dyskrecjonalnej organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym.

W § 80 ust. 4 VwGO nie określono wyraźnie materialnych przesłanek zawieszenia wykonalności decyzji administracyjnej. Przepis ten stanowi jedynie, że w przypadku decyzji administracyjnej w sprawie wezwania do uiszczenia opłat

²¹⁰ H. Gersdorf [w]: *Beck'scher Online-Kommentar...*, komentarz do § 80, nb. 120; A. Bostedt [w]: *Verwaltungsrecht...*, komentarz do § 80, nb. 109; F. Schoch [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 309.

²¹¹ F. Schoch [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 310 ff.; postanowienie Sächsisches OVG z dnia 26 sierpnia 1992 r., I S 150/92, LKV 1993, s.97.

²¹² M. Hoppe [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 61; W.-R- Schenke [w]: *VwGO...*, komentarz do § 80, nb. 110.

²¹³ A. Puttler [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 102; R. Hörtnagl, R.-C. Stratz, *Die Neuregelung des vorläufigen Rechtsschutzes durch das 4. VwGO-Änderungsgesetz*, VBIBW 1991, s. 326.

²¹⁴ F. Schoch [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 315; M. Hoppe [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 61.

i kosztów publicznych (§ 80 ust. 2 zd. 1 nr 1 VwGO) wykonalność należy zawiesić w dwóch sytuacjach. Po pierwsze – gdy istnieją poważne wątpliwości co do jej zgodności z prawem. Po drugie – gdy wykonanie takiej decyzji administracyjnej stanowiłoby niewspółmierne obciążenie dla jej adresata, nieuzasadnione nadrzędnym interesem publicznym. Zgodnie z dominującym poglądem w piśmiennictwie i orzecznictwie, o poważnych wątpliwościach można mówić wtedy, gdy prawdopodobieństwo powodzenia środka odwoławczego jest wyższe niż prawdopodobieństwo jego niepowodzenia²¹⁵. Część doktryny – nawiązując do orzecznictwa Federalnego Trybunału Skarbowego – przyjmuje jednak, że wystarczające jest już, gdy prawdopodobieństwo powodzenia środka odwoławczego jest co najmniej równe prawdopodobieństwu jego niepowodzenia²¹⁶. Nadmierne obciążenie, nieuzasadnione nadrzędnym interesem publicznym zachodzi natomiast wtedy, gdy natychmiastowa wykonalność prowadziłyby do poważnych konsekwencji dla adresata, takich jak upadłość lub pozbawienie środków utrzymania²¹⁷. § 80 ust. 4 VwGO przewiduje, że w razie spełnienia tych przesłanek organ administracji publicznej powinien zawiesić wykonalność decyzji administracyjnej. Organ dysponuje w tym zakresie uznaniem, ograniczonym użyciem sformułowania „powinien”. Oznacza to, że wykonalność decyzji administracyjnej co do zasady podlega zawieszeniu, o ile spełnione są przesłanki materialne, chyba że szczególne okoliczności uzasadniają odstępstwo²¹⁸.

²¹⁵ A. Bostedt [w]: *Verwaltungsrecht...*, komentarz do § 80, nb. 113; J. Buchheister [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 33; postanowienie Hessischer VGH z dnia 26 marca 2008 r., 8 TG 2493/07, nb. 24, juris, postanowienie VGH Baden-Württemberg z dnia 28 września 2022 r., 9 S 1394/22, nb. 5, juris.

²¹⁶ F. Schoch [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 283; postanowienie BVerwG z dnia 3 lipca 1981 r., 8 C 83/81, BeckRS 1981, 31249755.

²¹⁷ M. Funke-Kaiser [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 66; A. Bostedt [w]: *Verwaltungsrecht...*, komentarz do § 80, nb. 114.

²¹⁸ A. Puttler [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 108; A. Bostedt [w]: *Verwaltungsrecht...*, komentarz do § 80, nb. 115.

§ 80 ust. 4 VwGO określa materialne przesłanki zawieszenia wykonalności jedynie w odniesieniu do decyzji w sprawie opłat i kosztów publicznych na podstawie § 80 ust. 2 zd. 1 nr 1 VwGO. Przepis ten nie przewiduje natomiast analogicznych przesłanek dla pozostałych przypadków natychmiastowej wykonalności wskazanych w § 80 ust. 2 VwGO. W piśmiennictwie i orzecznictwie dominuje jednak pogląd, że przesłanki zawieszenia wykonalności decyzji w sprawie opłat i kosztów publicznych należy odpowiednio stosować także do pozostałych przypadków natychmiastowo wykonalnych decyzji administracyjnych na podstawie § 80 ust. 2 VwGO (zdanie 1 nr 2-3a oraz zdanie 2 VwGO)²¹⁹. W przypadku natychmiastowej wykonalności zarządzanej przez organ administracji publicznej należy natomiast zbadać, czy nadal spełnione są przesłanki z § 80 ust. 2 zd. 1 nr 4 VwGO, które uzasadniają zawieszenie wykonalności decyzji administracyjnej²²⁰.

Od rozstrzygnięcia organu administracji publicznej wydanego na podstawie § 80 ust. 4 VwGO w przedmiocie odmowy zawieszenia wykonalności decyzji administracyjnej lub uchylenia tego zawieszenia nie przysługuje bezpośrednio odwołanie²²¹. W takim przypadku adresat decyzji administracyjnej może skorzystać wyłącznie z tymczasowej ochrony prawnej na podstawie § 80 ust. 5 VwGO²²². Jeżeli organ pierwszej instancji oddali wniosek w sprawie zawieszenia wykonalności decyzji administracyjnej, adresat może złożyć taki wniosek do

²¹⁹ A. Puttler [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 107; *Beck'scher Online-Kommentar...*, komentarz do § 80, nb. 126.

²²⁰ A. Bostedt [w]: *Verwaltungsrecht...*, komentarz do § 80, nb. 117; A. Puttler [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 109; C. Külpmann [w]: *Vorläufiger Rechtsschutz...*, nb. 839.

²²¹ A. Bostedt [w]: *Verwaltungsrecht...*, komentarz do § 80, nb. 120; wyrok BVerwG z dnia 21 października 1968 r., IV C 33.68, NJW 1969, s. 202.

²²² H. Gersdorf [w]: *Beck'scher Online-Kommentar...*, komentarz do § 80, nb. 132; postanowienie VGH München z dnia 23 lipca 1987 r., 23 CS 87.0049, NVwZ-RR 1988, 127.

właściwego organu odwoławczego²²³. Ponadto w razie odmowy zawieszenia wykonalności dopuszczalne jest ponowne złożenie wniosku o jej zawieszenie²²⁴.

2.2.6. Wstrzymanie wykonania decyzji administracyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym

Udzielenie tymczasowej ochrony prawnej przez sądy administracyjne przed obciążającymi decyzjami administracyjnymi zostało uregulowane w § 80 ust. 5 VwGO. Środek ten służy ochronie skarżącego w postępowaniu sądowoadministracyjnym, a także adresata decyzji administracyjnej w administracyjnym postępowaniu odwoławczym. Postępowanie na podstawie § 80 ust. 5 VwGO ma charakter odrębny od postępowania głównego. Co do zasady powinno ono zostać rozstrzygnięte w pierwszej kolejności, przed rozpoznaniem sprawy co do istoty.

W zakresie dostępnych środków ochrony prawnej § 80 ust. 5 zd. 1 VwGO odsyła do § 80 ust. 2 zd. 1 VwGO. W związku z tym sąd administracyjny może zarządzić całkowite lub częściowe przywrócenie skutku zawieszającego środka odwoławczego w odniesieniu do decyzji administracyjnych natychmiast wykonalnych z mocy prawa (§ 80 ust. 2 zd. 1 nr 1-3a VwGO). W przypadku decyzji administracyjnych, którym organ administracji publicznej nadał rygor natychmiastowej wykonalności (§ 80 ust. 2 zd. 1 nr 4 VwGO), skutek zawieszający może zostać przywrócony – w całości lub w części. Sąd administracyjny jest właściwy do zarządzenia lub przywrócenia skutku zawieszającego w odniesieniu

²²³ M. Funke-Kaiser [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 70.

²²⁴ A. Puttler [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 104; postanowienie OVG Nordrhein-Westfalen z dnia 18 maja 2004 r., 15 B 748/04, nb. 8, juris.

do skargi w postępowaniu głównym. Jest również kompetentny do zarządzenia lub przywrócenia skutku zawieszającego w odniesieniu do sprzeciwu od decyzji administracyjnej w administracyjnym postępowaniu odwoławczym. Ponadto § 80 ust. 5 zd. 3 VwGO stanowi, że w przypadku decyzji administracyjnych już wykonanych sąd administracyjny może nakazać cofnięcie ich wykonania.

2.2.6.1. Przesłanki formalne

2.2.6.1.1. Właściwość sądu

Z § 80 ust. 5 zd. 1 VwGO wynika, że sąd właściwy w postępowaniu głównym jest również właściwy do rozpoznania wniosku o tymczasową ochronę prawną. Chodzi o sąd właściwy rzeczowo i miejscowo do rozpoznania (przyszłej) skargi o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej na podstawie pierwszej alternatywy § 42 ust. 1 VwGO²²⁵. Jeżeli skarga została już wniesiona, zasadniczo przyjmuje się, że sąd, do którego ją wniesiono, jest właściwy również do rozpoznania wniosku o ochronę tymczasową, chyba że brak tej właściwości jest oczywisty²²⁶.

²²⁵ J. Buchheister [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 40; A. Bostedt [w]: *Verwaltungsrecht...*, komentarz do § 80, nb. 125.

²²⁶ A. Puttler [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 114; H. Gersdorf [w]: *Beck'scher Online-Kommentar...*, komentarz do § 80, nb. 140; F. Schoch [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 479; inaczej: M. Hoppe [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 77; M. Funke-Kaiser [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 84 oraz C. Sennekamp, *Die Verweisung summarischer Verfahren an das zuständige Gericht*, NVwZ 1997, s. 642.

2.2.6.1.2. Wymóg złożenia wniosku i termin

Inaczej niż w przypadku ochrony prawnej udzielanej przez organy administracji publicznej na podstawie § 80 ust. 4 VwGO, w postępowaniu na podstawie § 80 ust. 5 VwGO sąd działa wyłącznie na wniosek²²⁷. Wniosek w sprawie ochrony tymczasowej na podstawie § 80 ust. 5 VwGO nie jest obwarowany terminem. Terminy mogą być przewidziane jedynie w odrębnych przepisach dotyczących niektórych szczególnych postępowań administracyjnych. Przykładem jest § 36 ust. 3 zd. 1 AsylG, który dotyczy wniosków o ochronę prawną przeciwko decyzji administracyjnej zarządzającej zagrożenie deportacji.

2.2.6.1.3. Dopuszczalność wniosku

Wniosek na podstawie § 80 ust. 5 VwGO jest dopuszczalny, jeżeli wnioskodawca domaga się zarządzenia lub przywrócenia skutku zawieszającego środka odwoławczego wniesionego przeciwko obciążającej i natychmiast wykonalnej decyzji administracyjnej²²⁸. Zakres zastosowania § 80 VwGO różni się od zakresu § 123 VwGO. Przepis ten ma co do zasady zastosowanie wówczas, gdy wnioskodawca w postępowaniu głównym domaga się stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej. Podstawą skargi jest w takim przypadku pierwszej alternatywy § 42 ust. 1 VwGO²²⁹. Warunkiem dopuszczalności wniosku na podstawie § 80 ust. 5 VwGO jest to, aby decyzja administracyjna, której dotyczy żądanie udzielenia tymczasowej ochrony prawnej została już wydana. Jeżeli organ

²²⁷ A. Bostedt [w]: *Verwaltungsrecht...*, komentarz do § 80, nb. 128; H. Gersdorf [w]: *Beck'scher Online-Kommentar...*, komentarz do § 80, nb. 145; M. Hoppe [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 72.

²²⁸ A. Bostedt [w]: *Verwaltungsrecht...*, komentarz do § 80, nb. 126; W.-R. Schenke [w]: *VwGO...*, komentarz do § 80, nb. 130; J. Buchheister [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 41..

²²⁹ H. Gersdorf [w]: *Beck'scher Online-Kommentar...*, komentarz do § 80, nb. 146.

administracji publicznej dopiero zamierza wydać natychmiastowo wykonalną decyzję administracyjną, tymczasową ochronę prawną o charakterze prewencyjnym należy uzyskać na podstawie § 123 VwGO²³⁰. Ponadto decyzja administracyjna musi być już doręczona, nie może być bezprzedmiotowa ani ostateczna²³¹. Przeważnie przyjmuje się jednak, że w chwili złożenia wniosku o udzielenie ochrony tymczasowej środek odwoławczy nie musi być jeszcze wniesiony, nawet jeśli wnioskodawca domaga się zarządzenia albo przywrócenia skutku zawieszającego²³².

2.2.6.1.4. Uprawnienie do złożenia wniosku

Podobnie jak w przypadku ochrony prawnej na podstawie § 123 VwGO, wnioskodawca musi być uprawniony do złożenia wniosku o ochronę prawną na podstawie § 80 ust. 5 VwGO. Uprawnienie to przyjmuje się – przez analogiczne zastosowanie § 42 ust. 2 VwGO – jeżeli istnieje możliwość naruszenia praw podmiotowych przysługujących wnioskodawcy przez decyzję administracyjną organu administracji publicznej²³³.

²³⁰ A. Puttler [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 124.

²³¹ M. Hoppe [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 147; W.-R- Schenke [w]: *VwGO...*, komentarz do § 80, nb. 130; M. Funke-Kaiser [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 75.

²³² F. Shirvani, M. Heidebach, *Hauptsacherechtsbehelf und vorläufiger Rechtsschutz*, Die öffentliche Verwaltung 2010, s. 254.

²³³ C. Külpmann [w]: *Vorläufiger Rechtsschutz...*, nb. 881; H. Gersdorf [w]: *Beck'scher Online-Kommentar...*, komentarz do § 80, nb. 162; A. Bostedt [w]: *Verwaltungsrecht...*, komentarz do § 80, nb. 131.

2.2.6.1.5. Interes prawny w złożeniu wniosku

Tak jak w innych postępowaniach sądowych, wnioskodawca musi wykazać interes prawny także w postępowaniu na podstawie § 80 ust. 5 VwGO. Jak już wyjaśniono w kontekście § 123 VwGO, nie ma potrzeby udzielania ochrony prawnej, jeżeli nie jest ona dla wnioskodawcy konieczna albo gdy może on uzyskać ochronę szybciej i łatwiej w inny sposób. To samo dotyczy sytuacji, w której wnioskodawca nie może poprawić swojej sytuacji prawnej ani faktycznej poprzez złożenie wniosku o ochronę prawną.

W przypadku decyzji administracyjnej w sprawie wezwania do uiszczenia opłat i kosztów publicznych (§ 80 ust. 2 zd. 1 nr 1 VwGO) interes prawny można przyjąć na podstawie § 80 ust. 6 VwGO tylko wówczas, gdy wnioskodawca uprzednio wystąpił do organu administracji publicznej z wnioskiem o zawieszenie wykonalności decyzji administracyjnej. Warunkiem jest przy tym bezskuteczność wniosku złożonego na podstawie § 80 ust. 4 VwGO. W odniesieniu do pozostałych natychmiast wykonalnych decyzji administracyjnych w piśmiennictwie i orzecznictwie dominuje pogląd, że uprzednie złożenie wniosku do organu administracji publicznej nie jest konieczne²³⁴. Brak interesu prawnego w złożeniu wniosku na podstawie § 80 ust. 5 VwGO należy jednak przyjąć, jeżeli organ administracji publicznej zawiesił już wykonalność decyzji zgodnie z § 80 ust. 4 VwGO. Dotyczy to również sytuacji, w których organ wiarygodnie zapewnił, że nie przystąpi do wykonania decyzji. W tej sytuacji wnioskodawca jest już wystarczająco chroniony przed wykonaniem decyzji administracyjnej²³⁵.

²³⁴ J. Buchheister [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 44; A. Puttler [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 133; H. Gersdorf [w]: *Beck'scher Online-Kommentar...*, komentarz do § 80, nb. 163.

²³⁵ M. Funke-Kaiser [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 87; F. Schoch [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 498a.

2.2.6.2. Przesłanki materialne

Przepis § 80 ust. 5 zd. 1 VwGO nie zawiera niemal żadnych wytycznych dotyczących materialnych przesłanek zarządzenia lub przywrócenia przez sąd skutku zawieszającego środka odwoławczego. Brak takich wytycznych w piśmiennictwie określano nawet jako „skandal praworządności”²³⁶. Zgodnie z tym przepisem

„Sąd pierwszej instancji może zarządzić skutek zawieszający w całości lub w części w przypadkach określonych w ust. 2 zd. 1 numery 1–3a oraz przywrócić go w całości lub w części w przypadku ust. 2 zd. 1 numer 4.”

Sformułowanie „może” bywa w piśmiennictwie, a częściej w orzecznictwie, przywoływane jako argument przemawiający za tym, że sąd administracyjny jest uprawniony do podjęcia niezależnej, uznaniowej decyzji, czy środek odwoławczy powinien wywierać skutek zawieszający²³⁷. Przeciwno temu pogładowi przemawia argument, że zasada trójpodziału władzy wyklucza taką uznaniową decyzję sądu. W ramach swoich kompetencji sąd może jedynie kontrolować legalność decyzji administracyjnej²³⁸. Sformułowanie „może” odnosi się jedynie do kompetencji decyzyjnych sądu, a nie do jego uprawnień dyskrecyjnych²³⁹.

²³⁶ C. Dressel, *Gedanken zur Reform des vorläufigen Rechtsschutzes der VwGO*, BayVBl 1995, s. 388.

²³⁷ M. Hoppe [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 86; postanowienie OVG Mecklenburg-Vorpommern z dnia 22 czerwca 1994 r., 1 M 94/94, nb. 2, juris; postanowienie OVG Niedersachsen z dnia 24 stycznia 2018 r., 7 ME 110/17, nb. 28, juris; L. U. Schrader, *Die Vorwegnahme der Hauptsache und das Ermessen im Rahmen des einstweiligen Rechtsschutzes*, Juristische Schulung 2005, s. 37.

²³⁸ H. Gersdorf [w]: *Beck'scher Online-Kommentar...*, komentarz do § 80, nb. 171; F. Schoch, *Grundfragen des verwaltungsgerichtlichen vorläufigen Rechtsschutzes*, Verwaltungsarchiv 82 (1991), s. 145.

²³⁹ A. Puttler [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 138; H. Gersdorf [w]: *Beck'scher Online-Kommentar...*, komentarz do § 80, nb. 171; L. Renck: *Ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit des angefochtenen Verwaltungsakts*, NVwZ, 1992, s. 338; E.-A. Timmler, *Maßstab und Rechtsnatur der Aussetzungsentscheidung nach § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO*, Baden-Baden 1993, s. 193.

Ze względu na brak jednoznacznych przesłanek prawnych dla kontroli sądowej na podstawie § 80 ust. 5 zd. 1 VwGO rozwiązania postulowane w piśmiennictwie i orzecznictwie w tym zakresie również są rozbieżne. Z reguły jednak przyjmuje się, że sąd stosuje stopniowy system badania²⁴⁰.

W pierwszej kolejności zarówno w przypadku kontroli zarządzenia skutku zawieszającego zgodnie z § 80 ust. 2 zd. 1 nr 1–3a VwGO, jak i przy kontroli jego przywrócenia zgodnie z § 80 ust. 2 zd. 1 nr 4 VwGO, należy zbadać, czy decyzja administracyjna jest oczywiście zgodna z prawem albo oczywiście z nim niezgodna. Jeżeli decyzja ta jest oczywiście niezgodna z prawem, brak jest interesu publicznego w jej natychmiastowym wykonaniu, przewidzianym przez ustawę lub zarządzonej przez organ administracji publicznej. W takim przypadku sąd administracyjny zarządza lub przywraca skutek zawieszający środka odwoławczego²⁴¹. Jeżeli natomiast decyzja administracyjna będąca przedmiotem kontroli jest oczywiście zgodna z prawem, w piśmiennictwie i orzecznictwie wyprowadza się z tego odmienne wnioski. W przypadku natychmiastowej wykonalności przewidzianej przez ustawę, zgodnie z § 80 ust. 2 zd. 1 nr 1–3a VwGO powszechnie przyjmuje się, że wniosek o udzielenie tymczasowej ochrony prawnej nie może zostać uwzględniony. Inaczej przedstawia się sytuacja w przypadku natychmiastowej wykonalności zarządzonej przez organ administracji publicznej. Część orzecznictwa przyjmuje, że natychmiastową wykonalność należy uznać za zgodną z prawem już na podstawie oczywistej zgodności z prawem samej decyzji administracyjnej. W konsekwencji wniosek o udzielenie tymczasowej

²⁴⁰ M. Hoppe [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 89; postanowienie OVG Nordrhein-Westfalen z dnia 14 kwietnia 2004 r., 16 B 461/04, nb. 4, juris; postanowienie Bayerischer VGH z dnia 17 grudnia 2008 r., 12 CS 08.1417, nb. 27, juris.

²⁴¹ H. Gersdorf [w]: *Beck'scher Online-Kommentar...*, komentarz do § 80, nb. 188; M. Funke-Kaiser [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 95.

ochrony prawnej powinien zostać oddalony²⁴². Przeważa jednak pogląd, że w takim przypadku konieczne jest istnienie szczególnego interesu publicznego w natychmiastowej wykonalności, wykraczającego poza interes w samym wydaniu decyzji administracyjnej²⁴³. Stanowisko to uzasadnia się w szczególności tym, że w przeciwnym razie organ administracji publicznej mógłby bez realnej kontroli nadawać decyzjom administracyjnym rygor natychmiastowej wykonalności. Pozostawałoby w sprzeczności z podstawową zasadą wyrażoną w § 80 ust. 1 VwGO, opowiadającą się za zawieszającym skutkiem środka odwoławczego²⁴⁴.

Jeżeli sąd administracyjny nie jest w stanie stwierdzić oczywistej zgodności lub niezgodności z prawem decyzji administracyjnej, w drugim etapie dokonuje wyważenia interesów stron, uwzględniając przy tym przewidywany wynik postępowania głównego²⁴⁵. Jeżeli szanse powodzenia postępowania głównego pozostają niepewne, sąd w trzecim etapie dokonuje samodzielnego wyważenia interesów stron zasługujących na ochronę, niezależnie od oceny prawdopodobieństwa rozstrzygnięcia w postępowaniu głównym²⁴⁶. Ponadto sąd powinien również zbadać formalną zgodność z prawem zarządzenia natychmiastowej wykonalności w przypadku jej nadania przez organ administracji publicznej na podstawie § 80 ust. 2 zd 1 nr 4 VwGO²⁴⁷.

²⁴² Postanowienie BVerwG z dnia 29 kwietnia 1974 r., IV C 21.74, nb. 7, juris; postanowienie OVG Rheinland-Pfalz z dnia 22 września 2003, 2 B 11357/03, nb. 8, juris.

²⁴³ M. Hoppe [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 91; C. Külpmann [w]: *Vorläufiger Rechtsschutz...*, nb. 975; postanowienie OVG Niedersachsen z dnia 21 marca 2014 r., 8 ME 24/14, nb. 4, juris.

²⁴⁴ M. Funke-Kaiser [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 96; S. Bausch, *Reichweite des Rechtsschutzes nach § 80 VwGO zur Vermeidung der Kostenbelastung nach Ersatzvornahme*, NVwZ 2006, s. 158.

²⁴⁵ M. Hoppe [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 92.

²⁴⁶ M. Funke-Kaiser [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 104.

²⁴⁷ M. Hoppe [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 98.

W sprawach objętych § 80 ust. 2 zd. 1 nr 1–3a VwGO, w razie stwierdzenia przez sąd administracyjny, że interes wnioskodawcy przeważa nad interesem publicznym, zarządza skutek zawieszający środka odwoławczego. W sprawach objętych § 80 ust. 2 zd. 1 nr 4 VwGO, jeżeli sąd dojdzie do wniosku, że interes wnioskodawcy przeważa nad interesem publicznym, uchyla zarządzenie natychmiastowej wykonalności. W konsekwencji przywraca zawieszający skutek środka odwoławczego²⁴⁸. Jeżeli uchylene to nie nastąpiło wyłącznie z przyczyn formalnych, organ administracji publicznej nie może ponownie nadać decyzji rygору natychmiastowej wykonalności w oparciu o te same okoliczności²⁴⁹.

Podobnie jak w przypadku tymczasowej ochrony prawnej na podstawie § 123 VwGO, sąd może oprzeć rozstrzygnięcie wydane na podstawie § 80 ust. 5 VwGO na doraźnej ocenie sprawy²⁵⁰. Zgodnie z przeważającym poglądem możliwość takiej doraźnej oceny dotyczy wyłącznie przesłanek faktycznych. W odniesieniu do przesłanek prawnych przyjmuje się natomiast, że konieczne jest ich pełne zbadanie²⁵¹. Z doraźnej oceny przesłanek faktycznych należy jednak zrezygnować na pierwszym etapie kontroli, obejmującym ocenę oczywistej zgodności lub niezgodności decyzji administracyjnej z prawem. Jeżeli rozstrzygnięcie wniosku o udzielenie ochrony tymczasowej ma zostać oparte na

²⁴⁸ W. Kiehne, *Die gerichtliche Aufhebung der Sofortvollziehungsanordnung eines Verwaltungsakts*, *Verwaltungsarchiv* 111 (2020) s. 270.

²⁴⁹ W. Kiehne, *Die gerichtliche Aufhebung der Sofortvollziehungsanordnung eines Verwaltungsakts*, *Verwaltungsarchiv* 111 (2020) s. 270.

²⁵⁰ C. Krämer, *Vorläufiger Rechtsschutz ...*, s. 119

²⁵¹ F. Schoch [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 401; M. Hoppe [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 102; J. Buchheister [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 54; inaczej: postanowienie OVG Nordrhein-Westfalen z dnia 17 marca 1994 r., 15 B 3022/93, nb. 7, juris.

stwierdzeniu oczywistej zgodności lub niezgodności decyzji z prawem, konieczne jest pełne zbadanie zarówno przesłanek faktycznych, jak i prawnych²⁵².

Jak wskazano na wstępie, opisany model stopniowego badania przesłanek zarządzenia lub przywrócenia skutku zawieszającego przez sąd administracyjny jest rozwiązaniem przeważnie przyjmowanym w literaturze i orzecznictwie. Wobec braku jasnych wytycznych sądy administracyjne dysponują jednak znacznym zakresem swobody oceny przy badaniu przesłanek określonych w § 80 ust. 5 VwGO.

2.2.7. Szczególne rodzaje ochrony tymczasowej w postępowaniu sądowoadministracyjnym

2.2.7.1. Zarządzenie wstępne w przedmiocie wstrzymania wykonalności decyzji administracyjnej

Jak wynika z powyższego, samo złożenie wniosku o udzielenie tymczasowej ochrony prawnej nie wpływa na natychmiastową wykonalność decyzji administracyjnej. Jeżeli decyzja administracyjna jest natychmiast wykonalna z mocy prawa lub na podstawie zarządzenia organu administracji publicznej, organ może przystąpić do jej wykonania. Możliwe jest to również wówczas, gdy wniosek o udzielenie tymczasowej ochrony prawnej został już złożony, a sąd nie wydał jeszcze rozstrzygnięcia uwzględniającego ten wniosek²⁵³.

²⁵² M. Hoppe [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 100; M. Funke-Kaiser [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 94.

²⁵³ M. Hoppe [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 121; A. Puttler [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 167; M. Sauthoff, *Sofortvollzug und vorläufiger Rechtsschutz*, NVwZ 1988, s. 697; krytycznie F. Eckardt, K. Beckmann, *Sind verwaltungsgerichtliche Hängebeschlüsse zulässig*, Verwaltungsrundschau 2006, s. 337.

W takiej sytuacji organy administracji publicznej często oświadczają w postępowaniu sądowym, że powstrzymają się od wykonania decyzji administracyjnej do czasu rozstrzygnięcia przez sąd wniosku o tymczasową ochronę prawną²⁵⁴. Jeżeli organ administracji publicznej nie złoży takiego oświadczenia, sąd administracyjny może wydać tzw. zarządzenie wstępne. Dzieje się tak podobnie jak w przypadku tymczasowej ochrony prawnej na podstawie § 123 VwGO. § 80 VwGO nie zawiera bezpośredniej podstawy prawnej dla takiego zarządzenia. Jego dopuszczalność wynika z wymogu skutecznej ochrony prawnej ujętego w art. 19 ust. 4 GG²⁵⁵. Zarządzenie wstępne może zostać zastosowane, jeśli rozstrzygnięcie w przedmiocie ochrony tymczasowej nie jest jeszcze możliwe, roszczenie wnioskodawcy nie jest oczywiście bezzasadne, a w razie jego niewydania istnieje ryzyko poważnej i nieodwracalnej szkody²⁵⁶.

2.2.7.2. Postanowienie stwierdzające skutek zawieszający decyzji administracyjnej

W praktyce zdarzają się sytuacje, w których decyzja administracyjna, wobec której środek odwoławczy wywiera skutek zawieszający, jest mimo to wykonywana przez organ administracji publicznej. Przyczyny tego mogą być różne. Organ może na przykład błędnie uznać, że skutek zawieszający nie obowiązuje z mocy prawa. Może też nie zostać poinformowany w odpowiednim

²⁵⁴ T. Mann, S. Blasche, *Zur Tenorierung verwaltungsgerichtlicher Beschlüsse in den Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes*, Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter 2009, s. 33.

²⁵⁵ T. Mann, *Der verwaltungsgerichtliche Hängebeschluss – ein schwarzes Loch des Verwaltungsprozessrechts*, Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter 2017, s. 60.

²⁵⁶ F. Schoch [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 359; C. Külpmann [w]: *Vorläufiger Rechtsschutz...*, nb. 918a; A. Puttler [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 167; A. Guckelberger, *Zulässigkeit und Anfechtbarkeit verwaltungsgerichtlicher Hängebeschlüsse*, NVwZ 2001, s. 275; P. MacLean, *Die gerichtliche Zwischenverfügung („Hängebeschluss“) im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes*, Landes- und Kommunalverwaltung 2001, s. 107.

czasie o wniesieniu środka odwoławczego wobec decyzji administracyjnej²⁵⁷. W przypadku tzw. „faktycznego wykonania” osoba zainteresowana może zwrócić się do sądu administracyjnego z wnioskiem o stwierdzenie skutku zawieszającego środka odwoławczego. Zgodnie z przeważającym poglądem właściwą podstawę prawną stanowi § 80 ust. 5 zd. 1 VwGO stosowany w drodze analogii, a nie § 123 ust. 1 VwGO²⁵⁸. Wynika to z faktu, że żądanie wnioskodawcy w postępowaniu głównym zmierza do stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej. W postępowaniu w sprawie ochrony tymczasowej podlega ono regulacjom § 80 VwGO²⁵⁹. Taki wniosek jest dopuszczalny, jeżeli wydano decyzję administracyjną, od której środek odwoławczy wywiera skutek zawieszający. Decyzja ta została mimo to wykonana lub ma zostać wykonana²⁶⁰. Jeżeli sąd stwierdzi, że środek odwoławczy rzeczywiście wywiera skutek zawieszający, czynność wykonawcza jest bezpośrednio niezgodna z prawem. W takiej sytuacji sąd nie rozważa interesów stron postępowania zasługujących na ochronę²⁶¹. Następnie sąd wydaje postanowienie stwierdzające, że środek odwoławczy wywiera skutek zawieszający.

²⁵⁷ C. Külpmann [w]: *Vorläufiger Rechtsschutz...*, nb. 1041.

²⁵⁸ S. Kirste, *Rechtsschutz bei faktischer Vollziehung*, Die Öffentliche Verwaltung 2001, s. 397; W.-R. Schenke, *Probleme des vorläufigen Rechtsschutzes gemäß § 80 Abs. 5 VwGO*, DVBl 1986, s. 9; K.-H. Weingärtner, *Aufschiebende Wirkung bei Unzulässigkeit von Widerspruch und Anfechtungsklage*, Heidelberg 1975; krytycznie L. Renck, *Verwaltungsaktswirkungen, Rechtsmittelwirkungen und vorläufiger Rechtsschutz*, BayVBl 1994, s. 161.

²⁵⁹ J. Buchheister [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 63; A. Puttler [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 164.

²⁶⁰ F. Schoch [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 353.

²⁶¹ A. Bostedt [w]: *Verwaltungsrecht...*, komentarz do § 80, nb. 177.

2.2.8. Wstrzymanie wykonania decyzji administracyjnej w trójstronnych stosunkach administracyjnoprawnych na podstawie § 80a VwGO

W niemieckiej doktrynie zwraca się uwagę na problem decyzji administracyjnych ingerujących w prawa osób trzecich²⁶². Decyzje te określa się jako tzw. decyzje administracyjne o podwójnym skutku. Może bowiem wystąpić sytuacja, w której decyzja administracyjna jest korzystna dla jej bezpośredniego adresata. Jednocześnie może ona wywoływać negatywne konsekwencje dla innych osób. Klasycznym przykładem jest decyzja o pozwoleniu na budowę: stanowi ona korzyść dla inwestora, lecz może wiązać się z uciążliwościami dla właścicieli nieruchomości sąsiednich²⁶³. Osoby trzecie, których prawa mogą zostać w ten sposób naruszone, mają możliwość skorzystania z przewidzianych środków odwoławczych. Przysługuje im także tymczasowa ochrona prawna. Ten szczególny rodzaj ochrony prawnej został uregulowany w odrębnym przepisie, mianowicie w § 80a VwGO. Przepis ten rozróżnia dwa podstawowe warianty, decyzji administracyjnych o podwójnym skutku.

W § 80a ust. 1 VwGO uregulowano wariant, w którym decyzja administracyjna jest korzystna dla adresata i jednocześnie obciąża osobę trzecią. Przykładem może być pozwolenie emisyjne wydane na podstawie ustawy o emisjach, które obciąża sąsiada adresata²⁶⁴. Jeżeli organ administracji publicznej nie zarządził natychmiastowej wykonalności takiego pozwolenia albo nie jest ono natychmiast wykonalne z mocy prawa, środek odwoławczy wniesiony przez obciążonego decyzją sąsiada wywiera skutek zawieszający. Na podstawie § 80a ust. 1 nr 1 VwGO adresat pozwolenia emisyjnego może złożyć do organu administracji

²⁶² E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2009, s. 195.

²⁶³ *tamże*

²⁶⁴ Postanowienie VGH Baden-Württemberg z dnia 26 października 2021 r., 10 S 471/21, juris; postanowienie OVG Nordrhein-Westfalen z dnia 30 lipca 2015 r., 8 B 430/15, juris.

publicznej wniosek o zarządzenie natychmiastowej wykonalności pozwolenia, zgodnie z § 80 ust. 2 zd. 1 nr 4 VwGO. Jeżeli jednak pozwolenie wydane na podstawie ustawy o emisjach jest natychmiast wykonalne, środek odwoławczy wniesiony przez osobę trzecią nie wywiera skutku zawieszającego. W takiej sytuacji osoba trzecia może złożyć, na podstawie § 80a ust. 1 nr 2 VwGO, wniosek o zawieszenie natychmiastowej wykonalności zgodnie z § 80 ust. 4 VwGO.

Z kolei § 80a ust. 2 VwGO reguluje sytuację, w której decyzja administracyjna obciąża adresata, ale jest korzystna dla osoby trzeciej. Przykładem jest decyzja o zamknięciu przedsiębiorstwa wydana na podstawie ustawy o emisjach. Obciąża ona właściciela przedsiębiorstwa, a jednocześnie jest korzystna dla sąsiada dotkniętego emisjami²⁶⁵. Jeżeli środek odwoławczy wniesiony przez adresata decyzji o zamknięciu wywołuje skutek zawieszający, osoba trzecia może złożyć wniosek na podstawie § 80a ust. 2 VwGO. Wniosek ten dotyczy zarządzenia natychmiastowej wykonalności decyzji o zamknięciu zgodnie z § 80 ust. 2 zd. 1 pkt 4 VwGO. § 80a VwGO nie reguluje jednak sytuacji odwrotnej, gdy zarządzenie zamknięcia jest natychmiast wykonalne, a adresat składa wniosek o zawieszenie jego wykonalności. W takim przypadku ochrona prawna wynika bezpośrednio z § 80 ust. 4 VwGO.

Przepisy § 80a ust. 1 i 2 VwGO dotyczą wyłącznie ochrony prawnej udzielanej przez organy administracji publicznej. Z § 80a ust. 3 zd. 1 VwGO wynika natomiast, że sąd administracyjny może, na wniosek strony, stosować te same środki, przewidziane w § 80a ust. 1 i 2 VwGO. Oznacza to, że w przypadku decyzji administracyjnych o podwójnym skutku ochronę prawną można uzyskać

²⁶⁵ Postanowienie OVG Niedersachsen z dnia 13 listopada 2006 r., 1 ME 166/06, juris.

zarówno przed organem administracji publicznej, jak i przed sądem administracyjnym.

W zakresie przesłanek materialnych podlegających badaniu przez organ administracji publicznej oraz sąd administracyjny § 80a VwGO odsyła co do zasady do przesłanek określonych w § 80 VwGO, omówionych powyżej. Ponieważ w sytuacjach objętych § 80a VwGO decyzja administracyjna oddziałuje nie tylko na jej adresata, lecz także na osobę trzecią, analiza przesłanek prawnych ulega pewnym modyfikacjom²⁶⁶. Podobnie jak w przypadku § 80 VwGO, § 80a VwGO wymaga rozważenia interesów uczestników postępowania. Uwzględnieniu podlega jednak nie tylko interes adresata decyzji oraz interes publiczny, lecz także interes osoby trzeciej – zarówno wówczas, gdy decyzja administracyjna jest dla niej korzystna, jak i wtedy, gdy ma charakter obciążający²⁶⁷. W tym zakresie decydujące znaczenie mają perspektywy powodzenia postępowania głównego. W przypadku wniosku osoby trzeciej o udzielenie tymczasowej ochrony prawnej – zgodnie z tzw. teorią normy chroniącej jednostkę (*Schutznormtheorie*) – badane jest wyłącznie naruszenie tych norm prawnych, które wywierają skutek ochronny także na rzecz osoby trzeciej²⁶⁸.

2.3. Zagadnienia procesowe

Zgodnie z § 123 ust. 4 VwGO sąd rozstrzyga o wydaniu tymczasowego zarządzenia w drodze postanowienia. W odniesieniu do orzeczeń wydawanych na

²⁶⁶ H. Gersdorf [w]: *Beck'scher Online-Kommentar...*, komentarz do § 80a, nb. 67.

²⁶⁷ A. Puttler [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do §80a, nb. 25; A. Bostedt [w]: *Verwaltungsrecht...*, komentarz do § 80a, nb. 5.

²⁶⁸ Postanowienie Bayerischer VGH z dnia 23 stycznia 2018 r., 15 CS 17.2575, nb. 16, juris; postanowienie OVG Nordrhein-Westfalen z dnia 1 lipca 2002, 10 B 788/02, nb. 8, juris.

podstawie § 80 ust. 5 VwGO brak jest wyraźnego przepisu określającego ich formę. Oczywiście jest jednak, że również w tym przypadku ustawodawca zakładał wydanie rozstrzygnięcia w formie postanowienia. Wskazuje na to chociażby § 122 ust. 2 VwGO, który ustanawia obowiązek uzasadnienia postanowień i odnosi się wprost do rozstrzygnięć podejmowanych na podstawie § 80 VwGO²⁶⁹.

Zgodnie z § 5 ust. 3 VwGO sąd co do zasady wydaje postanowienia w składzie trzech sędziów, bez udziału sędziów niezawodowych. Jednakże zgodnie z § 6 ust. 1 VwGO sprawa może zostać przekazana do rozpoznania sędziemu jednoosobowemu, jeżeli nie wykazuje szczególnych trudności prawnych lub faktycznych oraz nie ma zasadniczego znaczenia. Jak wynika z § 80 ust. 8 VwGO oraz § 123 ust. 2 zd. 3 VwGO, przewodniczący składu orzekającego może w pilnych przypadkach podjąć decyzję samodzielnie. Dotyczy to zarówno rozstrzygnięć podejmowanych na podstawie § 80 ust. 5 VwGO, jak i tych wydawanych na podstawie § 123 ust. 1 VwGO. W niektórych sprawach przepisy szczególnych dziedzin prawa przewidują *ex lege* rozpoznanie sprawy w jednoosobowym składzie orzekającym, na przykład na podstawie § 76 ust. 4 zd. 1 AsylG. Zgodnie z § 122 ust. 2 VwGO orzeczenie musi być co do zasady uzasadnione. Stosując jednak analogicznie § 117 ust. 5 VwGO, dotyczący formy i treści wyroków, sąd może odstąpić od sporządzenia uzasadnienia, jeżeli kieruje się uzasadnieniem zawartym w decyzji administracyjnej lub decyzji organu odwoławczego i wyraźnie zaznacza to w swoim rozstrzygnięciu.

Z § 101 ust. 3 VwGO wynika, że przeprowadzenie rozprawy ustnej nie jest obowiązkowe w przypadku rozstrzygnięć wydawanych w formie postanowień. W

²⁶⁹ F. Schoch [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 528; H. Gersdorf [w]: *Beck'scher Online-Kommentar...*, komentarz do § 80a, nb. 192.

postępowaniu o udzielenie tymczasowego zarządzenia oraz w postępowaniu o wstrzymanie wykonania decyzji administracyjnej zazwyczaj nie zachodzi potrzeba przeprowadzania rozprawy ustnej ze względu na pilny charakter sprawy. Jej przeprowadzenie pozostaje jednak w gestii uznania sądu²⁷⁰.

Zgodnie z § 123 ust. 3 VwGO w związku z § 938 ZPO sąd dysponuje swobodą uznania co do doboru środków niezbędnych do osiągnięcia celu zamierzonego przez wnioskodawcę. Nie jest on zatem związany treścią wniosku i może w ramach tymczasowego zarządzenia wprowadzić np. ograniczenia czasowe, warunki lub obowiązki²⁷¹. Zgodnie jednak z § 88 VwGO zarządzenie nie może wykraczać poza granice żądania wnioskodawcy²⁷².

W przypadku wstrzymania wykonania decyzji administracyjnej sąd administracyjny może, na podstawie § 80 ust. 5 zd. 4 VwGO, uzależnić wstrzymanie jej wykonania od złożenia zabezpieczenia albo od spełnienia określonych warunków bądź obowiązków. Może on również ograniczyć wstrzymanie wykonania decyzji administracyjnej w czasie.

Zarządzenia wydawane na podstawie § 123 VwGO są z mocy prawa natychmiast wykonalne, zgodnie z § 168 VwGO ust. 1 nr 2 VwGO, i nie wymagają nadania klauzuli tymczasowej wykonalności. Odmiennie przedstawia się natomiast sytuacja w przypadku postanowień wydawanych na podstawie § 80 ust. 5 VwGO.

²⁷⁰ Postanowienie OVG Berlin-Brandenburg z dnia 25 maja 2018 r., OVG 10 S 32.18, nb. 2, juris; postanowienie VG Augsburg z dnia 9 grudnia 2005 r., Au 5 S 05.1965, nb. 23, juris.

²⁷¹ W. Kuhla [w]: *Beck'scher Online-Kommentar...*, komentarz do § 123, nb. 144; postanowienie VGH Baden-Württemberg z dnia 20 października 2009 r., 13 S 1887/09, nb. 4, juris.

²⁷² A. Bostedt [w]: *Verwaltungsrecht...*, komentarz do § 123, nb. 79.

Postanowienia te, poprzez czasowe wstrzymanie wykonania decyzji administracyjnej, kształtują stosunek prawny i dlatego nie podlegają wykonaniu²⁷³.

W postanowieniu dotyczącym tymczasowego zarządzenia oraz wstrzymania wykonania decyzji administracyjnej sąd orzeka także o kosztach postępowania i ustala wartość przedmiotu sporu. Zgodnie z § 154 ust. 1 VwGO, strona przegrywająca ponosi koszty postępowania. W przypadku częściowego uwzględnienia żądań, koszty mogą zostać proporcjonalnie rozdzielone zgodnie z § 155 ust. 1 VwGO. Wartość przedmiotu sporu ustala się na podstawie § 53 ust. 2 nr 1 w związku z § 52 ust. 1 i ust. 2 GKG. Wartość tę ustala się według znaczenia sprawy dla wnioskodawcy, i kierując się uznaniem sądu. Jeżeli jednak stan faktyczny i prawny sprawy nie pozwala na dokładne ustalenie wartości przedmiotu sporu, przyjmuje się jej standardową wysokość w kwocie 5.000,00 EUR. Przy ustalaniu tej wartości orzecznictwo zazwyczaj korzysta z niewiążącego katalogu wartości opracowanego przez tzw. „Komisję do spraw ustalenia wartości przedmiotu sporu” (*Streitwertkommission*) dla sądownictwa administracyjnego²⁷⁴. Z katalogu tego wynika między innymi, że w postępowaniu w sprawie ochrony tymczasowej przyjmuje się połowę wartości przedmiotu sporu w postępowaniu głównym, chyba że postępowanie w sprawie ochrony tymczasowej przewiduje lub antycypuje wynik postępowania głównego.

²⁷³ M. Dombert [w]: *Vorläufiger Rechtsschutz...*, nb. 1013. F. Schoch [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 363: krytycznie M. Weber, *Vorläufiger Rechtsschutz bei subventionsrechtlichen Konkurrentenklagen*, Frankfurt nad Menem 1990, s. 72 i nast.

²⁷⁴ Postanowienie Bayerischer VGH z dnia 23 lutego 2017 r., 8 C 16.2161, nb. 4, juris; postanowienie OVG Berlin-Brandenburg z dnia 29 sierpnia 2018 r., OVG 6 L 47.18, nb. 3, juris.

Postanowienia wydane na podstawie § 123 ust. 1 oraz § 80 ust. 5 VwGO mają moc prawną zarówno formalną, jak i materialną²⁷⁵. Materialna moc prawna postanowienia jest jednak ograniczona, ponieważ w przypadku spełnienia przesłanek określonych w § 80 ust. 7 VwGO może zostać wydane postanowienie zmieniające²⁷⁶. Ponadto materialna moc prawna postanowienia zależy od rozstrzygnięcia sprawy w postępowaniu głównym. Pozycja prawna tymczasowo przyznana wnioskodawcy w postępowaniu o ochronę tymczasową wygasa, jeśli ostatecznie przegra on w postępowaniu głównym²⁷⁷.

2.4 Uchylenie lub zmiana rozstrzygnięcia na podstawie § 80 i § 123 VwGO

Zgodnie z § 146 ust. 1 VwGO od postanowień wydanych w sprawie ochrony tymczasowej, na podstawie § 123 ust. 1 oraz § 80 ust. 5 VwGO, przysługuje odwołanie do *Oberverwaltungsgericht* (wyższego sądu administracyjnego). Zgodnie z § 147 VwGO odwołanie należy wnieść w terminie dwóch tygodni od doręczenia postanowienia sądowi, który je wydał. W postępowaniu w sprawie ochrony tymczasowej oznacza to wniesienie odwołania do *Verwaltungsgericht* (Lokalnego Sądu Administracyjnego). Decyzja *Oberverwaltungsgericht* w przedmiocie odwołania jest ostateczna (§ 152 ust. 1 VwGO).

²⁷⁵ A. Puttler [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 123, nb. 131; M. Hoppe [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 125; postanowienie OVG Niedersachsen z dnia 18 maja 2010 r., 8 ME 111/10, nb. 2, juris.

²⁷⁶ A. Puttler [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 123, nb. 131; W.-R- Schenke [w]: *VwGO...*, komentarz do § 123, nb. 41; C.-F. Menger, *Rechtskraft bei vorläufigen Beschlüssen*, w: *Recht und Staat im sozialen Wandel, Festschrift für Hans Ulrich Scupin*, N. Achterberg, W. Krawietz, D. Wyduckel (red.), Berlin 1983, s. 856.

²⁷⁷ M. Funke-Kaiser [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 123, nb. 67; A. Puttler [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 123, nb. 131; W.-R- Schenke [w]: *VwGO...*, komentarz do § 123, nb. 41; wyrok BVerwG z dnia 15 grudnia 1993 r., 6 C 20/92, nb. 21, juris.

W przypadku postanowienia w sprawie wstrzymania wykonania decyzji administracyjnej, wydanego na podstawie § 80 ust. 5 VwGO, wnioskodawcy przysługuje odwołanie. Oprócz tego możliwe jest również wniesienie wniosku o zmianę lub uchylenie tego postanowienia na podstawie § 80 ust. 7 VwGO. Zgodnie z § 80 ust. 7 VwGO sąd właściwy dla postępowania głównego może w każdym czasie zmienić lub uchylić rozstrzygnięcie dotyczące wstrzymania wykonania decyzji administracyjnej. Każda ze stron może wnioskować o zmianę lub uchylenie postanowienia, powołując się na zmianę okoliczności lub na okoliczności, które nie były wcześniej podnoszone bez jej winy. Środek zaskarżenia przewidziany w § 80 ust. 7 VwGO stanowi odrębne postępowanie, obok odwołania przewidzianego w § 146 VwGO. Umożliwia ono zarówno stronom, jak i sądowi reagowanie na zmianę okoliczności, która nastąpiła po wydaniu postanowienia²⁷⁸. Na przykład, jeżeli wcześniej rozstrzygnięcie nie było konieczne do ochrony interesów prawnych wnioskodawcy, a w wyniku zmiany okoliczności pojawiło się dla nich zagrożenie, możliwe jest żądanie zmiany poprzedniego rozstrzygnięcia na podstawie § 80 ust. 7 VwGO. W postępowaniu na podstawie § 80 ust. 7 VwGO sąd administracyjny, uwzględniając aktualny stan faktyczny i prawny, bada, czy rozstrzygnięcie powinno być zostać podjęte w ten sam sposób²⁷⁹. Od postanowienia zmieniającego, wydanego na podstawie § 80 ust. 7 VwGO, przysługuje odwołanie przewidziane w § 146 VwGO²⁸⁰.

Zgodnie z jednolitym stanowiskiem doktryny i orzecznictwa, także w przypadku postanowienia wydanego na podstawie § 123 ust. 1 VwGO

²⁷⁸ M. Dombert [w]: *Vorläufiger Rechtsschutz...*, nb. 487; postanowienie Bayerischer VGH z dnia 24 kwietnia 2007 r., 22 M 07.40006, nb. 5, juris.

²⁷⁹ P. Reimer, *Zur Dogmatik des Abänderungsverfahrens nach § 80 Abs 7 VwGO*, Die öffentliche Verwaltung 2010, s. 688.

²⁸⁰ A. Puttler [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 123, nb. 130; A. Bostedt, [w]: *Verwaltungsrecht...*, komentarz do § 123, nb. 195.

wnioskodawcy przysługuje środek zaskarżenia w postaci wniosku o zmianę lub uchylenie tymczasowego zarządzenia. Ponieważ jednak § 123 VwGO nie zawiera wyraźnej podstawy prawnej dla takiego środka zaskarżenia, sporne pozostaje, na jakiej podstawie należy go oprzeć. Pierwotnie powoływano się na § 927 ZPO, który przewiduje możliwość takiej zmiany w odniesieniu do tymczasowego zarządzenia w postępowaniu cywilnym²⁸¹. Przeważający pogląd w literaturze i orzecznictwie odrzuca obecnie to stanowisko. Wynika to z faktu, że § 123 VwGO nie zawiera odesłania do tego przepisu. Ponadto ustawodawca nie dokonał w ostatnich dziesięcioleciach żadnych zmian w tym zakresie. W związku z tym nie należy przyjmować, że w § 123 VwGO mamy do czynienia z błędem legislacyjnym. Wniosek o zmianę lub uchylenie tymczasowego zarządzenia należy zatem oprzeć na analogicznym zastosowaniu § 80 ust. 7 VwGO²⁸². Przemawia za tym fakt, że prowadzi to do ujednoczenia dwóch głównych trybów ochrony tymczasowej. Jest to rozwiązanie szczególnie korzystne, ponieważ wyraźne rozróżnienie między nimi nie zawsze jest możliwe²⁸³.

W orzecznictwie i doktrynie sporna pozostaje kwestia, czy także po wydaniu negatywnego postanowienia na podstawie § 123 VwGO możliwe jest złożenie wniosku przewidzianego w § 80 ust. 7 VwGO. Część doktryny odrzuca taką możliwość, wskazując, że w tego rodzaju sytuacjach odwoływanie się do

²⁸¹ Postanowienie OVG Nordrhein-Westfalen z dnia 29 grudnia 1989 r., 11 B 3614/89, nb. 5 i nast., juris; postanowienie OVG Rheinland-Pfalz z dnia 19 grudnia 1990 r., 1 D 12325/90, juris; postanowienie Hamburgisches OVG z dnia 13 lipca 1993, Bs IV 110/93, nb. 7, juris.

²⁸² Postanowienie OVG Niedersachsen z dnia 3 lipca 2019 r., 12 MC 93/19, nb. 9, juris; F. Schoch [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 175a i nast.; A. Puttler [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 123, nb. 128; M. Kamp, *Das gerichtliche Abänderungsverfahren im einstweiligen Rechtsschutz – insbesondere sein Verhältnis zu Beschwerdeverfahren*, Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter 2005, s. 248.

²⁸³ M. Dombert [w]: *Vorläufiger Rechtsschutz...*, nb. 491; ujęcie odesłania do § 80 ust. 7 VwGO w § 123 VwGO postuluje *de lege ferenda* F. Schoch, *Der vorläufige Rechtsschutz im 4. VwGO-Änderungsgesetz*, NVwZ 1991, s. 1121.

analogii z § 80 ust. 7 VwGO nie jest konieczne, ponieważ wnioskodawca może złożyć nowy wniosek na podstawie § 123 VwGO²⁸⁴. Stanowisko to pozostaje jednak w sprzeczności z dominującym w literaturze i orzecznictwie poglądem. Zgodnie z tym poglądem brak jest uzasadnienia faktycznego dla odmiennego traktowania obu sytuacji, a złożeniu ponownego wniosku na podstawie § 123 VwGO stoi na przeszkodzie materialna moc prawna²⁸⁵.

W przypadku postanowień wydanych na podstawie § 123 ust. 1 VwGO organ administracji publicznej lub przypozywany mogą – zgodnie z § 123 ust. 3 VwGO w związku z § 926 ust. 1 ZPO – złożyć w oznaczonym terminie wniosek o zobowiązanie wnioskodawcy do wniesienia skargi w postępowaniu głównym. Celem tego środka jest ograniczenie okresu obowiązywania tymczasowego zarządzenia do niezbędnego minimum. Jednocześnie służy on zobowiązaniu wnioskodawcy do merytorycznego wyjaśnienia sprawy w postępowaniu głównym. Na gruncie postępowania sądowoadministracyjnego przepis ten należy interpretować w ten sposób, że wnioskodawca może zostać zobowiązany także do podjęcia czynności niezbędnych do wniesienia skargi. Do czynności tych należy w szczególności złożenie wniosku o wydanie decyzji administracyjnej lub przeprowadzenie postępowania odwoławczego²⁸⁶. Jeżeli wnioskodawca nie wykona obowiązku nałożonego na podstawie § 926 ust. 1 ZPO, organ administracji publicznej lub przypozywany mogą wystąpić z wnioskiem o uchylenie

²⁸⁴ M. Funke-Kaiser [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 123, nb. 71; M. Happ [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 123, nb. 81.

²⁸⁵ F. Schoch [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 177b.

²⁸⁶ M. Happ [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 123, nb. 67a; J. Buchheister [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 123, nb. 40.

tymczasowego zarządzenia na podstawie § 926 ust. 2 ZPO. Od obu postanowień przysługuje odwołanie na podstawie § 146 ust. 1 VwGO²⁸⁷.

2.5. Roszczenie odszkodowawcze na podstawie § 80 oraz § 123 VwGO

Jeżeli organ administracji publicznej poniesie szkodę wskutek wykonania tymczasowego zarządzenia, które było od początku nieuzasadnione, wówczas – zgodnie z § 123 ust. 3 VwGO w związku z § 945 ZPO – szkoda ta podlega naprawieniu przez wnioskodawcę. Jeżeli przykładowo *ex post* okaże się, że obowiązek organu administracji publicznej do wypłaty świadczeń socjalnych na rzecz wnioskodawcy był nieuzasadniony, na podstawie wskazanych przepisów wnioskodawca będzie zobowiązany do ich zwrotu²⁸⁸.

Przepis § 945 ZPO, do którego odsyła § 123 ust. 3 VwGO, ustanawia odpowiedzialność wnioskodawcy niezależnie od jego winy. Opiera się on na założeniu, że ryzyko wykonania postanowienia wydanego w postępowaniu w sprawie ochrony tymczasowej powinien ponosić podmiot czerpiący korzyści z wykonalności rozstrzygnięcia zapadłego jedynie w postępowaniu wstępnym i pobieżnym²⁸⁹. Kwestia, czy tymczasowe zarządzenie było od początku nieuzasadnione, jest badana w ramach odrębnego postępowania odszkodowawczego. Co do zasady sąd właściwy ocenia przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej według własnego uznania. Jeżeli jednak przed wydaniem rozstrzygnięcia w postępowaniu odszkodowawczym zapadnie

²⁸⁷ A. Puttler [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 123, nb. 140 i nast.

²⁸⁸ Wyrok OVG Berlin z dnia 9 lipca 1992 r., 6 B 58.90, juris.

²⁸⁹ F. Schoch [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 123, nb. 193; A. Puttler [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 123, nb. 143; wyrok BGH z dnia 22 października 1992 r., IX ZR 36/92, nb. 24 juris.

prawomocne orzeczenie w postępowaniu głównym, sąd rozpoznający sprawę odszkodowawczą jest związany ustaleniami dotyczącymi prawdopodobieństwa uwzględnienia skargi głównej. Nie jest natomiast związany ustaleniami dotyczącymi konieczności wydania tymczasowego zarządzenia, gdyż ocena tej przesłanki nie stanowi przedmiotu postępowania głównego²⁹⁰. Kwestia, czy sąd właściwy w postępowaniu odszkodowawczym na podstawie § 945 ZPO jest związany rozstrzygnięciem wydanym w postępowaniu odwoławczym w sprawie ochrony tymczasowej, pozostaje sporna w literaturze i orzecznictwie. Część przedstawicieli doktryny przyjmuje, że rozstrzygnięcie to ma moc wiążącą we wszystkich przypadkach²⁹¹ lub wyłącznie w razie uchylenia rozstrzygnięcia pierwszej instancji²⁹². Inni natomiast całkowicie odrzucają jego moc wiążącą, wskazując na pobieżny charakter badania przesłanek w postępowaniu odwoławczym²⁹³.

W literaturze i orzecznictwie dominuje pogląd, że roszczenia odszkodowawcze na podstawie § 123 ust. 3 VwGO w związku z § 945 ZPO należy dochodzić przed sądami powszechnymi²⁹⁴. Częściowo przyjmuje się również stanowisko, że ze względu na oparcie sporu na normach prawa publicznego oraz

²⁹⁰ M. Dombert [w]: *Vorläufiger Rechtsschutz...*, nb. 535; wyrok BGH z dnia 7 czerwca 1988 r., IX ZR 278/87, nb. 19, juris; wyrok BGH z dnia 1 kwietnia 1993 r., I ZR 70/91, nb. 17, juris; inaczej G. Fischer, *Hat das im einstweiligen Rechtsschutz ergangene rechtskräftige Urteil Bedeutung für den Schadensersatzanspruch aus § 945 ZPO*, w: *Festschrift für Franz Merz*, W. Gerhardt, W. Henckel, J. Kilger, G. Kreft (red), Kolonia 1992, s. 90.

²⁹¹ Wyrok VGH Baden-Württemberg z dnia 5 października 1982 r., 4 S 5/80, VBIBW 1984, s. 86.

²⁹² M. Happ [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 123, nb. 85; postanowienie Bayerischer VGH z dnia 13 grudnia 1993 r., 12 CE 93.3179, nb. 12, juris.

²⁹³ F. Schoch [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 123, nb. 196a; A. Puttler [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 123, nb. 144.

²⁹⁴ M. Happ [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 123, nb. 85; wyrok BGH z dnia 23 września 1980 r., VI ZR 165/78, nb. 10 i nast., juris.

brak wyraźnego przepisu przydzielającego te sprawy sądom cywilnym, roszczenia powinny być kierowane do sądów administracyjnych²⁹⁵.

Roszczenia może dochodzić wyłącznie organ administracji publicznej, przeciwko któremu skierowano wniosek, natomiast nie przysługuje ono przypozywanemu²⁹⁶. Z tego względu roszczenie odszkodowawcze na podstawie § 123 ust. 3 VwGO w związku z § 945 ZPO ma niewielkie znaczenie praktyczne. W większości przypadków organ administracji publicznej nie ponosi bowiem żadnej szkody, podczas gdy powstaje ona – zwłaszcza w sprawach budowlanych – po stronie inwestorów będących przypozywanymi w postępowaniu. Część doktryny opowiada się zatem za rozszerzeniem możliwości dochodzenia roszczenia odszkodowawczego także na przypozywanego²⁹⁷. Stanowisko to jest jednak w przeważającej mierze odrzucane. Wskazuje się w szczególności na jednoznaczne brzmienie § 945 ZPO, brak odpowiedniego unormowania w § 80 VwGO oraz ograniczenia ochrony prawnej wynikające z ryzyka wysokich roszczeń odszkodowawczych²⁹⁸.

W § 80 VwGO nie przewidziano możliwości uzyskania odszkodowania ani przez adresata decyzji administracyjnej, ani przez organ administracji publicznej. Przepis odszkodowawczy zawarty w § 945 ZPO nie może stanowić podstawy roszczenia – ani bezpośrednio, ani w drodze analogii – w przypadku ochrony

²⁹⁵ M. Dombert [w]: *Vorläufiger Rechtsschutz...*, nb. 547; wyrok VGH Baden-Württemberg z dnia 5 października 1982 r., VBIBW 1984, s. 86.

²⁹⁶ M. Funke-Kaiser [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 123, nb. 84; J. Buchheister [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 123, nb. 41.

²⁹⁷ tak już K. Redeker, glosa do wyroku BGH z dnia 7 listopada 1961 r., II ZR 47/61, DVBl 1962, 220 i nast.; K.-D. Daumann, *Der Suspensiveffekt des § 80 VwGO als Vollzugs- oder Wirkungshemmung*, Berlin 1964, s. 94 i nast.; M. Martini, *Baurechtsvereinfachung und Nachbarschutz*, DVBl. 2001, s. 1488; M. Rudek, *Schadensersatz für den Beigeladenen nach erfolglosem Antrag des Mitbewerbers auf einstweilige Anordnung im beamtenrechtlichen Konkurrentenverfahren?*, Neue Juristische Wochenschrift 2003, s. 3531.

²⁹⁸ A. Bostedt [w]: *Verwaltungsrecht...*, komentarz do § 123, nb. 104; A. Puttler [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 123, nb. 148.

tymczasowej na podstawie § 80 VwGO²⁹⁹. Przeciwno analogicznemu stosowaniu § 945 ZPO przemawia fakt, że adresat decyzji administracyjnej, który zgodnie z § 80 ust. 5 zd. 1 VwGO uzyskałby tymczasową ochronę prawną, ponosiłby odpowiedzialność odszkodowawczą w razie utrzymania decyzji w mocy w postępowaniu głównym. Ryzyko finansowe związane z korzystaniem z tymczasowej ochrony prawnej prowadziłyby do znacznego ograniczenia konstytucyjnie gwarantowanej skuteczności ochrony prawnej³⁰⁰. Jeżeli organ administracji publicznej nada decyzji rygor natychmiastowej wykonalności zgodnie z § 80 ust. 2 zd. 1 nr 4 VwGO lub nie wstrzyma wykonania decyzji podlegającej wykonaniu z mocy prawa zgodnie z § 80 ust. 4 VwGO, a decyzja ta zostanie następnie uchylona w postępowaniu głównym, jej adresat może dochodzić odszkodowania. Odszkodowanie to może być dochodzone jedynie na podstawie tzw. roszczenia o usunięcie skutków lub roszczenia z tytułu odpowiedzialności urzędowej³⁰¹.

3. Wnioski cząstkowe

Niemiecka ustawa o ustroju sądów administracyjnych i postępowaniu przed nimi reguluje tymczasową ochronę prawną nie tylko w postępowaniu sądowoadministracyjnym, lecz także w postępowaniu administracyjnym. Takie powiązanie postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego w ustawie

²⁹⁹ F. Schoch [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 598; M. Redeker [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 71; J. Müller, *Schadenersatz bei ungerechtfertigter Inanspruchnahme vorläufigen Rechtsschutzes nach der VwGO*, Frankfurt nad Menem 1998, s. 34.

³⁰⁰ W.-R. Schenke [w]: *VwGO...*, komentarz do § 80, nb. 208.

³⁰¹ A. Puttler [w]: *Verwaltungsgerichtsordnung...*, komentarz do § 80, nb. 178; H. Gersdorf [w]: *Beck'scher Online-Kommentar...*, komentarz do § 80, nb. 202; postanowienie BVerwG z dnia 9 sierpnia 1990 r., 1 B 94/90, nb. 9, juris; krytycznie: L. Renck, *Zum Schadenersatz bei Vollstreckung eines zu Unrecht sofort vollziehbaren Verwaltungsakts*, NVwZ 1994, s. 1177 oraz L. Renck, *Gesetzgebungsbefugnis und sofortige Vollziehbarkeit*, BayVBl 1991, s. 743.

o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie jest wyjątkiem w prawie niemieckim. Przykładowo VwGO reguluje również wymogi dotyczące postępowania odwoławczego w postępowaniu administracyjnym.

Zgodnie z VwGO tymczasowa ochrona prawna przysługuje w przypadku wydania przez organ administracji publicznej decyzji administracyjnej opatrzonej rygorem natychmiastowej wykonalności. Co do zasady w prawie niemieckim środki odwoławcze w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym wywołują skutek suspensywny. Regulacja ta nie definiuje jednak, jakie skutki wywołuje suspensywność środka odwoławczego. VwGO przewiduje jednak odstępstwa od zasady suspensywności. W określonych przypadkach środek odwoławczy nie wywołuje skutku zawieszającego – ani z mocy prawa, ani na podstawie zarządzenia organu administracji publicznej. W prawie niemieckim zauważalna jest jednak tendencja do ograniczania suspensywności środków odwoławczych poprzez wprowadzanie w ustawach szczególnych natychmiastowej wykonalności decyzji administracyjnych z mocy prawa. Takie ograniczenie skutku zawieszającego środków odwoławczych nie budzi jednak zastrzeżeń z punktu widzenia prawa konstytucyjnego, ponieważ niemiecka ustawa zasadnicza ustanawia jedynie wymóg zapewnienia skutecznej ochrony prawnej. Sposób zapewnienia skutecznej ochrony prawnej pozostaje w gestii ustawodawcy. Rozwiązania o charakterze rozproszonym bywają jednak słusznie krytykowane ze względu na ich fragmentaryczność i brak spójności.

Ochrona tymczasowa przysługuje również uczestnikowi postępowania administracyjnego lub sądownoadministracyjnego, który nie żąda zarządzenia ani przywrócenia skutku zawieszającego środka odwoławczego od decyzji administracyjnej. VwGO przewiduje w tym przypadku możliwość wydania tzw.

tymczasowego zarządzenia. Środek ten znajduje zastosowanie, gdy uczestnik postępowania zmierza do zobowiązania organu administracji publicznej do podjęcia lub zaniechania określonego działania bądź do ustalenia istnienia albo nieistnienia stosunku prawnego, bez konieczności wydania decyzji administracyjnej. Tymczasowe zarządzenie służy zabezpieczeniu roszczenia, którego dochodzi w postępowaniu głównym.

W obu formach ochrony tymczasowej bierze się zasadniczo pod uwagę prawdopodobieństwo powodzenia środka odwoławczego w postępowaniu głównym. Ze względu na pilny charakter postępowania w sprawie ochrony tymczasowej zakres badania tych przesłanek jest węższy niż w postępowaniu głównym. To ograniczenie – zgodnie z trafnym poglądem wyrażanym w piśmiennictwie i orzecznictwie – dotyczy jednak wyłącznie przesłanek faktycznych. Oprócz oceny prawdopodobieństwa powodzenia środka odwoławczego bierze się także pod uwagę skutki, jakie brak udzielenia ochrony tymczasowej może wywołać dla uczestników postępowania. Przyjmuje się, że im poważniejsze i bardziej nieodwracalne skutki wynikające z natychmiastowej wykonalności decyzji, tym silniejsze są argumenty przemawiające za udzieleniem ochrony tymczasowej. Głównym celem ochrony tymczasowej przewidzianej w VwGO jest zatem zabezpieczenie praw podmiotowych uczestników postępowania do zakończenia postępowania głównego.

Rozdział II

Ochrona tymczasowa w polskiej procedurze sądownoadministracyjnej

1. Wprowadzenie

W polskiej procedurze sądownoadministracyjnej, art. 61 § 1 p.p.s.a. ustanawia brak suspensywności skargi do sądu administracyjnego. Oznacza to, że wniesienie skargi nie wstrzymuje wykonania zaskarżonego aktu lub czynności. W ujęciu teoretycznoprawnym przepis ten ma charakter reguły – normy o jednoznacznym i konkretnym zastosowaniu, obowiązującej według zasady „wszystko albo nic”³⁰².

Od tej reguły ustawodawca przewidział wyjątki w art. 61 § 2 i § 3 p.p.s.a. Skarga jest składana zgodnie z art. 54 p.p.s.a. za pośrednictwem organu, którego akt lub czynność stały się przedmiotem skargi. Po jej wniesieniu organ ten może, na wniosek skarżącego bądź z urzędu, wstrzymać wykonanie aktu lub czynności na podstawie art. 61 § 2 p.p.s.a. Jeżeli organ nie wyda postanowienia w tej sprawie albo nie uwzględni wniosku na dalszym etapie postępowania, sąd administracyjny na wniosek skarżącego może wstrzymać wykonanie zaskarżonego aktu lub czynności na podstawie art. 61 § 3 p.p.s.a.

Wyjątek od reguły braku suspensywności skargi do sądu administracyjnego został również przewidziany w przepisach szczególnych. Jako przykład może posłużyć art. 9 Ustawy o gospodarce nieruchomościami³⁰³. Zgodnie z tym przepisem, w sprawach dotyczących wykonywania, ograniczania lub pozbawiania

³⁰² A. Dyrda, *Teoria i filozofia prawa*, Warszawa 2021, s. 120 i nast.

³⁰³ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2023 r. poz. 344 ze zm., ost. zm. Dz.U. 2025 r. poz. 1080, ost. zm. Dz.U. 2025 poz. 1080).

praw do nieruchomości, organ, który wydał decyzję, w razie wniesienia skargi do sądu administracyjnego, wstrzymuje z urzędu jej wykonanie.

Wprowadzając regułę braku suspensywności skargi do sądu administracyjnego, ustawodawca przyznaje więc pierwszeństwo interesowi publicznemu, rozumianemu jako sprawne, skuteczne wykonywanie aktów władczych. Wstrzymanie wykonania aktu lub czynności może nastąpić jedynie w drodze wyjątku w konkretnym przypadku. Warunkiem jest spełnienie przesłanek określonych w art. 61 § 2 i § 3 p.p.s.a.³⁰⁴ i dokonanie wyważenia interesu publicznego w wykonywaniu aktu lub czynności oraz interesu jednostki w ich wstrzymaniu³⁰⁵. Odstępstwo od reguły natychmiastowej wykonalności przewidzianej w art. 61 p.p.s.a. stanowi przejaw konstytucyjnie wymaganego kompromisu pomiędzy skutecznym wykonywaniem aktów lub czynności a efektywną ochroną sądową.

1.1. Cele ochrony tymczasowej w polskiej procedurze sądowoadministracyjnej

Celem instytucji wstrzymania wykonania aktu jest wyłącznie tymczasowe ukształtowanie stosunków do czasu merytorycznego rozpoznania sprawy przez sąd³⁰⁶. Jednocześnie należy podkreślić, że ochrona tymczasowa przewidziana w art. 61 § 3 p.p.s.a., nie ma na celu zabezpieczenia strony przed wszelkimi możliwymi skutkami bezpośrednio wynikającymi z wykonania zaskarżonego aktu. Chroni ona

³⁰⁴ T. Woś [w]: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, T. Woś, Warszawa 2016, komentarz do art. 61, nb. 1; J. Tarno [w]: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi: komentarz*, red. J. Tarno, Warszawa 2011, komentarz do art. 61, nb. 1.

³⁰⁵ Postanowienie WSA w Poznaniu z 10 kwietnia 2015 r., I SA/Po 298/15, CBOSA; postanowienie WSA w Lublinie z 11 maja 2016 r., III SA/Lu 288/16, CBOSA.

³⁰⁶ Postanowienie NSA z 18 marca 2014 r., II OZ 250/14, LEX nr 1447295.

tylko przed tymi skutkami, których nie dałoby się naprawić w przypadku ewentualnego uwzględnienia skargi. Chodzi zatem o szkodę wyrządzoną wykonaniem konkretnego aktu. Jest to szkoda nienaprawialna zarówno przez późniejszy zwrot wygezekwowanego świadczenia, jak i przez przywrócenie stanu pierwotnego z powodu upływu czasu³⁰⁷.

Celem tymczasowej ochrony prawnej (środków zabezpieczających) jest również zapewnienie skuteczności ochrony sądowej w postępowaniu głównym. Brak zabezpieczenia tej niebagatelnej kwestii przez sąd mógłby bowiem prowadzić do tego, że rozstrzygnięcie w sprawie głównej nie byłoby efektywne ze względu na skutki, które już nastąpiły i są trudne bądź niemożliwe do odwrócenia. Szczególne ryzyko stwarza w tym kontekście przewidziany ustawowo brak suspensywności skargi na akt lub czynność, określony w art. 61 § 1 p.p.s.a. Co do zasady, każda decyzja administracyjna wydana w trybie określonym w kodeksie postępowania administracyjnego jest wykonalna, jeżeli jest ostateczna (art. 16 § 1 zd. 1 k.p.a. w. zw. z art. 130 k.p.a.). Jak wynika z art. 130 § 3 k.p.a., również decyzja pierwszoinstancyjna może być wykonalna już przed jej ostatecznością, jeśli nadano jej rygor natychmiastowej wykonalności albo gdy podlega natychmiastowemu wykonaniu z mocy ustawy. Potencjalnie istnieje ryzyko, że decyzja administracyjna, która zostanie uznana za sprzeczną z prawem, może zostać wykonana przed wydaniem rozstrzygnięcia w postępowaniu sądowoadministracyjnym, co może prowadzić do powstania nieodwracalnych skutków prawnych po stronie adresata tej decyzji.

³⁰⁷ Wyrok NSA z 21 czerwca 2018 r., sygn. akt II OSK 1548/18, LEX nr 2513909.

1.2. Funkcje ochrony tymczasowej w polskiej procedurze sądownoadministracyjnej

Z przedstawionych celów tymczasowej ochrony prawnej wynikają określone funkcje tego środka w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Po pierwsze, tymczasowa ochrona prawna przewidziana w art. 61 p.p.s.a. pełni funkcję gwarancyjną. Dzięki nadaniu skardze skutku suspensywnego skarżący zostaje zabezpieczony przed skutkami wykonania decyzji administracyjnej, co w sposób prewencyjny chroni go również przed powstaniem szkody oraz nieodwracalnych konsekwencji.

Po drugie, tymczasowa ochrona prawna realizuje również funkcję stabilizacyjną – zapewnia niezmiennosc stanu faktycznego i prawnego sprzed wydania decyzji administracyjnej do momentu rozpoznania skargi i wydania wyroku przez wojewódzki sąd administracyjny. Tym samym zapewnia ona realną ochronę sądową w postępowaniu sądownoadministracyjnym, gwarantując zachowanie skuteczności finalnego orzeczenia sądu pierwszej instancji, które w przeciwnym razie mogłoby zostać pozbawione praktycznego znaczenia wskutek upływu czasu.

Po trzecie, jak już wcześniej wskazano, ochrona tymczasowa w postępowaniu sądownoadministracyjnym realizuje również funkcję kompensacyjną. Pozwala ona bowiem na zachowanie niezbędnej równowagi pomiędzy interesem publicznym, przemawiającym za wykonaniem decyzji administracyjnej a interesem jednostki w jej wstrzymaniu.

Środek tymczasowy pełni zatem funkcję „instrumentu zabezpieczającego” w procedurze sądownoadministracyjnej. Jego celem jest zapewnienie realnej skuteczności ochrony prawnej w postępowaniu głównym. Tym samym zapewnia

praktyczne zastosowanie konstytucyjnej zasady skutecznej ochrony sądowej, wyrażonej w art. 45 ust. 1 KRP oraz w art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

1.3. Aksjologia ochrony tymczasowej w polskiej procedurze sądownoadministracyjnej

Na wstępie warto wskazać na aksjologiczne podstawy koncepcji tymczasowej ochrony prawnej przewidzianej w przepisach p.p.s.a. W tym kontekście aksjologia oznacza wartości stanowiące fundament danej regulacji prawnej³⁰⁸. Aksjologia szeroko rozumianego prawa publicznego, w tym postępowania sądownoadministracyjnego, była wielokrotnie analizowana w literaturze przedmiotu³⁰⁹. Należy jednak zauważyć, że w doktrynie wciąż brakuje opracowań dotyczących aksjologicznych podstaw ochrony tymczasowej określonej w art. 61 p.p.s.a.

W kontekście tymczasowej ochrony prawnej w polskim postępowaniu sądownoadministracyjnym kluczowe znaczenie ma konstytucyjna zasada państwa prawnego, wyrażona w art. 2 KRP oraz wywodząca się z niej zasada proporcjonalności, ujęta w art. 31 ust. 3 KRP. Zasada proporcjonalności oznacza, że ingerencja w sytuację prawną jednostki musi być uzasadniona ekwiwalentnym celem, któremu służy dana regulacja³¹⁰. Konieczne jest zatem należyte wyważenie celu legislacyjnego i środka użytego do jego realizacji³¹¹. W kontekście ochrony

³⁰⁸ K. Chochowski, Aksjologia w prawie administracyjnym, [w]: J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego Tom I*, Warszawa 2017.

³⁰⁹ Por. np. monografię pod redakcją J. Zimmermanna *Aksjologia prawa administracyjnego Tom II*, Warszawa 2017, w której rozdział pierwszy poświęcony jest sądownictwu administracyjnemu.

³¹⁰ L. Garlicki, K. Wojtyczek [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, wyd. II, red. M. Zubik, Warszawa 2016, art. 31.

³¹¹ Wyrok TK z 9 października 2012 r., P 27/11, OTK-A 2012, nr 9, poz. 104.

tymczasowej ujętej w art. 61 p.p.s.a. oznacza to konieczność wyważania interesów – pomiędzy interesem publicznym, polegającym na niezakłóconym wykonywaniu aktów lub czynności, a interesem jednostki, która domaga się wstrzymania ich wykonania, dopóki trwa postępowanie sadowoadministracyjne. Tymczasowa ochrona prawna służy zatem wyważeniu tych przeciwstawnych wartości odpowiadających standardom państwa prawnego. Wyważenie to następuje w tym przypadku poprzez pierwszeństwo realizacji interesu publicznego polegającego na wykonaniu aktu lub czynności. Jednocześnie adresat zachowuje możliwość uzyskania wstrzymania tego wykonania pod warunkiem spełnienia przesłanek zawartych w art. 61 p.p.s.a.

Kolejną podstawą aksjologiczną ochrony tymczasowej ujętą w art. 61 p.p.s.a. jest zawarte w art. 45 KRP prawo do sądu, będące konsekwencją zasady, że wyłącznie sąd jest organem, który decyduje ostatecznie o wolnościach, prawach i obowiązkach jednostki³¹². Rozpatrzenie sprawy powinno nastąpić bez nieuzasadnionej zwłoki, a więc w takim momencie postępowania, w którym sądowa weryfikacja może przynieść jeszcze rzeczywisty i praktyczny pożytek dla jej adresata bądź jednego z jej adresatów. Spóźniona ochrona prawna prowadzi bowiem do osłabienia skuteczności sądów i zaufania do nich³¹³. Niebezpieczeństwo to jest również widoczne w postępowaniu sadowoadministracyjnym. W 2024 r. do wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęło 69 419 spraw, a średni czas oczekiwania na rozpatrzenie sprawy wynosił poniżej 4,5 miesiąca³¹⁴. Natomiast do Naczelnego Sądu Administracyjnego wpłynęło w 2024 r. 23 985 spraw, a średni

³¹² W. Skrzydło [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. VII, Warszawa 2013, art. 45.

³¹³ P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, wyd. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, art. 45.

³¹⁴ Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2024 roku, Warszawa 2025, s. 32.

czas oczekiwania na rozpoznanie skargi kasacyjnej wynosi poniżej 19 miesięcy³¹⁵. Czas trwania postępowania jasno pokazuje, że środek ochrony tymczasowej w postępowaniu administracyjnym jest niezbędny, aby konstytucyjnie zapewnione prawo do sądu nie miało jedynie iluzorycznego charakteru.

2. Wykonalność aktu organu administracji publicznej

Podstawową formą załatwienia sprawy przez organ administracji publicznej jest – zgodnie z art. 104 § 1 k.p.a. – wydanie decyzji. Według art. 130 § 1 k.p.a. decyzja administracyjna z zasady nie podlega wykonaniu przed upływem terminu do wniesienia odwołania. Od tej podstawowej zasady ustawodawca przewidział jednak wyjątki. Zgodnie z art. 130 § 3 k.p.a. wykonalność może dotyczyć także decyzji nieostatecznych, jeżeli nadano im rygor natychmiastowej wykonalności. Może to dotyczyć również decyzji, które podlegają natychmiastowemu wykonaniu z mocy ustawy. Z kolei decyzja wydana przez organ drugiej instancji w postępowaniu odwoławczym jest wykonalna z chwilą jej wydania (art. 130 § 1 w związku z art. 16 § 1 k.p.a.) Wniesienie skargi do sądu administracyjnego – zgodnie z art. 61 § 1 p.p.s.a. – nie wstrzymuje jej wykonalności.

W doktrynie istnieją znaczące rozbieżności dotyczące tego, jak należy rozumieć pojęcie wykonalności, użyte przez ustawodawcę w art. 61 p.p.s.a. J. Jendrośka definiuje wykonalność aktu organu administracji publicznej jako realizację stanu rzeczy odpowiadającego treści aktu, przy czym realizacja ta nie

³¹⁵ Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2024 roku, Warszawa 2025, s. 14.

musi mieć charakteru przymusowego³¹⁶. Zakładając taką definicję, w piśmiennictwie i orzecznictwie w większości przyjmuje się, że przedmiotem ochrony tymczasowej na podstawie art. 61 p.p.s.a. mogą być wyłącznie akty nadające się do wykonania i wymagające wykonania³¹⁷. Do takich aktów zalicza się zobowiązujące akty organów administracji publicznej, czyli takie, które nakazują lub zakazują adresatowi określonego zachowania. Chodzi o akty, które jednocześnie przyznające określone uprawnienia i nakładające obowiązki. Należą do nich także akty, które zobowiązują jeden podmiot, a drugi wyłącznie uprawniają³¹⁸. Przykładami takich decyzji są nakaz rozbioru budynku mieszkalnego³¹⁹ oraz decyzja o wydaleniu z uczelni³²⁰.

W części piśmiennictwa postuluje się, aby również konstytutywne akty uprawniające podlegały wstrzymaniu wykonalności na podstawie art. 61 p.p.s.a.³²¹. Akty te nie podlegają wykonalności *sensu stricto*, gdyż realizacja przewidzianego w nich stanu rzeczy nie wymaga podjęcia działań przez podmiot uprawniony. Jednak w przypadku takich decyzji jak nadanie obywatelstwa, wstrzymanie wykonalności miałyby oznaczać zawieszenie skutków prawnych. Oznaczałoby to uniemożliwienie wydanie paszportu do czasu ustania wstrzymania wykonalności

³¹⁶ J. Jendrośka, *Zagadnienia prawne wykonania aktu administracyjnego*, Wrocław 1963, s. 22; M. Jagielska, A. Wiktorowska, P. Wajda [w]: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser., M. Wierzbowski, Warszawa 2019, komentarz do art. 61, nb. 2; J. Tarno [w]: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi...*, komentarz do art. 61, nb. 5.

³¹⁷ T. Woś, *Postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 1996, s. 146; J. Tarno [w]: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi...*, komentarz do art. 61, nb. 5; M. Jagielska, A. Wiktorowska, P. Wajda [w]: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi...*, komentarz do art. 61, nb. 2; postanowienie NSA z dnia 18 sierpnia 2009 r., II OZ 665/09, LEX nr 552936.

³¹⁸ M. Sieradzka [w]: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. P. Szustakiewicz, A. Skoczylas, Warszawa 2016, komentarz do art. 61, nb. 3; B. Dauter [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. A. Kabat, M. Niezgodka-Medek, B. Dauter, Kraków 2019, komentarz do art. 61, nb. 9; postanowienie NSA z dnia 18 sierpnia 2009 r., II OZ 665/09, LEX nr 552936.

³¹⁹ Postanowienie WSA w Krakowie z dnia 31 października 2018 r., II SA/Kr 995/18, CBOSA.

³²⁰ Postanowienie WSA w Bydgoszczy z dnia 10 stycznia 2011 r., II SA/Bd 1281/10, CBOSA.

³²¹ M. Romańska, *Skuteczność orzeczeń sądów administracyjnych*, Rozdział V.3., Warszawa 2010; tak również M. Bogusz, *W sprawie pojęcia wykonalności decyzji administracyjnej*, Gdańskie Studia Prawnicze 2000, nr 2, s. 93.

decyzji o nadaniu obywatelstwa³²². Pogląd ten znalazł również poparcie w jednym orzeczeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego. W postanowieniu z dnia 28 października 2011 r. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że pojęcie „wykonania decyzji” należy rozumieć szeroko. Oznacza wywołanie skutków prawnych wynikających z jej rozstrzygnięcia, podobnie jak w art. 130 § 1-2 k.p.a. oraz art. 152 p.p.s.a.³²³.

Jeszcze szersze ujęcie wykonalności aktu organu administracji publicznej proponuje K. Defecińska-Tomczak. Według niej pojęcie wykonania należy stosować do wszystkich aktów podlegających kontroli sądowoadministracyjnej³²⁴. Za tym stanowiskiem przemawia fakt, że na podstawie art. 61 p.p.s.a. można również wstrzymać wykonalność aktów prawa miejscowego, które nie weszły jeszcze w życie. Wykonanie aktów prawa miejscowego nie mieści się zatem w wąskim ujęciu wykonalności, proponowanym przez część orzecznictwa i doktryny³²⁵.

J. Borkowski³²⁶ i E. Łętowska³²⁷ opowiedzieli się za objęciem sądowoadministracyjną ochroną tymczasową także aktów odmownych. Jako przykład podają sprawę cudzoziemca, któremu odmówiono udzielenia wizy na pobyt stały³²⁸. Również w tym przypadku wstrzymanie wykonalności decyzji

³²² J. Tarno [w]: *System Prawa Administracyjnego, Sądowa kontrola administracji publicznej. Tom 10*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016, rozdział VIII., nb. 20; J. Tarno [w]: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi...*, komentarz do art. 61, nb. 5.

³²³ Postanowienie NSA z dnia 28 października 2011 r., II GZ 480/11, LEX nr 1070301.

³²⁴ K. Defecińska-Tomczak [w:] *Polskie sądownictwo administracyjne*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2006, nb. 221.

³²⁵ *tamże*

³²⁶ J. Borkowski, *Wstrzymanie wykonania aktu zaskarżonego do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Prof. zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001, s. 75 i nast.

³²⁷ E. Łętowska, *Glosa do postanowienia NSA z 19 maja 2000 r.*, V SA 2509/99, OSP 2000, z. 11, poz. 164.

³²⁸ Por. postanowienie NSA z dnia 19 maja 2000 r., V SA 2509/99, OSP 2000, nr 11, poz. 164.

administracyjnej miałyby oznaczać wstrzymanie jej skutków prawnych. Dzięki temu skarżący nie musiałby obawiać się negatywnych konsekwencji tej odmowy³²⁹.

Tak szerokie rozumienie pojęcia wykonalności poddał krytyce T. Woś. Wskazuje, że wynika ono z braku wypracowania relacji między konstrukcjami prawomocności, skuteczności i wykonalności aktów organów administracji publicznej. Odwołując się do dogmatyki postępowania cywilnego, podkreśla, że wykonalność jest tylko jedną z form skuteczności, która nie przysługuje wszystkim rozstrzygnięciom. O wykonalności można mówić jedynie wówczas, gdy rozstrzygnięcie nadaje się do wykonania przy użyciu przymusu państwowego w postępowaniu egzekucyjnym³³⁰. Dlatego aktom odmownym nie można przypisać przymiotu wykonalności. Nie zmieniają one sytuacji prawnej adresata i w związku z tym nie zawierają treści, która mogłaby zostać wykonana³³¹. Analogicznie, konstytutywne akty uprawniające mogą być wykonane jedynie wtedy, gdy zawierają treść wymagającą podjęcia czynności podmiotu uprawnionego czy zobowiązanego³³².

Z. Kmiecik zwraca również uwagę na zasadniczą różnicę między zawieszeniem skutków prawnych aktu organu administracji publicznej a

³²⁹ J. Borkowski, *Wstrzymanie wykonania aktu zaskarżonego do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Prof. zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001, s. 75 i nast.; E. Łętowska, *Glosa do postanowienia NSA z 19 maja 2000 r., V SA 2509/99*, OSP 2000, z. 11, poz. 164; tak również J. Chlebny, *Ochrona tymczasowa przed wydaleniem cudzoziemca*, ZNSA 2013 nr 6, s. 21.

³³⁰ T. Woś [w]: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi...*, komentarz do art. 61, nb. 5; T. Woś, M. Romańska, „Niewykonywanie” wyroków sądu administracyjnego i uprawnienia z tym związane (art. 154 p.s.a.), PPP 2007, nr 3, s. 3.

³³¹ G. Łaszczyca, *Skuteczność i wykonalność postanowienia administracyjnego w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Samorząd Terytorialny 2010, nr 9, s. 66; B. Dauter [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi...*, komentarz do art. 61, nb. 8.

³³² T. Woś [w]: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi...*, komentarz do art. 61, nb. 9.

wstrzymaniem wykonalności. Wstrzymanie wykonania aktu nie oznacza więc zawieszenia jego skutków prawnych. Odnosi się jedynie do realizacji uprawnień lub wykonania obowiązków wynikających z tego aktu³³³.

Podsumowując, należy stwierdzić, że pojęcie wykonalności budzi liczne kontrowersje, zwłaszcza w piśmiennictwie. Zaproponowane przez T. Wosia i Z. Kmiecika podstawowe rozróżnienie terminologiczne między skutkiem prawnym a wykonalnością należy uznać za trafne. Terminologiczne utożsamianie w doktrynie zawieszenia skutków prawnych ze wstrzymaniem wykonalności nie może być uznane za prawidłowe. Takie utożsamianie prowadzi do stosowania art. 61 p.p.s.a. także wobec deklaratoryjnych decyzji administracyjnych, konstytutywnych aktów uprawniających, a nawet decyzji odmownych. *De lege ferenda* należałoby jednak rozważyć objęcie tymczasową ochroną prawną także tego rodzaju aktów organów administracji publicznej. Jak trafnie wskazuje Z. Kmiecik³³⁴, konieczna jest w tym zakresie interwencja ustawodawcy, której nie może zastąpić wykładnia *contra legem*. Za potrzebą takiej interwencji przemawia również spostrzeżenie K. Defecińskiej-Tomczak³³⁵. Wskazuje, że przedmiotem ochrony tymczasowej na podstawie art. 61 p.p.s.a. są nie tylko decyzje administracyjne. Obejmuje ona również akty prawa miejscowego, do których trudno zastosować koncepcję wstrzymania wykonania aktu administracji publicznej.

³³³ Z. Kmiecik, *Ochrona tymczasowa w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Państwo i Prawo 2003, z. 5, s. 26.

³³⁴ *tamże*

³³⁵ K. Defecińska-Tomczak [w:] *Polskie sądownictwo administracyjne*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2006, nb. 221.

3. Modele ochrony w polskiej procedurze sądownoadministracyjnej

3.1. Ochrona tymczasowa udzielona przez organ administracji publicznej

3.2.1. Zakres ochrony ze względu na rodzaj aktu podlegającego kontroli sądowej

Zakres ochrony tymczasowej udzielanej przez organ administracji publicznej na podstawie art. 61 § 2 p.p.s.a. został ukształtowany odmiennie niż zakres tej ochrony udzielanej przez sąd administracyjny na podstawie art. 61 § 3 p.p.s.a. W art. 61 § 2 p.p.s.a. ustawodawca określił bowiem w sposób enumeratywny, jakie akty i czynności mogą być nią objęte. Do katalogu tego należą: decyzje administracyjne i postanowienia, inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, a także uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków oraz akty terenowych organów administracji rządowej. Przyczyna, dla której ustawodawca zdecydował się ograniczyć enumerację aktów i czynności wyłącznie do ochrony tymczasowej udzielanej przez organ administracji publicznej na podstawie art. 61 § 2 p.p.s.a., nie jest jasna. W literaturze trafnie zauważa się również brak harmonizacji art. 61 § 2 p.p.s.a. z art. 3 § 2 p.p.s.a.³³⁶. Zgodnie z art. 61 § 2 pkt 3 p.p.s.a. przedmiotem ochrony tymczasowej udzielanej przez organ administracji publicznej są: uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków oraz akty terenowych organów administracji rządowej. Natomiast zgodnie z art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. kontrola sądów administracyjnych obejmuje akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Można by zatem przyjąć, że wykonalność pozostałych aktów tych organów, które podlegają kognicji sądów

³³⁶ T. Woś [w]: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi...*, komentarz do art. 61, nb. 19; P. Zaborniak, *Wstrzymanie wykonania aktu administracyjnego generalnego w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, *Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka*, 2008, nr 3(12), s. 42.

administracyjnych na podstawie art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. – na przykład zarządzeń wójta czy burmistrza – nie może być wstrzymana przez organ administracji publicznej.

Przeciwko takiemu stanowisku argumentuje P. Zaborniak, twierdząc, że na podstawie wykładni systemowej oraz zasady sprawiedliwości proceduralnej nie sposób zgodzić się z tezą, iż dopuszczając sądową kontrolę zarządzenia wójta czy burmistrza, jednocześnie pozbawia się skarżącego prawa do składania wniosku w sprawie wstrzymania wykonania aktu³³⁷. P. Daniel słusznie natomiast podnosi, że zastosowanie zasady sprawiedliwości proceduralnej w tym przypadku prowadziłyby do wykładni *contra legem*³³⁸.

Ponadto art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. ogranicza zaskarżalność do aktów prawa miejscowego wydawanych przez terenowe organy administracji rządowej, podczas gdy art. 61 § 2 pkt 3 p.p.s.a. posługuje się pojęciem „aktów” w brzmieniu ogólnym. Art. 61 § 2 pkt 3 p.p.s.a. nie przewiduje również możliwości wstrzymania wykonania aktów nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego, zaskarżalnych do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a. Wobec jednoznacznego brzmienia art. 61 § 2 p.p.s.a. nie jest możliwe zharmonizowanie z zakresem kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne na podstawie art. 3 § 2 p.p.s.a. za pomocą wykładni rozszerzającej. W praktyce niektóre akty i czynności podlegające kontroli sądowej nie są objęte ochroną tymczasową udzielaną przez organ administracji publicznej.

³³⁷ P. Zaborniak, *Wstrzymanie wykonania aktu administracyjnego generalnego w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka, 2008, nr 3(12), s. 42.

³³⁸ P. Daniel, *Wstrzymanie wykonania aktu lub czynności w postępowaniu sądowoadministracyjnym...*, rozdział V, s. 13; tak również: T. Woś [w]: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi...*, komentarz do art. 61, nb. 19.

Taki stan rzeczy może osłabiać realną skuteczność prawa do sądu. Z tego względu *de lege ferenda* zasadne wydaje się zharmonizowanie art. 61 § 2 p.p.s.a. z art. 3 § 2 p.p.s.a. w taki sposób, aby zakresem ochrony tymczasowej zostały objęte wszystkie wykonalne akty podlegające kognicji sądów administracyjnych.

3.2.2. Przesłanki udzielenia ochrony tymczasowej przez organ administracji publicznej na podstawie art. 61 § 2 p.p.s.a.

W art. 61 § 2 p.p.s.a. nie są przewidziane jednolite przesłanki udzielenia przez organ administracji publicznej tymczasowej ochrony prawnej. W pkt 1-3 tego przepisu ustawodawca określił odmienne przesłanki, uzależnione od rodzaju aktu lub czynności, które mają zostać objęte wstrzymaniem wykonalności.

3.2.2.1. Decyzje administracyjne i postanowienia

W przypadku decyzji lub postanowienia art. 61 § 2 pkt 1 p.p.s.a. przewiduje jedynie, że organ może wstrzymać ich wykonalność, chyba że zachodzą przesłanki nadania decyzji lub postanowieniu rygoru natychmiastowej wykonalności w postępowaniu administracyjnym lub ustawa szczególna wyłącza wstrzymanie ich wykonania. Regulacja nie wskazuje zatem żadnych pozytywnych przesłanek udzielenia ochrony tymczasowej przez organ administracji publicznej. Obejmuje wyłączenie dwie negatywne przesłanki, które wykluczają możliwość udzielenia ochrony tymczasowej.

Przesłanki nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności określa art. 108 § 1 k.p.a. Zgodnie z tym przepisem, decyzji, od której służy odwołanie, może być nadany rygor natychmiastowej wykonalności, gdy jest to niezbędne ze

względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami bądź też ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony. Sformułowanie „może być nadany” pozostawia rozstrzygnięcie w tym zakresie w gestii uznania organu administracji publicznej³³⁹. Należy przyjąć, że zakres przedmiotowy tej przesłanki przewidzianej w art. 61 § 2 p.p.s.a. obejmuje nie tylko decyzje którym organ pierwszej instancji nadał rygor natychmiastowej wykonalności w postępowaniu administracyjnym. Obejmuje on także decyzje, co do których organ drugiej instancji uznaje, że taki rygor mógł zostać nadany³⁴⁰. Ochronie tymczasowej na podstawie art. 61 p.p.s.a. podlegają zasadniczo ostateczne decyzje administracyjne wydane przez organ administracyjny drugiej instancji. Rygor natychmiastowej wykonalności dotyczy natomiast przede wszystkim decyzji organu pierwszej instancji³⁴¹. Skoro decyzja administracyjna stanowiąca podstawę rozstrzygnięcia wydanego na podstawie art. 61 § 2 p.p.s.a. nie jest opatrzona rygorem natychmiastowej wykonalności, organ drugiej instancji powinien ocenić spełnienie przesłanek do nadania takiego rygoru w granicach swoich kompetencji.

Druga przesłanka negatywna, o której mowa w art. 61 § 2 pkt 1 p.p.s.a., uzależnia możliwość wstrzymania wykonania decyzji lub postanowienia od braku przepisu ustawy szczególnej, który wyłącza taką możliwość. Przykładem takiej

³³⁹ K. Defecińska-Tomczak, M. Długońska, E. Frankiewicz, A. Korzeniowska, J. Wyporska, *Wybrane zagadnienia z zakresu wykonalności decyzji administracyjnej*, [w:] *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności. Profesorowi zwyczajnemu dr. hab. J. Borkowskiemu przyjaciele i uczniowie*, red. B. Adamiak, Łódź 2004, s. 75; A. Krasuski, *Ochrona tymczasowa aktu lub czynności w postępowaniu przed organem i sądem administracyjnym*, Warszawa 2025, s. 32.

³⁴⁰ P. Daniel, *Wstrzymanie wykonania aktu lub czynności w postępowaniu sądowoadministracyjnym...*, rozdział V, s. 8.

³⁴¹ Wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2014 r., II OSK 1677/14, LEX nr 1772399; M. Wojtuń [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Z. Kmiecik, J. Wegner, M. Wojtuń, Warszawa 2023, art. 108 nb. 1.

regulacji jest ustawa – Prawo bankowe. Zgodnie z art. 4a ust. 2 tej ustawy³⁴² wniesienie skargi na decyzję Komisji Nadzoru Finansowego w sprawie ponownego rozpatrzenia decyzji dotyczącej uznania podmiotu za podmiot dominujący lub posiadający bliskie powiązania z bankiem nie wstrzymuje jej wykonania. Według konstrukcji przyjętej w art. 61 § 2 pkt 1 p.p.s.a. istnieją zatem decyzje administracyjne, w stosunku do których wstrzymanie wykonania nie jest dopuszczalne w żadnym przypadku.

Według T. Wosia³⁴³ i H. Knysiak-Molczyk³⁴⁴ organ administracji publicznej może jedynie wyjątkowo odmówić wstrzymania wykonalności zaskarżonego aktu, ponieważ musi wykazać, że spełniona została jedna z przesłanek określonych w art. 108 § 1 k.p.a. Słusznie wskazują B. Dauter³⁴⁵ i J. P. Tarno³⁴⁶, że organ administracji publicznej może korzystać z uznania administracyjnego, jeżeli w danym przypadku nie zachodzą przesłanki negatywne uniemożliwiające wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu. W ramach uznania administracyjnego organ może przy rozstrzygnięciu o ochronie tymczasowej wziąć pod uwagę rozmaite aspekty. Może kierować się przesłankami udzielenia ochrony tymczasowej przez sąd administracyjny na podstawie art. 61 § 3 p.p.s.a., czyli niebezpieczeństwa wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do

³⁴² Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe, Dz.U. 1997 nr 140 poz. 939 ze zm., ost. zm. Dz.U. 2025 poz. 1216.

³⁴³ T. Woś [w]: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi...*, komentarz do art. 61, nb. 16.

³⁴⁴ H. Knysiak-Molczyk, *Wstrzymanie wykonania decyzji o pozwoleniu na budowę*, Samorząd Terytorialny 2006, nr 7–8, s. 135.

³⁴⁵ B. Dauter [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi...*, komentarz do art. 61, nb. 41; B. Dauter [w:] *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, red. B. Dauter, A. Dauter-Kozłowska, Warszawa 2023, rozdział V 2.

³⁴⁶ J. Tarno [w]: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi...*, komentarz do art. 61, nb. 3.

odwrócenia skutków, a także prawdopodobieństwem wadliwości zaskarżonego aktu.

3.2.2.2. Inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej, dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa

Zgodnie z art. 61 § 2 pkt 2 p.p.s.a. przedmiotem ochrony tymczasowej mogą być również inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej, dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. W odniesieniu do aktów organów administracji publicznej wymienionych w art. 61 § 2 pkt 2 p.p.s.a. ustawodawca nie określił żadnych przesłanek warunkujących udzielenie ochrony tymczasowej³⁴⁷. Należy zatem przyjąć, że w tym zakresie organowi administracji publicznej przysługuje uznanie administracyjne, z którego może korzystać w taki sam sposób jak w przypadku decyzji i postanowień na podstawie art. 61 § 2 pkt 1 p.p.s.a.³⁴⁸.

3.2.2.3. Uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego oraz akty terenowych organów administracji rządowej

Przepis art. 61 § 2 pkt 3 p.p.s.a. odnosi się do uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego oraz aktów terenowych organów administracji rządowej. Przepis ten wprowadza ograniczenie możliwości wstrzymania wykonania aktu organu administracji publicznej. Niedopuszczalne jest wstrzymanie wykonania przepisów prawa miejscowego, które weszły już w życie. Akt prawa miejscowego

³⁴⁷ P. Daniel, *Wstrzymanie wykonania aktu lub czynności w postępowaniu sądownoadministracyjnym...*, rozdział V, s. 12.

³⁴⁸ B. Dauter [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi...*, komentarz do art. 61, nb. 4.

wchodzi w życie z chwilą jego publikacji w Dzienniku Ustaw oraz po upływie terminu *vacatio legis*³⁴⁹. Rozwiązanie przyjęte w art. 61 § 2 pkt 3 p.p.s.a. jest zgodne ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego. Według Naczelnego Sądu Administracyjnego nie jest możliwe wstrzymanie wykonania obowiązującego aktu normatywnego, tj. takiego, który wszedł już w życie i tym samym stał się obowiązującym prawem³⁵⁰. W pozostałym zakresie należy przyjąć, że w odniesieniu do uchwał i aktów wymienionych w art. 61 § 2 pkt 3 p.p.s.a. organowi administracji publicznej przy rozstrzygnięciu w sprawie wstrzymania wykonalności zaskarżonego aktu przysługuje uznanie administracyjne.

3.2. Sądowoadministracyjna ochrona tymczasowa

3.2.1. Zakres ochrony tymczasowej ze względu na rodzaj aktu podlegającego kontroli sądowej

Jak wskazano powyżej, zakres ochrony tymczasowej udzielanej przez sąd administracyjny na podstawie art. 61 § 3 p.p.s.a. różni się od zakresu tej ochrony przyznawanej przez organ administracji publicznej na podstawie art. 61 § 2 p.p.s.a. Zgodnie z art. 61 § 3 p.p.s.a. sąd może wstrzymać wykonanie aktu lub czynności, o których mowa w art. 61 § 1 p.p.s.a. Przepis art. 61 § 1 p.p.s.a. ustanawia natomiast jedynie zasadę, że wniesienie skargi nie wstrzymuje wykonania aktu lub czynności. W literaturze i orzecznictwie panuje jednak zgodność co do tego, że zakres ochrony tymczasowej uregulowany w art. 61 § 3 p.p.s.a. pokrywa się zasadniczo z zakresem sądowoadministracyjnej kontroli działalności administracji publicznej. Tym

³⁴⁹ P. Daniel, *Wstrzymanie wykonania aktu lub czynności w postępowaniu sądowoadministracyjnym...*, rozdział IV, s. 49.

³⁵⁰ Uchwała Składu Siedmiu Sędziów NSA z dnia 15 maja 2000 r., OPS 1/00, CBOSA, tak również WSA w Gliwicach, wyrok z dnia 3 lipca 2014 r., II SA/GI 428/14, CBOSA oraz T. Woś [w]: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi...*, komentarz do art. 61, nb. 18.

samym ochrona ta obejmuje akty i czynności wskazane w art. 3 § 2 pkt 1–7 p.p.s.a.³⁵¹.

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 1–7 p.p.s.a. kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na:

- 1) decyzje administracyjne;
- 2) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty;
- 3) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie;
- 4) inne niż określone w pkt 1–3 inne akty lub czynności, które nie zostały wydane na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, Ordynacji Podatkowej odnośnie do postępowania podatkowego, czynności sprawdzających oraz kontroli podatkowej jak i ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej odnośnie do kontroli celno-skarbowej, a także postępowań, do których mają zastosowanie przepisy tych ustaw;
- 4a) pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach, opinie zabezpieczające i odmowy wydania opinii zabezpieczających;

³⁵¹ Postanowienie NSA z 27 września 2011 r., I OZ 722/11, CBOSA; postanowienie WSA w Olsztynie z dnia 13 lutego 2013 r., II SA/OI 1365/12; J. Tarno [w]: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi...*, komentarz do art. 61, nb. 3; J. Tarno [w]: *System Prawa Administracyjnego...*, rozdział VIII., nb. 22; tak samo odnośnie odpowiednich regulacji w Ustawie o Naczelnym Sądzie Administracyjnym: Z. Kmiecik, *Glosa do postanowienia NSA z 23.01.1997 r.*, SA/Rz 1382/96, OSP 1998/3, poz. 54.

- 4b) opinie, o których mowa w art. 119zzl § 1 Ordynacji Podatkowej i odmowy wydania tych opinii;
- 5) akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej;
- 6) akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej;
- 7) akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego.

3.2.1.1 Decyzje administracyjne

Zgodnie z definicją przyjętą w orzecznictwie i doktrynie, decyzja administracyjna podlegająca kontroli sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a. stanowi władczy przejaw woli organu administracji publicznej, oparty na normie prawnej. Wywołuje ona skutek prawny wobec adresata w indywidualnie określonej sytuacji³⁵². Nie każdy jednak akt organu administracji publicznej spełniający powyższe kryteria stanowi przedmiot ochrony tymczasowej w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Jak wyjaśniono powyżej, ochroną tą może być objęta jedynie wykonalna decyzja administracyjna. Tymczasowa ochrona prawna w postępowaniu sądowoadministracyjnym odnosi się też wyłącznie do sytuacji, w których decyzja będąca przedmiotem skargi nie została

³⁵² S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1946, s. 97 i nast.; J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 237. postanowienie WSA w Krakowie z dnia 19 kwietnia 2019 r., III SA/Kr 147/04, CBOSA; postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 6 kwietnia 2017 r., II SA/Bk 145/17, LEX nr 2266904.

jeszcze wykonana. Celem instytucji przewidzianej w art. 61 p.p.s.a. jest ochrona strony przed skutkami wykonania decyzji. Jej wcześniejsze wykonanie niweczy sens zastosowania tego środka i czyni wstrzymanie wykonania bezprzedmiotowym³⁵³.

3.2.1.2 Postanowienia

W porównaniu z decyzjami, postanowienia wymienione w art. 3 § 2 pkt 2 i 3 p.p.s.a. odgrywają znacznie mniejszą rolę w ramach ochrony tymczasowej na podstawie art. 61 p.p.s.a. Jest to konsekwencją tego, że przedmiotem ochrony tymczasowej mogą być jedynie postanowienia posiadające cechy wykonalności³⁵⁴. W większości przypadków postanowienia w postępowaniu administracyjnym dotyczą kwestii proceduralnych i nie ustanawiają żadnych praw ani obowiązków dla ich adresatów³⁵⁵. W konsekwencji nie zawierają treści podlegającej wykonaniu. Przykładem postanowienia o charakterze wykonalnym może być postanowienie nakładające grzywnę na świadka lub biegłego³⁵⁶.

3.2.1.3 Akty lub czynności w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

Akt lub czynność w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. występuje jedynie wtedy, gdy działanie organu administracji publicznej nie przybiera formy decyzji

³⁵³ Postanowienie NSA z dnia 16 kwietnia 2004 r., OZ 26/04, CBOSA; postanowienie NSA z dnia 28 października 2015 r., I OZ 1377/15, CBOSA.

³⁵⁴ Postanowienie NSA z dnia 19 grudnia 2008 r., II FZ 588/08, CBOSA; postanowienie WSA w Poznaniu z 28 stycznia 2011 r., I SA/Po 54/11, CBOSA.

³⁵⁵ L. Klat-Wertelecka, *Wykonalność aktu administracyjnego*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Kraków 2007, s. 548; T. Woś [w]: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi...*, komentarz do art. 61, nb. 9; postanowienie NSA z dnia 17 lipca 2006 r., I FZ 281/06, CBOSA.

³⁵⁶ M. Romańska, *Skuteczność orzeczeń sądów administracyjnych...*

ani postanowienia wydanych w postępowaniu jurysdykcyjnym, egzekucyjnym lub zabezpieczającym. Działanie to musi mieć charakter publicznoprawny, być skierowane do określonego podmiotu oraz dotyczyć uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa³⁵⁷. Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że zalecenie pokontrolne na podstawie ówczesnego art. 28 ust. 2a (obecnie art. 30b) ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno – spożywczych³⁵⁸ może stanowić akt lub czynność w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli w wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono nieprawidłowości, wojewódzki inspektor przekazuje pisemnie jednostce kontrolowanej zalecenia pokontrolne i wzywa ją do usunięcia nieprawidłowości w określonym terminie³⁵⁹.

Innym przykładem aktu lub czynności w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., jest opinia w sprawie stwierdzenia potrzeby wczesnego wspomaganie rozwoju dziecka, wydawana na podstawie ustawy o systemie oświaty. Opinia ta pozwala zespołowi orzekającemu w sposób władczy rozstrzygnąć o sytuacji prawnej dla opiekunów dziecka, w tym możliwości skorzystania z pomocy w zakresie wczesnego wspomaganie rozwoju³⁶⁰. W orzecznictwie przyjęto także, że udzielenie dotacji oświatowej nie następuje w formie decyzji administracyjnej, ponieważ ustalenie jej wysokości nie następuje w postępowaniu administracyjnym prowadzonym na podstawie Kodeksu postępowania administracyjnego³⁶¹.

³⁵⁷ Postanowienie NSA z dnia 4 listopada 2014 r., II GSK 2522/14, CBOSA; postanowienie NSA z dnia 31 października 2023 r., I GSK 1141/23, CBOSA; postanowienie WSA w Krakowie z dnia 28 lutego 2023 r., III SA/Kr 1534/22, CBOSA.

³⁵⁸ Dz.U. 2001 nr 5 poz. 44 ze zm., ost. zm. Dz.U. 2023 poz. 588.

³⁵⁹ Postanowienie NSA z dnia 4 listopada 2014 r., II GSK 2522/14, CBOSA.

³⁶⁰ Postanowienie WSA w Szczecinie z dnia 17 lutego 2010 r., II SA/Sz 1180/09, CBOSA.

³⁶¹ Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 5 września 2023 r., I SA/Rz 271/23, CBOSA; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 września 2023 r., III SA/Wr 846/22, CBOSA.

3.2.1.4 Interpretacje przepisów prawa podatkowego oraz opinie

W orzecznictwie i piśmiennictwie przyjmuje się, że ochroną tymczasową objęte są wszystkie akty i czynności podlegające kontroli sądownictwa administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 1-7 p.p.s.a. Jednak nie sposób zgodzić się z tym poglądem w odniesieniu do aktów i czynności wskazanych w art. 3 § 2 pkt 4a i 4b p.p.s.a. Zgodnie z tymi przepisami kontroli sądów administracyjnych podlegają także pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach, opinie zabezpieczające oraz odmowy ich wydania. Kontroli tej podlegają również opinie, o których mowa w art. 119zł §1 Ordynacji podatkowej³⁶², wraz z odmowami ich wydania. Jak wskazano powyżej, ochroną tymczasową na podstawie art. 61 p.p.s.a. mogą zostać objęte jedynie akty i czynności posiadające znamiona wykonalności. Interpretacje wydawane w indywidualnych sprawach podatkowych służą organowi podatkowemu wyłącznie do oceny stanowiska podatnika przedstawionego we wniosku o ich wydanie. Akty te nie określają powinno, nakazanego ani zakazanego zachowania adresata. Nie mogą zatem stanowić podstawy do podejmowania przez organy podatkowe czynności zmierzających do ich wykonania³⁶³. Z treści opinii nie wynikają również żadne prawa lub obowiązki adresatów, a zatem nie ma możliwości ich wykonania³⁶⁴.

³⁶² Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r., tekst jedn. Dz.U. z 2025 r. poz. 111 ze zm., ost. zm Dz.U. 2025 poz. 1863.

³⁶³ Postanowienie WSA w Gdańsku z dnia 28 czerwca 2010 r., I SA/Gd 559/10, CBOSA; P. Daniel, *Wstrzymanie wykonania aktu lub czynności w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2013, rozdział IV, s. 28.

³⁶⁴ Postanowienie NSA z dnia 20 października 2009 r., II OZ 892/09, CBOSA; P. Daniel, *Wstrzymanie wykonania aktu lub czynności w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2013, rozdział IV, s. 28.

3.2.1.5 Akty prawa miejscowego

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. kognicji sądów administracyjnych podlegają także akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego oraz terenowych organów administracji rządowej. Według art. 87 ust. 2 KRP, akty prawa miejscowego stanowią źródła powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie z art. 94 KRP, organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ochroną tymczasową na podstawie art. 61 p.p.s.a. mogą zostać objęte jedynie te akty prawa miejscowego, które posiadają znamiona wykonalności. Do tej kategorii należą przede wszystkim akty zawierające regulacje o charakterze porządkowym. Przykładem takiej regulacji może być § 14 pkt 1 Uchwały Rady Miejskiej Mikołowa w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Mikołów³⁶⁵: „Właściciele (opiekunowie) zwierząt domowych zobowiązani są do bezzwłocznego usuwania z chodników, ulic, placów, przejść podziemnych, skwerów, terenów zielonych itp. odchodów i innych zanieczyszczeń pozostawionych przez te zwierzęta.” Natomiast miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego czy też uchwały w sprawie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie mogą być przedmiotem ochrony tymczasowej na podstawie art. 61 p.p.s.a. Wynika to z faktu, że zawarte w nich regulacje wymagają jeszcze konkretyzacji w drodze decyzji administracyjnej wydanej wobec indywidualnie oznaczonego podmiotu.

³⁶⁵ Uchwała nr XXII/219/2020 Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 7 kwietnia 2020 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Mikołów.

3.2.1.4 Akty organów jednostek samorządu terytorialnego

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. kontroli sądów administracyjnych podlegają także inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Według stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego³⁶⁶ akty te posiadają następujące cechy:

- 1) służą realizacji zadań publicznych przypisanych organom jednostek samorządu terytorialnego w drodze ustawy;
- 2) nakładają obowiązki, stwierdzają uprawnienia albo prowadzą do powstania bądź ustania stosunku prawnego;
- 3) mają charakter indywidualny albo generalny;
- 4) nie są aktami prawa miejscowego.

Aktem, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a., jest uchwała zarządu dzielnicy w sprawie zakwalifikowania i umieszczenia na liście osób oczekujących na najem lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy³⁶⁷. Przykładem aktu organu jednostki samorządu terytorialnego o znamionach wykonalności jest natomiast zarządzenie burmistrza w sprawie powołania dyrektora szkoły podstawowej³⁶⁸.

3.2.1.5 Akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego

Przepis art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a. stanowi, że kognicji sądów administracyjnych podlegają również akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu

³⁶⁶ Uchwała Składu Siedmiu Sędziów NSA z dnia 26 czerwca 2014 r., I OPS 14/13, CBOSA.

³⁶⁷ Uchwała Składu Siedmiu Sędziów NSA z dnia 21 lipca 2008 r., I OPS 4/08, CBOSA.

³⁶⁸ Postanowienie WSA w Łodzi z dnia 29 listopada 2019 r., III SA/Łd 880/19, CBOSA.

terytorialnego. Zgodnie z ugruntowanym poglądem orzecznictwa, aktem nadzoru jest wyłącznie orzeczenie organu nadzoru władczo ingerujące w działalność organów jednostek samorządu terytorialnego. Taka ingerencja nie zachodzi natomiast w przypadku, gdy organ nadzoru wskazuje jedynie na nieistotne naruszenie prawa³⁶⁹. Przykładem aktu nadzoru o znamionach wykonalności jest akt nadzoru Prezesa Rady Ministrów wyznaczający osobę do wykonywania zadań i kompetencji wójta określonej gminy³⁷⁰.

3.2.1.6 Bezczynność i przewlekłe prowadzenie postępowania organów administracji publicznej

Sądy administracyjne, zgodnie z art. 3 § 1 nr 8 i 9 p.p.s.a., sprawują kontrolę nad działalnością administracji również w przypadku bezczynności i przewlekłego prowadzenia postępowania organów administracji publicznej. *De lege* ustawa Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie przewiduje możliwości udzielenia skarżącemu ochrony tymczasowej w tym zakresie. Jak wyjaśniono wyżej, w ramach ochrony tymczasowej na podstawie art. 61 p.p.s.a. możliwe jest wyłącznie wstrzymanie wykonalności aktu lub czynności organu administracji publicznej. Natomiast w przypadku bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania skarżący domaga się od sądu administracyjnego zobowiązania organu do rozpoznania wniosku³⁷¹. W takiej sytuacji brak jest zatem aktu lub czynności organu administracji publicznej, których wykonalność mogłaby zostać wstrzymana na czas trwania postępowania sądownoadministracyjnego.

³⁶⁹ Postanowienie NSA z dnia 16 kwietnia 2002 r., II SA/Wr 2151/00, CBOSA; postanowienie WSA w Łodzi z dnia 14 kwietnia 2021 r., I SA/Łd 283/21, CBOSA.

³⁷⁰ Postanowienie NSA z dnia 2 lutego 2020 r., II OSK 213/20, CBOSA.

³⁷¹ Por. przykładowo wyrok NSA z 27 lutego 2024 r., I OSK 2308/23, CBOSA; postanowienie WSA we Wrocławiu z dnia 7 marca 2024 r., I SAB/Wr 161/23.

3.2.1.7 Akty wydane lub podjęte we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach tej samej sprawy

Z art. 61 § 3 zd. 3 p.p.s.a. wynika, że przedmiotem ochrony tymczasowej udzielanej przez sąd administracyjny jest nie tylko zaskarżony akt, lecz także akty wydane lub podjęte we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach tej samej sprawy. Wprawdzie ustawodawca w tym przepisie pomija „czynności”, o których mowa w art. 61 § 3 zd. 1 p.p.s.a., jednak należy uznać to za pomyłkę legislacyjną. Także w przypadku czynności mogą bowiem wystąpić takie, które zostały podjęte w innych postępowaniach, lecz w granicach tej samej sprawy³⁷². Trudno zgodzić się ze stanowiskiem K. Stuły-Marceli, zgodnie z którym ustawodawca zamierzał wyłączyć czynności z zakresu przedmiotowego art. 61 § 3 zd. 3 p.p.s.a., aby uniknąć wstrzymania wykonania czynności niedookreślonych i nieskonkretyzowanych³⁷³. Jak wskazano wyżej, nie w każdej sytuacji czynność musi mieć taki charakter. Nie ma zatem podstaw do kategorycznego wyłączenia czynności z zakresu przedmiotowego art. 61 § 3 zd. 3 p.p.s.a.

Z treści art. 61 p.p.s.a. wynika jednoznacznie, że uprawnienie do rozciągnięcia ochrony tymczasowej na akty wydane w postępowaniach prowadzonych w granicach tej samej sprawy przysługuje wyłącznie sądowi administracyjnemu. Uprawnienie to nie przysługuje natomiast organowi administracji publicznej, który wydał zaskarżony akt³⁷⁴. Kluczowe dla zakresu stosowania art. 61 § 3 p.p.s.a. jest rozumienie pojęcia „sprawy”, w granicach której sąd może wstrzymać wykonanie aktu lub też czynności. Trafnie przyjmuje się, że

³⁷² Z. Kmiecik, *Ochrona tymczasowa w postępowaniu sądownoadministracyjnym...*

³⁷³ K. Stuła-Marcela, *Wstrzymanie wykonania aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach tej samej sprawy. Zagadnienia wybrane*, PPP 2008, nr 4, s. 75.

³⁷⁴ T. Woś [w]: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi...*, komentarz do art. 61, nb. 20.

ustawodawca odsyła do sprawy w znaczeniu materialnoprawnym. Jej tożsamość wyznaczają elementy konstytuujące stosunek prawny skonkretyzowany w decyzji administracyjnej, a więc tożsamość podmiotów, przedmiotu oraz podstawy prawnej i faktycznej³⁷⁵.

Także decyzja organu administracyjnego pierwszej instancji może być uznana za decyzję wydaną w granicach tej samej sprawy, o ile podlega wykonaniu³⁷⁶. Co do zasady wykonaniu podlega rozstrzygnięcie drugiej instancji, które konsumuje byt prawny aktu pierwszoinstancyjnego³⁷⁷. Wyjątek stanowią decyzje, którym nadano rygor natychmiastowej wykonalności albo które podlegają natychmiastowemu wykonaniu z mocy ustawy³⁷⁸. Warunkiem jest również złożenie odpowiedniego wniosku przez skarżącego. W orzecznictwie utrwalony jest pogląd, że nie jest dopuszczalne wstrzymanie wykonania decyzji wydanej w innym postępowaniu, nawet jeżeli pozostaje ona w granicach tej samej sprawy. Dotyczy to sytuacji, w której – z uwagi na brak wniosku skarżącego – sąd nie może w pierwszej kolejności wstrzymać wykonania decyzji zaskarżonej³⁷⁹.

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego podkreśla się istnienie związku pomiędzy art. 61 § 3 zd. 3 p.p.s.a. a art. 135 p.p.s.a. Zgodnie z art. 135 p.p.s.a. sąd może stosować przewidziane ustawą środki w celu usunięcia naruszenia prawa także wobec aktów lub czynności wydanych bądź podjętych w

³⁷⁵ Postanowienie NSA z dnia 3 lutego 2015 r., II OZ 63/15, CBOSA; T. Woś [w]: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi...*, komentarz do art. 61, nb. 21; K. Stuła-Marcela, *Wstrzymanie wykonania aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach tej samej sprawy. Zagadnienia wybrane...*; W. Taras, *Glosa do wyroku NSA z dnia 31 lipca 2001 r., V SA 2702/00*, OSP 2002/2/15.

³⁷⁶ Postanowienie NSA z dnia 18 marca 2013 r., II OSK 440/11, CBOSA.

³⁷⁷ P. Daniel, *Wstrzymanie wykonania aktów wydanych lub podjętych w granicach sprawy w orzecznictwie sądownoadministracyjnym*, Ius Novum 2011, s. 121.

³⁷⁸ Postanowienie NSA z dnia 18 marca 2013 r., II OSK 440/11, CBOSA.

³⁷⁹ Postanowienie NSA z dnia 11 stycznia 2011 r., II OSK 1835/10, CBOSA; postanowienie NSA z dnia 11 maja 2011 r., II OZ 403/11, CBOSA.

innych postępowaniach. Warunkiem jest, aby mieściły się one w granicach sprawy, której dotyczy skarga oraz aby było to niezbędne dla ostatecznego rozstrzygnięcia. Oznacza to, że określenie „w granicach sprawy” obejmuje wyłącznie te akty, w odniesieniu do których sąd może orzec na podstawie art. 135 p.p.s.a. Przykładowo w sprawie skargi na postanowienie o uchybieniu terminu do wniesienia odwołania, odmowie jego przywrócenia albo stwierdzeniu niedopuszczalności odwołania, sąd administracyjny nie może zastosować ochrony tymczasowej wobec decyzji organu pierwszej instancji. Decyzja organu pierwszej instancji zawiera rozstrzygnięcie merytoryczne. Natomiast „sprawą” w rozumieniu art. 61 § 3 zd. 3 p.p.s.a. w związku z art. 135 p.p.s.a. jest w takim przypadku rozstrzygnięcie proceduralne. Rozstrzygnięcie merytoryczne nie mieści się w granicach tak pojętej sprawy³⁸⁰.

3.2.2. Przesłanki udzielenia ochrony tymczasowej przez sąd administracyjny na podstawie art. 61 § 3 p.p.s.a.

3.2.2.1. Przesłanki formalne

Należy podkreślić, że postępowanie w sprawie ochrony tymczasowej na podstawie art. 61 § 3 p.p.s.a. stanowi postępowanie incydentalne w stosunku do postępowania głównego przed sądem administracyjnym³⁸¹. Dopuszczalność postępowania w sprawie ochrony tymczasowej nie jest zatem uzależniona wyłącznie od spełnienia poszczególnych przesłanek formalnych opisanych poniżej.

³⁸⁰ Uchwała Składu Siedmiu Sędziów NSA z dnia 13 listopada 2023 r., II GPS 2/22, CBOSA; tak również Z. Kmieciak, *Glosa do wyroku WSA w Gliwicach z 27 października 2004 r., sygn. akt II SA/Ka. 2352/02*, OSP 2007, Nr 3, poz. 25.

³⁸¹ T. Woś [w]: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi...*, komentarz do art. 61, nb. 3; M. Bogusz, *Wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności. Glosa do postanowienia NSA z dnia 31 marca 2005 r., II OZ 155/05*, Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa 2006 nr 1, s. 11.

Konieczna jest również dopuszczalność postępowania głównego, gdyż jego niedopuszczalność skutkuje niedopuszczalnością postępowania incydentalnego³⁸².

3.2.2.1.1 Wniosek o wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu

Regulacja zawarta w art. 40 pkt 1 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym³⁸³ przewidywała możliwość wydania postanowienia o wstrzymaniu wykonania aktu lub zawieszenia czynności zarówno na wniosek strony, jak i z urzędu. Odmiennie art. 61 § 3 p.p.s.a. wyłącza możliwość wszczęcia postępowania w sprawie sądowej ochrony tymczasowej z urzędu. Wynika to z faktu, że ustawodawca zdecydował się nadać temu postępowaniu charakter skargowy³⁸⁴. Warunkiem wszczęcia tego postępowania jest złożenie stosownego wniosku przez skarżącego³⁸⁵. Odrębna regulacja obowiązuje w przypadku postępowania w sprawie ochrony tymczasowej przed organem administracji publicznej na podstawie art. 61 § 2 p.p.s.a. W tym przypadku wniosek nie stanowi przesłanki koniecznej, gdyż organ może wszcząć postępowanie również z urzędu. Pewne ograniczenia zasady konieczności złożenia wniosku do sądu administracyjnego o wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności wynikają z postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 grudnia 2006 r.³⁸⁶. Zgodnie z poglądem wyrażonym w tym orzeczeniu, wniosek o udzielenie ochrony tymczasowej nie opiera się w pełni na zasadzie skargowości.

³⁸² Postanowienie NSA z dnia 14 stycznia 2022 r., III OSK 7559/21; postanowienie NSA z dnia 24 maja 2022 r., III OSK 1081/22.

³⁸³ Ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Dz.U. 1995 nr 74 poz. 368 ze zm., ost. zm. Dz.U. 2002 nr 169 poz. 1387.

³⁸⁴ P. Daniel, *Wniosek o wstrzymanie wykonania aktu lub czynności przez sąd administracyjny*, PPP 2011 nr 2, s. 32.

³⁸⁵ J. Olszanowski, *Glosa do postanowienia NSA z 20.11.2015 r., I OSK 3024/15*, OSP 2016/10, poz. 93; A. Krasuski, *Ochrona tymczasowa...*, s. 115.

³⁸⁶ Postanowienia NSA z dnia 6 grudnia 2006 r., II OZ 1352/06, CBOSA.

Jak wynika z art. 134 p.p.s.a., sąd nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi. Nie można zatem przyjąć, że w postępowaniu sądowoadministracyjnym zasada działania sądu z urzędu została całkowicie wyłączona. Jak trafnie wskazuje B. Dauter³⁸⁷, nawet przy przyjęciu ograniczenia zasady skargowości sąd administracyjny może orzec o wstrzymaniu wykonania zaskarżonego aktu, o ile skarżący złożył wniosek o udzielenie ochrony tymczasowej. Podkreśla to również J. P. Tarno, wskazując, że zasada skargowości obowiązuje na etapie wszczęcia postępowania sądowoadministracyjnego, natomiast dalsze postępowanie opiera się na zasadzie oficjalności³⁸⁸.

Trafne jest stanowisko, zgodnie z którym wniosek o udzielenie ochrony tymczasowej złożony do organu administracji publicznej na podstawie art. 61 § 2 p.p.s.a. nie jest tożsamy z wnioskiem składanym do sądu administracyjnego na podstawie art. 61 § 3 p.p.s.a.³⁸⁹. Jeżeli organ administracji publicznej pozostawił bez rozpoznania wniosek o udzielenie ochrony tymczasowej złożony na podstawie art. 61 § 2 p.p.s.a., sąd administracyjny może go dopiero rozpoznać po uprzednim wysłuchaniu strony. W razie potwierdzenia, że strona podtrzymuje wniosek przed sądem, konieczne jest uzupełnienie jego podstawy prawnej³⁹⁰.

Odmowa wstrzymania wykonania aktu lub czynności przez organ administracji publicznej nie pozbawia skarżącego możliwości złożenia wniosku o

³⁸⁷ B. Dauter [w:]: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi...*, komentarz do art. 61, nb. 4.

³⁸⁸ J. Tarno [w:]: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi...*, komentarz do art. 61, nb. 9; tak również M. Jagielska, A. Wiktorowska, P. Wajda [w:]: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, komentarz do art. 61, nb. 2.

³⁸⁹ T. Woś [w:]: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi...*, komentarz do art. 61, nb. 16.

³⁹⁰ Postanowienie NSA z dnia 22 lipca 2014 r., II FZ 713/14, CBOSA.

ochronę tymczasową do sądu administracyjnego w tej samej sprawie³⁹¹. Jeżeli natomiast organ administracji publicznej uwzględnił wniosek o ochronę tymczasową, wniosek złożony do sądu administracyjnego staje się bezprzedmiotowy i podlega oddaleniu³⁹².

3.2.2.1.2. Legitymacja do złożenia wniosku

W kwestii legitymacji do złożenia wniosku o udzielenie ochrony tymczasowej, art. 61 § 3 p.p.s.a. stanowi, że wniosek ten może zostać złożony wyłącznie przez skarżącego. Regulacja ta nie przewiduje żadnych dodatkowych wymogów w tym zakresie – wystarczające jest posiadanie statusu skarżącego w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Zgodnie z art. 50 p.p.s.a. uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny. Skarżący posiada indywidualny interes prawny w rozumieniu ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, jeżeli wykaże niezgodność kwestionowanego aktu administracji publicznej z obowiązującymi normami prawnymi oraz jego wpływ na jego własne prawa lub obowiązki³⁹³. Interes prawny do złożenia skargi w cudzym imieniu mają natomiast zgodnie z art. 50 § 1 p.p.s.a. prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka oraz organizacja społeczna. W przypadku organizacji społecznej warunkiem jest działanie w zakresie jej statutowej działalności oraz udział w postępowaniu administracyjnym. Ponadto art. 50 § 2

³⁹¹ W. Chróścielewski, Z. Kmieciak, J. P. Tarno, *Reforma sądownictwa administracyjnego a standardy ochrony praw jednostki*, Państwo i Prawo 2002, z. 12, s. 32; H. Knysiak-Sudyka, *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Komentarz i orzecznictwo*, Warszawa 2018, s. 279.

³⁹² K. Gałczyńska-Lisik, *Wstrzymanie wykonania na wniosek strony aktu lub czynności w postępowaniu przed sądem administracyjnym*, Przegląd Prawa Handlowego 2007, nr 6, s. 40.

³⁹³ R. Król, *Legitymacja skargowa w postępowaniu sądownoadministracyjnym jako element wpływający na efektywność podejmowania decyzji w administracji publicznej*, Rocznik Administracji Publicznej, 2017 (3), s. 7.

p.p.s.a. przewiduje również możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego w cudzym imieniu na podstawie ustawy szczególnej. Przykładem takiej regulacji jest art. 254 ustawy Prawo własności przemysłowej³⁹⁴. Przyznaje on Prezesowi Urzędu Patentowego prawo do wniesienia skargi na prawomocne orzeczenie Urzędu Patentowego, kończące postępowanie w sprawie, a rażąco naruszające prawo³⁹⁵.

Zgodnie z art. 33 p.p.s.a. uczestnik postępowania jest podmiotem, którego interes prawny może zostać naruszony rozstrzygnięciem sądu administracyjnego. W piśmiennictwie i orzecznictwie zgodnie przyjmuje się, że art. 61 § 3 p.p.s.a. nie przewiduje możliwości złożenia przez uczestnika postępowania wniosku w sprawie ochrony tymczasowej³⁹⁶. Brak legitymacji uczestnika postępowania do złożenia wniosku o ochronę tymczasową na podstawie art. 61 § 3 p.p.s.a. istotnie ogranicza zakres sądowej ochrony tymczasowej, a w konsekwencji także gwarancje procesowe tego podmiotu³⁹⁷. Mimo wpływu kwestionowanego aktu administracji publicznej na prawa lub obowiązki uczestnika postępowania, nie przysługuje mu uprawnienie do ubiegania się o tymczasowe wstrzymanie jego wykonalności.

3.2.2.1.3 Termin do złożenia wniosku

Przepis art. 61 p.p.s.a. nie zawiera regulacji dotyczącej terminu do złożenia wniosku w sprawie wstrzymania wykonania aktu lub czynności. Jak wynika z § 2 i

³⁹⁴ Ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r., Dz.U. 2001 nr 49 poz. 508 ze zm., ost. zm. Dz.U. 2023 poz. 588.

³⁹⁵ szerzej R. Król, *tamże*.

³⁹⁶ Postanowienie NSA z dnia 18 października 2005 r., II OZ 910/05, CBOSA; postanowienie WSA w Lublinie z dnia 20 czerwca 2018 r., II SA/Lu 409/18, CBOSA; J. Tarno [w]: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi...*, komentarz do art. 61, nb. 9.

³⁹⁷ tak również P. Daniel, *Wstrzymanie wykonania aktu lub czynności w postępowaniu sądoadministracyjnym...*, rozdział IV, s. 12.

§ 3 art. 61 p.p.s.a., zarówno organ administracji publicznej, jak i sąd są uprawnione do wstrzymania wykonania aktu. Skarga w postępowaniu głównym jest wnoszona za pośrednictwem organu, który wydał decyzję. Skoro jednak zarówno organ, jak i sąd są uprawnione do wstrzymania wykonania aktu, wniosek w tym przedmiocie nie musi być złożony wraz ze skargą. Można go również złożyć w późniejszym terminie, po złożeniu skargi do sądu³⁹⁸.

Wniosek o udzielenie ochrony tymczasowej może być złożony do czasu zakończenia postępowania głównego. Wynika to z akcesoryjnego charakteru postępowania w sprawie ochrony tymczasowej względem postępowania głównego. Po zakończeniu postępowania głównego brak jest podstaw do wszczęcia postępowania w sprawie ochrony tymczasowej.

Zgodnie z przeważającym w orzecznictwie i piśmiennictwie poglądem, wniosek w sprawie ochrony tymczasowej na podstawie art. 61 § 3 p.p.s.a. może zostać złożony również w postępowaniu kasacyjnym przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. W piśmiennictwie jedynie według poglądu J. Borkowskiego³⁹⁹ i M. Szubiakowskiego⁴⁰⁰ wydanie postanowienia w sprawie ochrony tymczasowej nie mieści się w zakresie postępowania kasacyjnego. W konsekwencji, ich zdaniem, Naczelny Sąd Administracyjny nie posiada kompetencji do wydania takiego postanowienia. Taki pogląd został pierwotnie wyrażony również w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. W uzasadnieniu postanowienia z dnia 29 lipca 2005 r.⁴⁰¹ wskazano, że Naczelny Sąd Administracyjny jest właściwy do

³⁹⁸ P. Daniel, *Wniosek o wstrzymanie wykonania aktu lub czynności przez sąd administracyjny*, PPP 2011 nr 2, s. 32.

³⁹⁹ J. Borkowski, *Wstrzymanie wykonania decyzji w postępowaniu kasacyjnym*, Monitor Prawniczy 2005 nr 14, s. 21.

⁴⁰⁰ M. Szubiakowski, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 9 sierpnia 2005 r., II FSK 885/05*, Orzecznictwo Sądów Polskich 2006 nr 3, s. 29.

⁴⁰¹ Postanowienie NSA z dnia 29 lipca 2005 r., II FSK 182/05, CBOSA.

rozpoznawania środków odwoławczych. Jednocześnie podkreślono, że ustawa Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie przewiduje możliwości rozpoznawania przez Naczelnny Sąd Administracyjny w pierwszej instancji wniosku na podstawie art. 61 p.p.s.a. Słusznie natomiast R. Sawuła⁴⁰², J. Tarno⁴⁰³ i Z. Kmieciak⁴⁰⁴ przyjmują kompetencję Naczelnego Sądu Administracyjnego do wydania postanowienia w sprawie wstrzymania aktu organu administracji publicznej na podstawie art. 61 § 3 w związku z art. 193 p.p.s.a. Zgodnie z art. 193 p.p.s.a., jeżeli nie ma szczególnych unormowań dotyczących postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy obowiązujące w postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym⁴⁰⁵. Stanowisko to znalazło potwierdzenie w nowszym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. Sąd wskazał, że na podstawie art. 193 p.p.s.a. przepis art. 61 p.p.s.a. może być stosowany wprost, gdyż nie prowadzi to do modyfikacji ani trybu, ani zakresu postępowania w sprawie ochrony tymczasowej⁴⁰⁶.

3.2.2.2. Przesłanki materialne

Przesłanki materialne udzielenia ochrony tymczasowej w postępowaniu sądowoadministracyjnym zostały określone w § 3 art. 61 p.p.s.a. Wynika z nich, że sąd administracyjny może wstrzymać wykonanie zaskarżonego aktu lub czynności

⁴⁰² R. Sawuła, *Glosa do uchwały NSA z dnia 16 kwietnia 2007 r., I GPS 1/07*, Samorząd Terytorialny 2008, nr 1-2, s. 162.

⁴⁰³ J. Tarno [w]: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi...*, komentarz do art. 61, nb. 18.

⁴⁰⁴ Z. Kmieciak, *Ochrona tymczasowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym...*

⁴⁰⁵ Tak również H. Knysiak-Molczyk, *Skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Rozdział VII 3.3.1., Warszawa 2010.

⁴⁰⁶ Uchwała Składu Siedmiu Sędziów NSA z dnia 16 kwietnia 2007 r., I GPS 1/07, CBOSA.

jedynie wówczas, gdy: (1) zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub (2) zachodzi niebezpieczeństwo wystąpienia trudnych do odwrócenia skutków. Jak trafnie zauważa Z. Kmiecik⁴⁰⁷, art. 61 § 3 p.p.s.a. wyodrębnia ponadto dwie dalsze przesłanki, mianowicie: (3) wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu nie dotyczy przepisów prawa miejscowego, które weszły w życie, oraz (4) wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu nie jest dopuszczalne, jeżeli ustawa szczególna tak stanowi. O ile przesłanki zawarte w art. 61 § 3 p.p.s.a. mają charakter katalogu zamkniętego, o tyle art. 40 ustawy o NSA przewidywał katalog otwarty („zwłaszcza jeżeli ...”)⁴⁰⁸.

Rozpoznając wniosek w sprawie ochrony tymczasowej, sąd nie dokonuje wstępnego badania zasadności skargi. Zgodnie ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego skarga w postępowaniu głównym oraz ochrona tymczasowa na podstawie art. 61 p.p.s.a. to dwie odrębne instytucje procesowe. Celem skargi w postępowaniu głównym jest badanie legalności kwestionowanego aktu, natomiast postępowanie w sprawie ochrony tymczasowej ma odmienny przedmiot. Gdyby sąd oparł rozstrzygnięcie wniosku w przedmiocie ochrony tymczasowej na podstawie niezgodności aktu z prawem, prowadziłoby to do przedwczesnego przesądzenia o legalności decyzji administracyjnej⁴⁰⁹. Co prawda jeszcze podczas obowiązywania ustawy o NSA w orzecznictwie przyjmowano, że przy rozpatrzeniu wniosku w sprawie ochrony tymczasowej należy uwzględnić zarzut wadliwości

⁴⁰⁷ Z. Kmiecik, *Ochrona tymczasowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym...*; tak również J. Tarno [w]: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi...*, komentarz do art. 61, nb. 11.

⁴⁰⁸ B. Dauter [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi...*, komentarz do art. 61, nb. 10; R. Sawuła, *Suspensywność skargi sądowoadministracyjnej*, Samorząd Terytorialny 2000, nr 1-2, s. 197; R. Sawuła, L. Żukowski, *Suspensywność środków prawnych w postępowaniu administracyjnym oraz w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Prof. zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001, s. 620.

⁴⁰⁹ Postanowienie NSA z dnia 28 kwietnia 2005 r., II OZ 184/05, CBOSA; postanowienie NSA z dnia 15 grudnia 2023 r., III FZ 620/23, CBOSA.

zaskarżonego aktu organu administracji publicznej⁴¹⁰. Słusznie jednak uważa się obecnie, że pogląd ten został wyrażony na podstawie odmiennego stanu prawnego. Jak wspomniano wyżej, art. 40 ustawy o NSA przewidywał katalog otwarty przesłanek udzielenia ochrony tymczasowej⁴¹¹.

Przesłanki ujęte w art. 61 § 3 p.p.s.a. odnoszą się do zdarzeń przyszłych, będących spodziewanymi skutki wykonania aktu lub czynności⁴¹². Przy ocenie wniosku przyjmuje się, że skutki te mają charakter potencjalny i nie jest konieczne, aby faktycznie wystąpiły lub się ujawniały. Art. 61 § 3 p.p.s.a. zd. 1 wymaga jedynie zagrożenia ich wystąpienia („zachodzi niebezpieczeństwo”). Oznacza to możliwość ich przewidywania na podstawie racjonalnej oceny zakresu, zasad i trybu wykonania aktu lub czynności w czasie zawisłości sprawy w postępowaniu głównym⁴¹³.

Co prawda, jak wskazano wyżej, wniosek w sprawie ochrony tymczasowej może być złożony jedynie przez skarżącego, a nie przez innych uczestników postępowania. Niemniej jednak za słuszny należy uznać pogląd, zgodnie z którym sąd, badając przesłanki wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu lub czynności, powinien brać pod uwagę nie tylko interes prawne i stanowisko skarżącego. Powinien on uwzględnić także interesy prawne i stanowiska wszystkich uczestników postępowania, gdyż niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków może wystąpić nie tylko po

⁴¹⁰ postanowienie NSA z dnia 11 czerwca 1990 r., SA/Wr 1478/90, cytuję według Z. Kmieciak, *Ochrona tymczasowa w postępowaniu sądownoadministracyjnym...*

⁴¹¹ Postanowienie NSA z dnia 13 stycznia 2015 r., II GZ 916/14, CBOSA.

⁴¹² Postanowienie NSA z dnia 8 maja 2014 r., II OZ 420/14, CBOSA; postanowienie NSA z dnia 8 maja 2018 r., II OZ 420/14, CBOSA.

⁴¹³ J. Borkowski, *Wstrzymanie wykonania decyzji w postępowaniu kasacyjnym...*; T. Woś [w]: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi...*, komentarz do art. 61, nb. 32; Uchwała Składu Siedmiu Sędziów NSA z dnia 16 kwietnia 2007 r., I GPS 1/07, CBOSA.

stronie skarżącego, lecz także po stronie pozostałych uczestników postępowania. Sąd, udzielając ochrony tymczasowej, powinien rozważyć i wyważyć interesy wszystkich uczestników postępowania⁴¹⁴. Ponadto w orzecznictwie przyjęto, że należy uwzględniać nie tylko interesy uczestników postępowania, lecz także interesy podmiotów w nim nieuczestniczących oraz czynniki zewnętrzne, takie jak zagrożenie ekosystemu wynikające z prowadzenia prac budowlanych⁴¹⁵. Słusznie zatem M. Celiński wskazuje, że w ramach badania przesłanek udzielenia ochrony tymczasowej należy uwzględniać także interes publiczny⁴¹⁶. Za nader wąskie i nadmiernie ograniczające zakres ochrony tymczasowej należy uznać stanowisko, zgodnie z którym okoliczności uzasadniające uwzględnienie wniosku o ochronę tymczasową muszą odnosić się wyłącznie do sytuacji skarżącego⁴¹⁷.

Zgodnie z powszechnie prezentowanym w literaturze i orzecznictwie poglądem, sąd rozstrzyga o spełnieniu przesłanek udzielenia ochrony tymczasowej na podstawie wniosku wnioskodawcy, bez obowiązku uwzględnienia innych okoliczności. Wnioskodawca musi zatem uprawdopodobnić okoliczności

⁴¹⁴ Uchwała Składu Siedmiu Sędziów NSA z dnia 13 listopada 2023 r., II GPS 2/22; CBOSA; postanowienie NSA z dnia 10 lutego 2006 r., II OZ 102/06, CBOSA; B. Dauter [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi...*, komentarz do art. 61, nb. 16; T. Woś [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi...*, komentarz do art. 61, nb. 39.

⁴¹⁵ Postanowienie NSA z dnia 19 stycznia 2005 r., OZ 1123/04, CBOSA; A. Skoczylas, *Wstrzymanie przez sąd administracyjny wykonalności pozwolenia na budowę w świetle orzecznictwa NSA*, Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka 2006, nr 1, s. 28; A. Tokarz, *Wykonalność postanowienia z art. 48 ust. 2 prawa budowlanego a ochrona tymczasowa w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, ZNSA 2018 nr 4, s. 72.

⁴¹⁶ M. Celiński, *Interes publiczny a ochrona tymczasowa w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 1 (118)/2025, s. 31; tak również P. Korzeniowski, *Dopuszczalność wstrzymania decyzji środowiskowej na podstawie art. 61 § 3 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (p.p.s.a.)*, Nieruchomości 2023, nr 3, s. 9.

⁴¹⁷ Postanowienie NSA z dnia 8 marca 2017 r., II GZ 130/17, CBOSA; postanowienie NSA z dnia 23 marca 2007 r., I OZ 185/07, CBOSA; J. Tarno [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi...*, komentarz do art. 61, nb. 12.

uzasadniające wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji⁴¹⁸. Za tym stanowiskiem przemawiają zasada szybkości postępowania, zasada dyspozycyjności wyrażona w art. 61 § 3 p.p.s.a. oraz fakt, że sądy administracyjne nie ustalają stanu faktycznego spraw⁴¹⁹. Brak uprawdopodobnienia tych okoliczności nie stanowi jedynie braku formalnego wniosku, który mógłby zostać usunięty na podstawie art. 49 § 1 p.p.s.a. Stanowi to brak przesłanek udzielenia ochrony tymczasowej i uzasadnia oddalenie wniosku⁴²⁰. W orzecznictwie można spotkać także odmienny pogląd, według którego sąd nie może przy badaniu spełnienia przesłanek określonych w art. 61 § 3 p.p.s.a. poprzestać na analizie treści wniosku w sprawie ochrony tymczasowej. Na etapie rozpoznawania wniosku sąd powinien rozważyć także te okoliczności, których wnioskodawca nie powołał⁴²¹. Pogląd ten popiera również M. Bogusz. Wskazuje on, że w postępowaniu sądownoadministracyjnym brak jest przepisów nakładających na skarżącego obowiązek uprawdopodobnienia przesłanek wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu lub czynności zawartych w art. 61 p.p.s.a.⁴²². Niemniej jednak słusznie podkreśla się, że przyjęcie takiego stanowiska nie może całkowicie zwolnić wnioskodawcy z uzasadnienia wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu.

⁴¹⁸ Postanowienie NSA z dnia 28 kwietnia 2005 r., II OZ 184/05, CBOSA; postanowienie NSA z dnia 21 stycznia 2015 r., II GZ 932/14, CBOSA; B. Dauter [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi...*, komentarz do art. 61, nb. 5; T. Lewandowski, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 7 stycznia 2014 r., sygn. akt II FZ 1350/13*, LEX/el. 2014.

⁴¹⁹ I. Makaruk, Wniosek o wstrzymanie wykonania decyzji w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zagadnienia wybrane, ZNSA 2016/3, s. 77.

⁴²⁰ Postanowienie NSA z dnia 14 stycznia 2015 r., II OZ 1399/14, CBOSA; postanowienie NSA z dnia 15 grudnia 2023 r., I OZ 598/23, CBOSA; J. Tarno [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi...*, komentarz do art. 61, nb. 11.

⁴²¹ Postanowienie NSA z dnia 31 marca 2005 r., II OZ 155/05, OwSS 2005, nr 3, poz. 72; postanowienie NSA z dnia 1 kwietnia 2015 r., II OZ 218/15, niepubl.

⁴²² M. Bogusz, *Wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności. Glosa do postanowienia NSA z dnia 31 marca 2005 r., II OZ 155/05...*; tak również J. Chlebny, *Ochrona tymczasowa przed wydaleniem cudzoziemca...*

Zwolnienie z tego obowiązku skutkowałoby przeniesieniem na sąd ciężaru wykazania wystąpienia przesłanek art. 61 § 3 p.p.s.a.⁴²³.

3.2.2.2.1. Niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody

Pierwszą przesłanką udzielenia ochrony tymczasowej, wskazaną w art. 61 § 3 p.p.s.a., jest niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody. Jak wynika z orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, pojęcie „szkody” wywodzi się z prawa cywilnego, choć przepisy Kodeksu cywilnego nie zawierają legalnej definicji tego pojęcia. Dla wyjaśnienia znaczenia szkody należy odwołać się do znaczenia potocznego, zgodnie z którym szkoda oznacza uszczerbek w dobrach prawnie chronionych, polegający na stracie majątkowej⁴²⁴. Zgodnie ze stałą linią orzecniczą Naczelnego Sądu Administracyjnego szkodą może być zarówno szkoda majątkowa, jak i niemajątkowa. Szkoda taka zachodzi wówczas, gdy nie jest możliwe jej naprawienie przez późniejszy zwrot spełnionego lub wyegzekwowanego świadczenia ani przywrócenie stanu pierwotnego. Zachodzi ona w szczególności, gdy istnieje ryzyko utraty przedmiotu świadczenia, który ze względu na swoje właściwości nie może zostać zastąpiony innym przedmiotem, a jego wartość pieniężna nie ma istotnego znaczenia dla skarżącego. Do tej kategorii należą również przypadki, w których zachodzi niebezpieczeństwo uszczerbku na życiu lub zdrowiu⁴²⁵. W celu ustalenia, czy w danej sytuacji doszło do powstania szkody, należy – odwołując się do dorobku

⁴²³ Postanowienie NSA z dnia 2 lutego 2023 r., II OSK 110/23, CBOSA; postanowienie WSA w Warszawie z dnia 21 września 2017 r., IV SA/Wa 999/17, CBOSA.

⁴²⁴ Postanowienie WSA w Rzeszowie wie z dnia 24 września 2017 r., I SA/Rz 439/10, CBOSA.

⁴²⁵ Postanowienie NSA z dnia 11 kwietnia 2019 r., I GSK 447/19, CBOSA; postanowienie NSA z dnia 15 grudnia 2017 r., II OSK 1219/17, CBOSA; postanowienie NSA z dnia 19 października 2018 r., I GSK 3060/18, CBOSA.

prawa cywilnego – zastosować metodę dyferencyjną. Polega ona na porównaniu stanu istniejącego w chwili wystąpienia szkody ze stanem hipotetycznym, jaki istniałby, gdyby zdarzenie wywołujące szkodę nie nastąpiło⁴²⁶.

Ocena, czy grożąca szkoda ma charakter znaczny, może zostać dokonana wyłącznie z uwzględnieniem okoliczności konkretnej sprawy⁴²⁷. O znacznej szkodzie można mówić wówczas, gdy rozmiar uszczerbku spowodowanego wykonaniem zaskarżonego aktu administracji publicznej przekracza typowe następstwa wykonania aktu tego rodzaju⁴²⁸. W orzecznictwie wskazuje się przykładowo, że niebezpieczeństwo powstania znacznej szkody zachodzi w sytuacji, gdy skarżący, który kwestionuje decyzję o wymeldowaniu, nie ma możliwości korzystania z lokalu, z którego został wymeldowany. W konsekwencji nie może on prowadzić w nim działalności gospodarczej ani odbierać korespondencji urzędowej lub sądowej⁴²⁹. Niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody Naczelny Sąd Administracyjny dostrzegł również w sprawie, w której szacunkowy koszt wykonania decyzji Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, nakazującej usunięcie uchybień w procesie przetwarzania danych osobowych, wynosiłby po stronie skarżącego 3,1 mln zł⁴³⁰.

⁴²⁶ P. Daniel, *Ryzyko wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków jako przesłanki wstrzymania wykonania aktu lub czynności w postępowaniu sądoadministracyjnym*, „Administracja” 2011 nr 3, s. 120.

⁴²⁷ T. Woś [w]: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi...*, komentarz do art. 61, nb. 35; postanowienie NSA z dnia 28 września 2023 r., II OZ 544/23, CBOSA.

⁴²⁸ Postanowienie NSA z dnia 23 lutego 2022 r., I OZ 579/21, CBOSA; postanowienie NSA z dnia 13 października 2023 r., I OSK 2034/22, CBOSA; postanowienie NSA z dnia 13 lutego 2024 r., I OSK 159/24, CBOSA; T. Woś [w]: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi...*, komentarz do art. 61, nb. 35.

⁴²⁹ Postanowienie NSA z dnia 8 grudnia 2011 r., II OZ 1278/11, CBOSA.

⁴³⁰ Postanowienie NSA z dnia 30 września 2011 r., I OSK 1827/11, CBOSA.

3.2.2.2. Spowodowanie trudnych do odwrócenia skutków

Kolejną przesłanką, o której mowa w art. 61 § 3 p.p.s.a., jest niebezpieczeństwo spowodowania trudnych do odwrócenia skutków. W orzecznictwie przyjmuje się, że trudne do odwrócenia skutki obejmują skutki prawne lub faktyczne wykonania aktu organu administracji publicznej. Po ich zaistnieniu prowadzą one do na tyle istotnej lub trwałej zmiany rzeczywistości, że powrót do stanu poprzedniego jest możliwy jedynie po dłuższym czasie lub przy znacznym nakładzie sił i środków⁴³¹.

Rodzaj i zakres trudnych do odwrócenia skutków należy oceniać z uwzględnieniem sytuacji prawnej i faktycznej adresata czynności organu administracji publicznej. Należy również wziąć pod uwagę kompetencję organu do ich egzekwowania w określonym czasie⁴³². Odmienne niż w przypadku pojęcia znacznej szkody, przesłanka ta nie ma charakteru ściśle ekonomicznego. Odnosi się przede wszystkim do rozstrzygnięć organu administracji publicznej, które nie oddziałują bezpośrednio na prawa majątkowe adresata⁴³³.

Jako trudne do odwrócenia skutki w rozumieniu tego przepisu Naczelny Sąd Administracyjny uznał przykładowo grożącą sprzedaż nieruchomości w drodze licytacji. Wskazał przy tym, że w takiej sytuacji interes Skarbu Państwa może zostać wystarczająco zabezpieczony poprzez ustanowienie hipoteki przymusowej⁴³⁴. Za skutki trudne do odwrócenia uznano również wykonanie

⁴³¹ Postanowienie NSA z dnia 20 lutego 2024 r., II GZ 20/24, CBOSA; postanowienie NSA z dnia 21 lutego 2024 r., III OZ 70/24, CBOSA; postanowienie NSA z dnia 29 lutego 2024 r., I FZ 305/23, CBOSA.

⁴³² J. Borkowski, *Wstrzymanie wykonania decyzji w postępowaniu kasacyjnym...*; M. Jagielska, A. Wiktorowska, P. Wajda [w]: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnym...*, komentarz do art. 61, nb. 6.

⁴³³ P. Daniel, *Ryzyko wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków jako przesłanki wstrzymania wykonania aktu lub czynności w postępowaniu sądownoadministracyjnym...*

⁴³⁴ Postanowienie NSA z dnia 6 czerwca 2006 r., II FSK 250/05, CBOSA.

decyzji budowlanej. Realizacja robót budowlanych powoduje bowiem, że przywrócenie stanu poprzedniego wiąże się z istotnym nakładem pracy i środków materialnych⁴³⁵. Brak trudnych do odwrócenia skutków przyjęto natomiast w orzecznictwie w przypadku zobowiązania do uiszczenia opłaty. Świadczenie pieniężne ze swej natury ma charakter odwracalny⁴³⁶.

4. Uchylenie lub zmiana rozstrzygnięcia dotyczącego wstrzymania wykonania aktu lub czynności administracyjnej

Zgodnie z art. 61 § 4 p.p.s.a. postanowienia wydane na podstawie art. 61 § 2 i 3 p.p.s.a. mogą zostać zmienione lub uchylone w każdym czasie, jeżeli nastąpi zmiana okoliczności. Art. 61 § 4 p.p.s.a. stanowi *lex specialis* względem art. 165 p.p.s.a., który reguluje zmianę postanowień niekończących postępowania⁴³⁷. Przesłanki przewidziane w obu przepisach są identyczne⁴³⁸. Wniosek na podstawie art. 61 § 4 p.p.s.a. mogą złożyć strony i uczestnicy postępowania. Sąd może także wydać takie postanowienie zmieniające lub uchylające z urzędu⁴³⁹. Regulacja zawarta w art. 61 § 4 p.p.s.a. stanowi wyjątek od reguły, że udzielenie ochrony tymczasowej na podstawie art. 61 § 3 p.p.s.a. ma charakter skargowy⁴⁴⁰. Warunkiem wydania takiego postanowienia jest zmiana okoliczności sprawy, która wpływa na pojawienie się lub brak przesłanek warunkujących wstrzymanie

⁴³⁵ Postanowienie NSA z dnia 7 sierpnia 2008 r., II OZ 790/08, CBOSA.

⁴³⁶ Postanowienie NSA z dnia 30 stycznia 2008 r., I OZ 28/08, CBOSA; postanowienie NSA z dnia 12 października 2016 r., II OZ 1093/16, CBOSA.

⁴³⁷ P. Daniel, *Wstrzymanie wykonania aktu lub czynności w postępowaniu sądowoadministracyjnym...*, rozdział IV, s. 12.

⁴³⁸ Postanowienie NSA z dnia 9 września 2004 r., OZ 406/04, CBOSA.

⁴³⁹ Postanowienie NSA z dnia 31 marca 2005 r., II OZ 155/05, CBOSA; postanowienie NSA z dnia 6 października 2005 r., II OZ 795/05, CBOSA; T. Woś [w]: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi...*, komentarz do art. 61, nb. 43.

⁴⁴⁰ P. Daniel, *Wniosek o wstrzymanie wykonania aktu lub czynności przez sąd administracyjny...*

wykonania zaskarżonej decyzji⁴⁴¹. Okoliczności te mogły już istnieć w momencie wydania postanowienia na podstawie art. 61 § 3 p.p.s.a. Istotne jest jednak, aby nie były one znane sądowi w chwili rozstrzygnięcia wniosku⁴⁴².

Niezależnie od możliwości uchylenia lub zmiany postanowienia na podstawie art. 61 § 4 p.p.s.a., na postanowienie wojewódzkiego sądu administracyjnego wydane w trybie art. 61 p.p.s.a. przysługuje zażalenie do Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 194 § 1 nr 2 p.p.s.a.). Dotyczy to zarówno postanowień wydanych na podstawie art. 61 § 3 p.p.s.a., jak i na podstawie art. 61 § 4 p.p.s.a.⁴⁴³. Do złożenia zażalenia uprawnione są nie tylko strony i uczestnicy postępowania, ale także osoby i organizacje społeczne, których sąd nie dopuścił do udziału w postępowaniu. Wśród uprawnionych znajdują się również prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka oraz Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców⁴⁴⁴. Zgodnie z art. 194 § 2 p.p.s.a. zażalenie na postanowienie w przedmiocie ochrony tymczasowej może zostać wniesione w terminie siedmiu dni od doręczenia postanowienia. W przypadku wniesienia zażalenia stan niepewności co do wykonywania zaskarżonego aktu organu administracji publicznej kończy dopiero rozstrzygnięcie Naczelnego Sądu Administracyjnego po jego rozpoznaniu⁴⁴⁵. Na postanowienie wydane przez organ administracji publicznej na podstawie art. 61 § 2 p.p.s.a. nie przysługuje zażalenie.

⁴⁴¹ Postanowienie NSA z dnia 31 marca 2005 r., II OZ 155/05, CBOSA; B. Dauter [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi...*, komentarz do art. 61, nb. 16; A. Krasuski, *Ochrona tymczasowa...*, s. 175.

⁴⁴² M. Ćwiertniak, Głosa do postanowienia NSA z dnia 30 listopada 2010 r., II FZ 557/10, PPP, 2011 nr 10, s. 95, przypis 8.

⁴⁴³ M. Jagielska, A. Wiktorowska, P. Wajda [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi...*, komentarz do art. 61, nb. 8.

⁴⁴⁴ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2009, nb. 779.

⁴⁴⁵ T. Woś [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi...*, komentarz do art. 61, nb. 45; K. Defecińska-Tomczak [w:] *Polskie sądownictwo administracyjne...*, nb. 222.

Zgodnie z art. 141 § 1 k.p.a. stronie przysługuje zażalenie na wydane w toku postępowania postanowienie tylko wtedy, gdy kodeks tak stanowi⁴⁴⁶. Skarżący, niezadowolony z decyzji organu, może jednak, na podstawie art. 61 § 3 zd. 2 p.p.s.a., złożyć kolejny wniosek w sprawie ochrony tymczasowej, skierowany do sądu administracyjnego.

Postępowanie w sprawie ochrony tymczasowej na podstawie art. 61 p.p.s.a. ma charakter incydentalny wobec postępowania wszczętego skargą do sądu administracyjnego. W związku z tym postępowanie główne nie kończy się prawomocnie postanowieniem wydanym w postępowaniu incydentalnym. W postępowaniu w sprawie ochrony tymczasowej nie mają więc zastosowania przepisy w sprawie wznowienia postępowania⁴⁴⁷.

5. Zagadnienia procesowe ochrony tymczasowej

W art. 61 p.p.s.a. nie określono wprost formy rozstrzygnięcia w sprawie wstrzymania zaskarżonego aktu. Dotyczy to zarówno rozstrzygnięć organu administracji publicznej, jak i sądu administracyjnego. Z brzmienia art. 61 § 4 p.p.s.a. wynika jednak, że zarówno orzeczenie sądu, jak i rozstrzygnięcie organu administracji publicznej zapada w formie postanowienia („Postanowienia w sprawie wstrzymania aktu lub czynności wydane, na podstawie § 2 i 3, sąd może zmienić lub uchylić w każdym czasie w razie zmiany okoliczności.”)⁴⁴⁸.

⁴⁴⁶ T. Woś [w]: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi...*, komentarz do art. 61, nb. 41; J. Tarno [w]: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi...*, komentarz do art. 61, nb. 3; J. Tarno [w]: *System Prawa Administracyjnego...*, rozdział VIII., nb. 23.

⁴⁴⁷ J. Tarno [w]: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi...*, komentarz do art. 61, nb. 23.

⁴⁴⁸ T. Woś [w]: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi...*, komentarz do art. 61, nb. 41; I. Andrzejewska-Czernek, Wstrzymanie wykonania decyzji w postępowaniu podatkowym i sądownoadministracyjnym, cz. I., PPP 2007 nr 11, s. 34.

Zgodnie z art. 61 § 5 p.p.s.a. sąd może wydać na posiedzeniu niejawnym zarówno postanowienie w sprawie ochrony tymczasowej, jak i postanowienie zmieniające bądź uchylające wcześniejsze rozstrzygnięcie na podstawie § 4. Rozwiązanie to realizuje zasadę szybkości postępowania. Jednocześnie strony oraz uczestnicy postępowania muszą mieć możliwość ustosunkowania się do wniosku przed wydaniem postanowienia⁴⁴⁹. Skierowanie wniosku w sprawie ochrony tymczasowej na podstawie art. 61 § 3 i § 4 p.p.s.a. na posiedzenie jawne stanowi zatem wyjątek⁴⁵⁰. Jest to podyktowane koniecznością realizacji zasad postępowania sądownoadministracyjnego, takich jak jawność, bezpośredniość i równość⁴⁵¹. Jak wynika z art. 16 § 2 p.p.s.a., na posiedzeniu niejawnym sąd orzeka w sprawie wniosku na podstawie art. 61 § 3 i § 4 p.p.s.a. w składzie jednego sędziego. Jeżeli sprawa zostaje natomiast skierowana na posiedzenie jawne, sąd orzeka zgodnie z art. 16 § 1 p.p.s.a. w składzie trzech sędziów.

Zgodnie z art. 164 p.p.s.a., sąd jest związany postanowieniem wydanym na posiedzeniu niejawnym od chwili podpisania wraz z uzasadnieniem. Z kolei art. 170 p.p.s.a. stanowi, że strony są związane postanowieniem w sprawie ochrony tymczasowej od chwili jego uprawomocnienia się.

Postanowienie w sprawie ochrony tymczasowej wydane przez organ administracji publicznej albo sąd ma charakter tymczasowy. Kształtuje ono sytuację stron oraz uczestników postępowania jedynie na czas trwania

⁴⁴⁹ Postanowienie NSA z dnia 30 października 2015 r., II OZ 1024/15, CBOSA; J. Tarno [w]: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi...*, komentarz do art. 61, nb. 3; P. Daniel, *Postępowanie w sprawie ochrony tymczasowej przed polskim sądem administracyjnym w świetle standardów Rady Europy*, ZNSA 2010 nr 4, s. 36.

⁴⁵⁰ R. Sawuła, *Wstrzymanie wykonania rozstrzygnięć wydanych w postępowaniu administracyjnym*, Przemysł–Rzeszów 2008, s. 377.

⁴⁵¹ P. Daniel, *Wstrzymanie wykonania aktu lub czynności w postępowaniu sądownoadministracyjnym...*, rozdział V, s. 26.

postępowania sądowoadministracyjnego⁴⁵². Zgodnie z art. 61 § 6 p.p.s.a. postanowienie to traci moc z dniem wydania przez sąd orzeczenia uwzględniającego skargę albo z chwilą uprawomocnienia się orzeczenia oddalającego skargę. Postanowienie wydane na podstawie art. 61 § 2 i 3 p.p.s.a. traci również moc w razie jego uchylecia przez sąd zgodnie z art. 61 § 4 p.p.s.a.

6. Stosunek art. 61 § 6 p.p.s.a. i art. 152 p.p.s.a.

Zgodnie z art. 152 § 1 p.p.s.a., w razie uwzględnienia skargi na akt lub czynność, nie wywołują one skutków prawnych do chwili uprawomocnienia się wyroku, chyba że sąd postanowi inaczej. § 2 tego przepisu stanowi natomiast, że regulacja ta nie ma zastosowania do aktów prawa miejscowego. Art. 152 p.p.s.a. pozostaje w ścisłym związku z art. 61 § 6 p.p.s.a., który określa czas trwania wstrzymania wykonalności na podstawie art. 61 § 2 i 3 p.p.s.a. Art. 152 p.p.s.a. stanowi zatem uzupełnienie ochrony tymczasowej uregulowanej w art. 61 p.p.s.a., która – zgodnie z art. 61 § 6 p.p.s.a. – traci moc między innymi z chwilą wydania wyroku uwzględniającego skargę. Bez regulacji zawartej w art. 152 p.p.s.a. ochrona tymczasowa byłaby niepełna. Nie zapewniałaby skarżącemu ochrony przed skutkami wykonania zaskarżonego aktu lub czynności do momentu uprawomocnienia się wyroku.

Wydanie przez sąd pierwszej instancji rozstrzygnięcia na podstawie art. 152 § 1 *in fine* p.p.s.a. wyłącza możliwość orzekania w tym zakresie przez sąd drugiej instancji na podstawie art. 61 § 3 p.p.s.a. Zawieszenie skutków prawnych

⁴⁵² T. Woś [w]: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi...*, komentarz do art. 61, nb. 46; H. Knysiak-Molczyk, *Wstrzymanie wykonania decyzji o pozwoleniu na budowę*, *Samorząd Terytorialny* 2006, nr 7–8, s. 135.

kwestionowanego aktu administracji publicznej powoduje brak możliwości merytorycznego rozpoznania wniosku na podstawie art. 61 § 3 p.p.s.a.⁴⁵³.

W przeciwieństwie do art. 61 § 3 p.p.s.a., art. 152 § 1 p.p.s.a. odnosi się wyłącznie do zaskarżonego aktu lub czynności. Nie ma zatem możliwości rozciągnięcia zakresu rozstrzygnięcia sądu administracyjnego uwzględniającego skargę na inne akty lub czynności wydane w odrębnych postępowaniach, nawet jeśli były one prowadzone w granicach tej samej sprawy⁴⁵⁴. Inaczej niż w przypadku ochrony tymczasowej na podstawie art. 61 p.p.s.a., wstrzymanie wykonania według art. 152 p.p.s.a. obejmuje również akty prawa miejscowego, które już weszły w życie. Regulacja ta ma więc szerszy zakres przedmiotowy.

W obecnym brzmieniu zakres przedmiotowy art. 152 p.p.s.a. obejmuje wszystkie akty i czynności wywołujące „skutki prawne”. Przed nowelizacją przepis ten przewidywał możliwość „wstrzymania wykonalności”⁴⁵⁵. Uwzględniając rozważania Z. Kmiecika na temat różnic między wykonalnością a skutkami prawnymi decyzji administracyjnej, można stwierdzić, że zakres przedmiotowy ochrony tymczasowej w art. 61 p.p.s.a. jest węższy. Przewiduje bowiem, że ochroną tymczasową objęte są wyłącznie wykonalne akty administracji publicznej.

⁴⁵³ I. Dalkowska-Józwiak, T. Grzybowski, *O kolizyjności norm na przykładzie przesłanek bezprzedmiotowości postępowania i niedopuszczalności wniosku w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, ZNSA 2017 nr 3, s. 61.

⁴⁵⁴ B. Dauter, 3.2. *Zawieszenie wykonalności aktu lub czynności* [w:] *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2018.

⁴⁵⁵ Por. odnośnie do poprzedniego stanu prawnego Z. Kmiecik, *Glosa do wyroku NSA z dnia 29 lipca 2004, sygn. OSK 591/04*, OSP 2005, nr 4, s. 207.

7. Wnioski cząstkowe

Przepis art. 61 p.p.s.a. jest niewątpliwie centralną regulacją dotyczącą tymczasowej ochrony prawnej w polskim postępowaniu sądowoadministracyjnym. Przepis ten przewiduje zarówno sądową, jak i administracyjną ochronę tymczasową. Jediną formą ochrony tymczasowej przewidzianą w polskim postępowaniu sądowoadministracyjnym jest wstrzymanie wykonalności zaskarżonego aktu lub czynności. Wykonalność zaskarżonego aktu lub czynności jest zasadą, od której przewidziano w art. 61 p.p.s.a. odstępstwa. Dalsze wyjątki od tej zasady są uregulowane także w przepisach szczególnych. Przepisy te przewidują, że w odniesieniu do niektórych aktów administracyjnych skutek zawieszający musi zostać zarządzone. W przypadku innych aktów jego zastosowanie jest natomiast zasadniczo wykluczone, niezależnie od spełnienia przesłanek zawartych w art. 61 p.p.s.a.

Zakres przedmiotowy art. 61 p.p.s.a. budzi szczególne kontrowersje ze względu na sposób rozumienia pojęcia „wstrzymanie wykonalności”, którym posługuje się ten przepis. W obecnym brzmieniu zakres przedmiotowy tymczasowej ochrony prawnej ogranicza się do aktów i czynności organów administracji publicznej, które nadają się do wykonania i podlegają wykonaniu. Stanowi to znaczne ograniczenie zakresu sądowoadministracyjnej ochrony prawnej adresatów tych aktów i czynności, co powoduje konieczność interwencji ustawodawcy. Jest to szczególnie istotne, ponieważ przedmiotem tymczasowej ochrony prawnej mogą być nie tylko decyzje administracyjne, lecz także inne akty lub czynności, między innymi akty prawa miejscowego. Akty te jedynie w nielicznych przypadkach nie podlegają wykonaniu. Zrównanie pojęć skutku prawnego i wykonalności w celu rozszerzenia zakresu stosowania tymczasowej

ochrony prawnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym nie należy uznać za słuszne ze względu na zasadnicze różnice między tymi instytucjami. Dlatego, jak już wskazano, w tym zakresie konieczna wydaje się interwencja ustawodawcy.

Przedmiotem sądowej ochrony tymczasowej w polskim postępowaniu sądowoadministracyjnym jest nie tylko zaskarżony akt organu administracji publicznej. Obejmuje ona również wszystkie akty wydawane w granicach postępowania. Regulacja ta jest uzasadniona również z punktu widzenia kompleksowej ochrony prawnej, gdyż zapobiega konieczności inicjowania przez skarżącego kolejnych postępowań.

Badanie zasadności skargi w postępowaniu głównym pozostaje bez znaczenia dla rozpoznania wniosku o ochronę tymczasową na podstawie art. 61 § 3 p.p.s.a. Przesłanki przedmiotowe tej regulacji odnoszą się wyłącznie do bezpośrednich negatywnych konsekwencji związanych z wykonaniem zaskarżonego aktu administracji publicznej. Inaczej sytuacja przedstawia się w przypadku udzielenia tymczasowej ochrony prawnej według art. 61 § 2 p.p.s.a. Przepis ten zawiera wprawdzie wyraźne i wiążące przesłanki przedmiotowe. Z uwagi na przysługujące organowi administracji publicznej uznanie dopuszczalne jest jednak również (sumaryczne) badanie zasadności skargi w postępowaniu głównym.

Różnice pomiędzy administracyjną a sądową tymczasową ochroną prawną w obecnym brzmieniu art. 61 p.p.s.a. są liczne. Jednocześnie rozróżnienie to jest niezrozumiałe, a także powoduje niepotrzebne ograniczenie ochrony prawnej skarżących. Ma to miejsce w szczególności w zakresie tymczasowej ochrony prawnej udzielanej przez organ administracji publicznej. Mając powyższe na

uwadze, zasadne wydaje się rozważenie ujednoczenia zakresu i przesłanek tymczasowej ochrony prawnej między organem administracji publicznej a sądem administracyjnym.

Jak już wskazano powyżej, tymczasowa ochrona prawna przewidziana w art. 61 p.p.s.a. stanowi centralny element systemu ochrony prawnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Rozszerzenie tej ochrony i ujednoczenie sądownoadministracyjnej i administracyjnej ochrony prawnej wydaje się konieczne i zasadne. W wielu przypadkach bowiem korzystne dla strony rozstrzygnięcie zapada zbyt późno, gdy skutki wykonania aktu organu administracji publicznej doprowadziły już do powstania stanu faktycznego nieodwracalnego lub trudnego do odwrócenia.

Rozdział III

Analiza porównawcza wybranych rozwiązań

1. Uwagi wstępne dotyczące systemu tymczasowej ochrony prawnej

Rozważania przeprowadzone w poprzednich rozdziałach jasno wskazują, że tymczasowa ochrona prawna stanowi niezaprzeczalnie nieodzowny element sądowej ochrony prawnej w postępowaniu sadowoadministracyjnym. Brak mechanizmu umożliwiającego zabezpieczenie praw skarżącego do czasu wydania orzeczenia w postępowaniu głównym – poprzez zawieszenie wykonania decyzji organu administracji publicznej lub wydanie odpowiedniego tymczasowego zarządzenia – istotnie ogranicza realizację konstytucyjnie zagwarantowanego prawa do sądu.

Ani niemiecki przepis ustawy zasadniczej – art. 19 ust. 4 GG – ani odpowiadający mu art. 45 KRP nie odnoszą się wprost do wymogu skuteczności ochrony prawnej. Art. 45 Konstytucji RP wspomina jedynie o prawie do „rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki”. O skuteczności ochrony prawnej jest przykładowo mowa *expressis verbis* w art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, według którego „Każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w niniejszym artykule”.

Skuteczność ochrony prawnej leży także u podstaw Rekomendacji R (89) 8 Rady Europy dotyczącej tymczasowej ochrony prawnej w sprawach administracyjnych z 13 września 1989 r. Rekomendacje Rady Europy nie należą co prawda do prawa powszechnie obowiązującego. Należą do tzw. *soft law*, czyli aktów niewiążących, które – w przeciwieństwie do *hard law* – nie mają mocy

normatywnej. Mimo to mają istotne znaczenie dla wykładni krajowych przepisów prawnych oraz zasad ich stosowania⁴⁵⁶.

Zgodnie z zasadą III zawartą w Rekomendacji R (89) 8, właściwy sąd może zarządzić środki tymczasowej ochrony prawnej polegające w szczególności na całkowitym lub częściowym zawieszeniu wykonania decyzji administracyjnej, całkowitym lub częściowym przywróceniu stanu istniejącego w chwili jej wydania lub w późniejszym czasie, jak również na nałożeniu na organ administracji publicznej – w granicach kompetencji sądu – odpowiednich obowiązków. Celem tej zasady jest zatem zagwarantowanie, że ochrona prawna przyznana w postępowaniu głównym nie utraciła skuteczności wskutek zdarzeń zaistniałych w jego toku.

Zarówno polskie, jak i niemieckie regulacje zawarte w postępowaniach sądowoadministracyjnych odpowiadają tej ogólnej zasadzie. W obu systemach funkcjonują przepisy umożliwiające udzielenie tymczasowej ochrony prawnej w celu zabezpieczenia interesów stron na czas trwania postępowania głównego. Chociaż cel instytucji ochrony tymczasowej jest w obu porządkach prawnych zbliżony, to przyjęte przez ustawodawców rozwiązania wykazują istotne różnice.

2. Suspensywność skargi do sądu administracyjnego

Podstawowa różnica między polską a niemiecką regulacją w zakresie tymczasowej ochrony prawnej polega na skutkach prawnych wniesienia skargi. W prawie polskim, zgodnie z art. 61 § 1 p.p.s.a., wniesienie skargi nie wpływa na

⁴⁵⁶ Ogólnie o rekomendacjach Rady Europy por. Uchwała Składu Siedmiu Sędziów NSA z dnia 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt II FPS 9/08, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 listopada 2011 r., VII SA/Wa 1335/11, CBOSA.

wykonalność decyzji administracyjnej. Natomiast w prawie niemieckim, zgodnie z § 80 ust. 1 VwGO, wniesienie odwołania lub skargi w sprawie uchylenia niezgodnej z prawem decyzji administracyjnej powoduje zakaz realizacji praw wynikających z kwestionowanej decyzji administracyjnej. Odmienne rozwiązania w tym zakresie odzwierciedlają tradycje właściwe dla każdego z tych porządków.

Aktualnie obowiązująca regulacja nawiązuje do rozwiązań zaczerpniętych z prawa austriackiego oraz przepisów obowiązujących w okresie międzywojennym. Zgodnie z art. 4 ustawy z 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym, wzorowanej na austriackiej regulacji z 1875 r. – wniesienie skargi nie wywoływało skutku zawieszającego. Rozwiązanie to zostało utrzymane w ustawach o Naczelnym Sądzie Administracyjnym z 1980 i 1995 r. Nie jest zatem zaskoczeniem, że polski ustawodawca, uchwalając ustawę Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, świadomie nawiązał do tego modelu, podejmując konsekwentną decyzję normatywną.

Zgoła inaczej kształtuje się etymologia w prawodawstwie Królestwa Prus. W Królestwie Prus, jak już wspomniano na wstępie, w Powszechnym prawie krajowym z 1794 r. przewidziano jako zasadę zawieszenie realizacji praw wynikających z kwestionowanego aktu w przypadku wniesienia skargi. Współczesne niemieckie rozwiązanie zawarte w § 80 VwGO, zgodnie z którym wniesienie sprzeciwu lub skargi na uchylenie aktu wywołuje skutek zawieszający, wywodzi się zatem bezpośrednio z pruskich regulacji postępowania sądownoadministracyjnego XVII i XIX wieku.

W obu systemach prawnych występują wyjątki od tej reguły. W niemieckim systemie ochrony prawnej zostały one uregulowane w § 80 ust. 2 VwGO, który

określa, w jakich przypadkach akt administracyjny jest natychmiast realizowany. Natomiast w polskim systemie ochrony prawnej przepisy szczególne wskazują sytuacje, w których wniesienie skargi wywołuje skutek zawieszający *ex lege*.

Mimo że w niemieckim systemie tymczasowej ochrony prawnej zasadą jest, iż wniesienie sprzeciwu lub skargi na decyzję administracyjną wywołuje skutek zawieszający (czyli *Suspensiveeffekt*), to analiza obowiązujących regulacji prawnych wykazuje, że ustawodawca wprowadził do tej reguły liczne wyjątki. Wynikają one nie tylko z § 80 ust. 2 VwGO, ale także z ustaw szczególnych, m.in. z prawa budowlanego czy prawa azylowego. Skala i częstotliwość stosowania tych wyjątków prowadzą do wniosku, że w praktyce pierwotna zasada skutku zawieszającego ulega znacznemu ograniczeniu, a natychmiastowa wykonalność decyzji administracyjnej staje się rozwiązaniem dominującym.

Taki stan rzeczy nie budzi zastrzeżeń konstytucyjnych, gdyż niemiecka ustawa zasadnicza (*Grundgesetz*) w art. 19 ust. 4 formułuje jedynie ogólną gwarancję skutecznej ochrony prawnej, nie określając przy tym, w jakiej formie i w jakiej strukturze systemowej ma być ona realizowana. Oznacza to, że ustawodawca dysponuje względną swobodą w kształtowaniu mechanizmów ochrony tymczasowej, pod warunkiem zapewnienia jej efektywności.

Tendencja do rozszerzania wyjątków od zasady suspensywności może być interpretowana jako przejaw dążenia ustawodawcy do zwiększenia efektywności wykonywania decyzji administracyjnych oraz przyspieszenia realizacji interesu publicznego. Jednak z punktu widzenia przejrzystości systemu prawnego i spójności strukturalnej, zasadne wydaje się *de lege ferenda* rozważenie zmiany systemowego punktu wyjścia.

Co istotne, rezygnacja z zasady suspensywności nie musi prowadzić do osłabienia pozycji podmiotu ubiegającego się o ochronę prawną, pod warunkiem, że zostanie mu zagwarantowany realny i skuteczny dostęp do instrumentów tymczasowej ochrony prawnej – w szczególności do możliwości zawieszenia realizacji decyzji administracyjnej w drodze postanowienia sądu administracyjnego. Takie rozwiązanie pozwoliłoby ustawodawcy zachować równowagę pomiędzy ochroną interesu publicznego a prawem jednostki do skutecznego środka odwoławczego.

3. Wykonalność aktu i czynności organu administracji publicznej

Zgodnie z art. 61 § 1 p.p.s.a. wniesienie skargi w postępowaniu przed sądem administracyjnym co do zasady – z wyjątkiem przypadków przewidzianych w przepisach szczególnych – nie wywołuje skutku wstrzymującego wykonanie zaskarżonej decyzji administracyjnej. W związku z tym za nietrafne należy uznać stanowisko B. Popowskiej i P. Lissonia, zgodnie z którym wniesienie skargi do sądu administracyjnego nie wywołuje skutku wstrzymującego przymusową realizację decyzji administracyjnej przez organ administracji publicznej⁴⁵⁷. Jak już wcześniej wskazano, J. Jendrośka trafnie zauważył, że pojęcie „wykonania” nie musi oznaczać przymusowej realizacji treści decyzji administracyjnej⁴⁵⁸. Może ono obejmować również jego zwykłe wykonanie, bez zastosowania środków przymusu. Niemniej jednak polska regulacja jednoznacznie wskazuje, jaki skutek wywołuje uregulowany w art. 61 § 1 p.p.s.a. efekt suspensywny wniesienia skargi.

⁴⁵⁷ B. Popowska, P. Lissoń [w]: A. von Bogdandy, P. Huber (red.), *Ius Publicum Europaeum*, Heidelberg 2019, nb. 106.

⁴⁵⁸ J. Jendrośka, *Zagadnienia prawne wykonania aktu administracyjnego*, Wrocław 1963, s. 22.

W niemieckim postępowaniu sądowoadministracyjnym przyjęto odmienne rozwiązanie. I tak, na mocy § 80 ust. 1 VwGO – wniesienie odwołania w postępowaniu administracyjnym oraz skargi na stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej wywołuje skutek zawieszający. Już na podstawie zastosowanego przez ustawodawcę sformułowania można dostrzec pierwsze zasadnicze różnice między oboma systemami. Polska regulacja odnosi się wyłącznie do sądowego postępowania sądowoadministracyjnego. Natomiast § 80 ust. 1 VwGO wyraźnie obejmuje również administracyjne postępowanie odwoławcze, co oznacza, że ochrona sądowoadministracyjna może zostać przyznana jeszcze przed zakończeniem postępowania administracyjnego. Odmienne wygląda to w prawie polskim, gdzie przeciwko wyjątkowemu nadaniu decyzji administracyjnej pierwszej instancji rygoru natychmiastowej wykonalności na podstawie art. 108 k.p.a. przysługuje wyłącznie środek odwoławczy w ramach postępowania administracyjnego⁴⁵⁹.

Ponadto z brzmienia art. 61 § 1 p.p.s.a. można *a contrario* wywnioskować, jaki skutek prawny wiąże się z przyznaniem skardze efektu zawieszającego w polskim postępowaniu sądowoadministracyjnym. Polega on na wstrzymaniu wykonalności zaskarżonej decyzji administracyjnej. Odmienne przedstawia się to w § 80 ust. 1 VwGO, gdzie ustawodawca ograniczył się do ogólnego stwierdzenia, że wniesienie odwołania lub skargi na stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej wywołuje skutek zawieszający. Ta ogólna konstrukcja normatywna stała się źródłem długoletnich sporów dogmatycznych w doktrynie i

⁴⁵⁹ Wyrok NSA z dnia 15 lipca 2010 r., II OSK 1134/09, LEX nr 597140.

orzecznictwie niemieckim, dotyczących rzeczywistego zakresu skutków wynikających z przyznania środkowi odwoławczemu efektu suspensywnego.

Z uwagi na jednoznaczne brzmienie polskiej regulacji, określające skutek efektu suspensywnego, doktrynie i orzecznictwu trudniej było rozszerzyć zakres zastosowania art. 61 p.p.s.a. na decyzje administracyjne o charakterze konstytutywnym i deklaratoryjnym. Należy przychylić się do dominującego stanowiska w polskiej doktrynie i w orzecznictwie, zgodnie z którym wykonaniu w rozumieniu art. 61 § 1 p.p.s.a. podlegają jedynie takie akty, które nakazują lub zakazują adresatom określonego zachowania. Takie pojęcie wykonalności pokrywa się również z pojęciem „Vollziehung” (wykonanie) w doktrynie niemieckiej⁴⁶⁰. W świetle obecnego brzmienia przepisu art. 61 p.p.s.a. nie jest zatem możliwe jego zastosowanie do konstytutywnych decyzji uprawniających lub decyzji administracyjnych o charakterze deklaratoryjnym. Mimo że w polskiej literaturze podejmowane są próby wykazania, że również tego rodzaju akty mogą być w określony sposób „wykonywane”, a tym samym ich wykonalność może zostać wstrzymana poprzez wstrzymanie ich skutków prawnych, to należy stwierdzić, że podejście to nie znajduje uzasadnienia w literalnym brzmieniu art. 61 p.p.s.a.

Taka regulacja prawna prowadzi do istotnego ograniczenia ochrony prawnej, co wymaga interwencji polskiego ustawodawcy⁴⁶¹. Istnieją bowiem sytuacje, w których konstytutywne decyzje uprawniające lub decyzje administracyjne o charakterze deklaratoryjnym – podobnie jak akty nakazujące lub zakazujące określonego zachowania – wywierają dla adresata skutek obciążający.

⁴⁶⁰ H. Gersdorf [w]: *Beck'scher Online-Kommentar...*, komentarz do § 80, nb. 25.

⁴⁶¹ tak również Z. Kmieciak, *Ochrona tymczasowa w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Państwo i Prawo 2003, z. 5, s. 26.

W takich przypadkach konieczne jest zapewnienie tymczasowej ochrony prawnej w równym stopniu, ponieważ nie da się dostrzec jakościowej różnicy pomiędzy obciążeniem wynikającym z decyzji nakazującej lub zakazującej określonego zachowania tym wywołanym przez inne formy decyzji administracyjnych.

Już w 1979 r. Wyższy Sąd Administracyjny Badenii-Wirtembergii stwierdził, że skreślenie z listy studentów przez uczelnię – jako akt prawnokształtujący – skutkuje natychmiastowym ustaniem przynależności do uczelni wyższej i utratą statusu studenta⁴⁶². Akt ten nie wymaga żadnych dodatkowych czynności wykonawczych, lecz niewątpliwie wywołuje skutki prawne z chwilą wejścia do obrotu prawnego.

Zgodnie z dominującym poglądem formułowanym w polskim piśmiennictwie i orzecznictwie, adresat takiej decyzji administracyjnej nie miałby prawa do uzyskania tymczasowej ochrony prawnej na podstawie art. 61 § 2 i § 3 p.p.s.a., ponieważ skreślenie z listy studentów nie jest decyzją administracyjną, która nakazuje lub zakazuje adresatom określonego zachowania. Niemniej jednak mamy tu do czynienia z działaniem administracyjnym, które w istotny sposób ingeruje w prawa podmiotowe osoby, której sprawa dotyczy. Wieloletnie postępowanie sądowe potencjalnie prowadzone przez dwie instancje, nawet jeśli zakończyłoby się korzystnym dla skarżącego wyrokiem, mogłoby nie zapewnić skutecznej ochrony prawnej. Ponieważ wniesienie skargi według art. 61 § 1 p.p.s.a. nie wywołuje efektu suspensywnego, osoba skreślona z listy studentów pozostaje przez cały czas trwania postępowania sądowego wyłączona z udziału w zajęciach na uczelni wyższej i życiu akademickim. W takim przypadku oczekiwanie na

⁴⁶² Postanowienie z dnia 12 września 1979 r., sygn. IX 2919/78, nb. 32, juris; zob. również: postanowienie VG Lüneburg z dnia 22 listopada 2005 r., 1 B 52/05, juris.

rozstrzygnięcie sprawy w postępowaniu głównym i samodzielne utrzymywanie dotychczas zdobytej wiedzy jest nie do pogodzenia z zasadą proporcjonalności i może być uznane za nieakceptowalne.

Udzielenie tymczasowej ochrony prawnej skutkowałoby w niniejszym przypadku nadaniem środkowi odwoławczemu efektu suspensywnego, co umożliwiłoby skarżącemu kontynuowanie studiów na uczelni wyższej. Należy jednak zauważyć, że skarżący podejmuje to działanie na własne ryzyko, gdyż skarga może zostać oddalona, a uzyskane wyniki i zaliczenia mogą w konsekwencji ostatecznie nie zostać uznane.

Powyższe uwagi pozostają aktualne również w odniesieniu do deklaratoryjnych decyzji administracyjnych, które wywierają niekorzystne skutki dla adresata. Na gruncie prawa niemieckiego, zgodnie z § 84 ust. 1 zd. 1 nr 8 ustawy o cudzoziemcach⁴⁶³, skarga na decyzję administracyjną, stwierdzającą, iż uznanie ojcostwa miało charakter nadużycia prawa, nie wywołuje skutku zawieszającego. W konsekwencji, na czas trwania postępowania sądowego, ojcostwo nie istnieje w sensie prawnym. Niemiecki ustawodawca ustanowił zatem w tej sytuacji wyjątek od ustawowej reguły, zgodnie z którą wniesienie środka zaskarżenia powoduje wstrzymanie wykonania aktu. W takim przypadku adresat aktu może wnieść do sądu administracyjnego wniosek o zarządzenie zawieszającego skutku zgodnie z pierwszą alternatywą § 80 ust. 5 zd. 1 VwGO⁴⁶⁴.

W analogicznej sytuacji w polskich realiach skarżący w takiej sytuacji byłby pozbawiony ochrony prawnej, ponieważ deklaratoryjna decyzja administracyjna,

⁴⁶³ Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz) z dnia 30 lipca 2004 r. (BGBl. I s. 1950, tekst jedn. z dnia 25 lutego 2008 r., BGBl. I s. 162 ze zm., ost. zm. BGBl. I 2025 nr 369).

⁴⁶⁴ Postanowienie VG Dresden z dnia 1 października 2018 r., 1 3 L 611/18, juris.

którą stwierdzono by nadużycie przy uznaniu ojcostwa⁴⁶⁵, nie jest aktem podlegającym wykonaniu w rozumieniu art. 61 § 1 p.p.s.a. Kolejny przykład deklaratoryjnej decyzji administracyjnej wywierającej negatywne skutki dla adresata stanowi wymeldowanie z urzędu z rejestru mieszkańców. Również w tym przypadku nie przysługuje tymczasowa ochrona prawna na podstawie art. 61 p.p.s.a., ponieważ decyzja ta nie posiada znamion wykonalności⁴⁶⁶.

Postulat interwencji ustawodawcy polskiego wydaje się tym bardziej uzasadniony, że zgodnie z art. 61 p.p.s.a. przedmiotem regulacji są nie tylko decyzje administracyjne, lecz również inne działania i czynności organów administracji, które nie podlegają wykonaniu w ścisłym tego słowa znaczeniu, jak akty organów samorządu terytorialnego. Prowadzi to do niespójności obecnego stanu prawnego. Z jednej strony ustawodawca zapewnia ochronę sądową i administracyjną wobec działań administracji niestanowiących decyzji administracyjnej. Z drugiej strony, ochrona ta nie jest adekwatna do tego rodzaju działań organów administracji publicznej, ponieważ wstrzymanie wykonalności, o którym mowa w art. 61 § 1 p.p.s.a., nie stanowi właściwego skutku prawnego środka odwoławczego w odniesieniu do tych działań.

4. Przedmiot ochrony tymczasowej

Zgodnie z niemiecką regulacją zawartą w § 80 VwGO, sąd administracyjny może zarządzić jedynie efekt suspensywny w odniesieniu do decyzji administracyjnych. Odmiennie przedstawia się to w prawie polskim – zgodnie z art.

⁴⁶⁵ O ile tego typu kwestie w polskim porządku prawnym byłyby rozstrzygane w drodze administracyjnej.

⁴⁶⁶ Postanowienie VG München z dnia 16 lipca 2001 r., M 7 E 01.815, juris.

61 p.p.s.a. – środek ten może dotyczyć nie tylko decyzji administracyjnych, lecz również „*innych aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa*”. Tego rodzaju akty lub czynności odpowiadają w niemieckiej doktrynie administracyjnej tzw. czynnościom faktycznym (*Realakte*, faktyczne działania organów administracji publicznej).

W przypadku takich czynności faktycznych, właściwym środkiem prawnym w postępowaniu głównym na gruncie VwGO byłaby ogólna skarga o zobowiązanie organu do określonego działania lub zaniechania (*Leistungsklage*). Aby w postępowaniu zabezpieczającym osiągnąć pożądaný efekt zawieszający (suspensywny), sąd musiałby wydać tymczasowe zarządzenie na podstawie § 123 ust. 1 zd. 1 VwGO.

Polska regulacja zawarta w art. 61 p.p.s.a. przewiduje zatem możliwość udzielenia ochrony prawnej zarówno w odniesieniu do decyzji administracyjnych, jak i określonych czynności faktycznych – przy zastosowaniu tych samych przesłanek. Zakres tej ochrony jest jednak zawężony, ponieważ zgodnie z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., sądowa kontrola obejmuje jedynie te czynności faktyczne, które nie zostały dokonane w ramach postępowania administracyjnego prowadzonego na podstawie Kodeksu postępowania administracyjnego. W przeciwieństwie do § 123 ust. 1 zd. 2 VwGO, przewidującego możliwość tymczasowego ukształtowania stosunku prawnego, art. 61 p.p.s.a. nie zawiera odpowiedniego instrumentu ochrony prawnej tego rodzaju.

Zgodnie z dominującym poglądem w doktrynie i orzecznictwie niemieckim, środki tymczasowej ochrony prawnej przewidziane w § 80 VwGO nie znajdują

zastosowania wobec decyzji administracyjnych o charakterze odmownym. Pogląd ten jest konsekwentny, gdyż decyzja odmowna nie wywołuje skutków w postaci nałożenia obowiązków ani ograniczenia praw, które mogłyby być przedmiotem wykonania przymusowego, a tym samym – nie zachodzi potrzeba ich wstrzymania. W takich przypadkach właściwym instrumentem ochrony tymczasowej jest co do zasady § 123 VwGO.

Podobne podejście dominuje w odniesieniu do polskiej regulacji – przeważa stanowisko, że zarządzenie wstrzymania wykonania decyzji administracyjnej nie jest możliwe w przypadku decyzji odmownych. W literaturze pojawiają się jednak koncepcje przeciwne, które dopuszczają taką możliwość. Zwolennicy tego podejścia argumentują, że ochrona tymczasowa w takich przypadkach służy zabezpieczeniu praw podmiotowych adresata przed skutkami prawnymi wynikającymi z odmownej decyzji administracyjnej.

W przypadku cudzoziemca przebywającego na terytorium kraju bez zezwolenia na pobyt, odmowa udzielenia takiego zezwolenia prowadzi w praktyce do (przymusowego) wydalenia z kraju. Jednak wydalenie nie jest bezpośrednim skutkiem odmowy przyznania zezwolenia – następuje ono na podstawie decyzji o deportacji, która stanowi już władczy akt administracyjny ingerujący bezpośrednio w prawa podmiotowe jednostki. Zarówno w Polsce, jak i w Niemczech możliwe jest wówczas zarządzenie wstrzymania wykonania takiej decyzji na czas trwania postępowania sądowego.

Pogląd reprezentowany w części polskiej doktryny, zgodnie z którym również decyzje odmowne powinny podlegać art. 61 p.p.s.a., wskazuje na zasadniczą potrzebę rozszerzenia zakresu podmiotowego ochrony tymczasowej.

Jednak przy obecnym brzmieniu art. 61 p.p.s.a. nie można takiego rozszerzenia osiągnąć. Konieczna jest zatem interwencja ustawodawcy w celu właściwego uregulowania tego zagadnienia w przepisach p.p.s.a. Potrzeba takiej regulacji ujawnia się szczególnie w sprawach z zakresu prawa pomocy społecznej: odmowa przyznania świadczenia powoduje, że wnioskodawca przez cały czas trwania postępowania przed sądem administracyjnym nie ma prawa do otrzymywania wnioskowanych świadczeń. Gdyby w polskiej procedurze istniał przepis odpowiadający drugiej alternatywie § 123 ust. 1, zd. 1 VwGO, który tymczasowo regulowałby stosunki prawne między stronami na czas trwania postępowania głównego, możliwe byłoby przyznanie wnioskodawcy świadczeń z zastrzeżeniem jego ewentualnego zwycięstwa w postępowaniu głównym. Brak takiej regulacji w obowiązującym stanie prawnym prowadzi do istotnego ograniczenia ochrony prawnej jednostki w postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Ponadto należy zauważyć, że niemiecka regulacja w zakresie tymczasowej ochrony prawnej w postępowaniu administracyjnym zasadniczo ma charakter kompleksowy. Przepisy § 47 ust. 6 VwGO, § 80 VwGO oraz § 123 VwGO obejmują zasadniczo cały możliwy zakres działań organów administracji publicznej.

Inaczej sytuacja wygląda w przypadku polskiej regulacji, która dopuszcza możliwość wyłączenia określonych działań administracyjnych spod tymczasowej ochrony prawnej. Szczególnie wyraźnie widoczne jest to w treści art. 61 § 2 pkt 1 p.p.s.a. Zgodnie z tym przepisem sąd administracyjny odmawia wstrzymania wykonania aktu lub czynności, jeżeli przepis szczególny wyraźnie wyłącza taką możliwość. Przykładem może być art. 35 pkt 1 Ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu

ziemnego w Świnoujściu⁴⁶⁷, który stanowi, że do skarg na decyzje administracyjne, o których mowa w tej ustawie, nie stosuje się art. 61 § 3 p.p.s.a. Oznacza to, że ustawodawca może – w drodze przepisów szczególnych – skutecznie uniemożliwić zastosowanie instytucji tymczasowej ochrony prawnej w konkretnych kategoriach spraw, niezależnie od potencjalnego obciążenia, jakie taki akt stwarza dla jednostki. Tym samym, system ochrony tymczasowej w Polsce nie ma charakteru powszechnego ani gwarancyjnego w takim samym stopniu jak system niemiecki. Może to prowadzić do znacznych ograniczeń w dostępie do efektywnego środka ochrony prawnej, zwłaszcza w sprawach o charakterze pilnym lub mających poważne konsekwencje dla sytuacji prawnej i faktycznej strony postępowania.

5. Umiejscowienie systematyczne

Postępowanie w przedmiocie tymczasowej ochrony prawnej stanowi w prawie niemieckim odrębny tryb postępowania, który nie jest bezpośrednio powiązany z ewentualnym postępowaniem głównym. W związku z tym co do zasady możliwe jest wniesienie do sądu administracyjnego wniosku o zastosowanie środków tymczasowej ochrony prawnej, nawet jeśli postępowanie główne nie zostało jeszcze wszczęte. Wyraźnie widać to na przykładzie możliwości wniesienia wniosku o przywrócenie (lub zarządzenie) skutku suspensywnego wniesionego sprzeciwu wobec decyzji administracyjnej – a więc już na etapie, w którym sprawa główna nie może jeszcze być w ogóle przedmiotem postępowania przed sądem.

Odmienne niż w prawie niemieckim, w polskiej procedurze sądownoadministracyjnej postępowanie w przedmiocie tymczasowej ochrony

⁴⁶⁷ Dz.U. 2009 nr 84 poz. 700 ze zm. ost. zm. Dz.U. 2024 poz. 1881.

prawnej ma charakter akcesoryjny wobec postępowania głównego, co oznacza jego pełną zależność procesową od postępowania głównego. W konsekwencji, z chwilą zakończenia postępowania głównego wnioski w sprawie ochrony tymczasowej stają się bezprzedmiotowe – w przeciwieństwie do regulacji niemieckiej, gdzie taka zależność nie występuje w sposób absolutny. Nie oznacza to jednak, że w prawie niemieckim w każdej sytuacji możliwe jest samodzielne postępowanie w sprawie ochrony tymczasowej. Może bowiem dojść do sytuacji, w której wnioskodawca utraci interes prawny w uzyskaniu tymczasowej ochrony – na przykład wskutek upływu terminu do wniesienia skargi w sprawie głównej i niemożności wszczęcia postępowania głównego.

Mimo tych różnic systemowych, nie prowadzą one w praktyce do istotnych rozbieżności. Zarówno w prawie polskim, jak i niemieckim, postępowanie w sprawie ochrony tymczasowej i postępowanie główne pozostają ze sobą ściśle powiązane i wzajemnie na siebie oddziałują. Szczególną cechą regulacji niemieckiej jest jednak możliwość złożenia wniosku o zarządzenie lub przywrócenie wstrzymującego skutku sprzeciwu również bez wniesienia skargi do sądu administracyjnego. To właśnie ta cecha sprawia, że postępowanie w sprawie ochrony tymczasowej w systemie niemieckiej procedury sądownoadministracyjnej nie ma bezpośredniego charakteru akcesoryjnego względem postępowania głównego.

6. Właściwość w zakresie stosowania środka ochrony tymczasowej

Zarówno niemiecka ustawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, jak i polska ustawa – Prawo o postępowaniu przed sądami

administracyjnymi łączy ochronę tymczasową udzielaną przez organ administracji publicznej i sąd administracyjny w jednej normie procesowej.

W § 80 VwGO przewiduje się z jednej strony możliwość uzyskania tymczasowej ochrony prawnej w drodze wniosku o wstrzymanie wykonania natychmiast wykonalnej decyzji administracyjnej, kierowanej do organu administracji publicznej (§ 80 ust. 4 VwGO). Z drugiej strony, w ustępie piątym tej samej regulacji przewidziano możliwość zwrócenia się o ochronę tymczasową do sądu administracyjnego, jeżeli organ nie uwzględni wniosku lub nie rozpozna go w odpowiednim czasie. Podobnie art. 61 p.p.s.a. przewiduje, że tymczasowa ochrona prawna może być udzielona zarówno przez organ administracji publicznej, jak i przez sąd administracyjny. W przeciwieństwie jednak do regulacji niemieckiej, w której dopuszczalne jest równoległe korzystanie z obu tych środków, polska regulacja opiera się na zasadzie sekwencyjności (etapowości) właściwości – co oznacza, że sąd administracyjny może zająć się wnioskiem w sprawie wstrzymania wykonania decyzji administracyjnej dopiero po uprzednim wniesieniu skargi w postępowaniu głównym oraz w sytuacji, gdy organ administracji publicznej nie wstrzymał wykonania zaskarżonego aktu lub czynności. Różnica ta jest związana również z odmiennym trybem wnoszenia skargi – w polskim postępowaniu sądowoadministracyjnym skargę wnosi się za pośrednictwem organu, który wydał zaskarżony akt administracyjny (tzw. pośredni tryb wniesienia skargi). Natomiast zgodnie z niemieckim prawem procesowym administracyjnym skarga jest kierowana bezpośrednio do sądu administracyjnego.

Z przewidzianego w prawie polskim trybu wnoszenia skargi wynika dwuetapowy model udzielania tymczasowej ochrony prawnej: co do zasady, w pierwszej kolejności wnioski o udzielenie ochrony tymczasowej rozpatruje organ

administracji publicznej, a dopiero w razie jego nieuwzględnienia — sąd administracyjny. Inaczej wygląda to w systemie niemieckim. Ze względu na bezpośredni tryb wnoszenia skargi do sądu administracyjnego, opisana dwuetapowość nie jest tam wyraźnie uregulowana. Niemniej jednak także prawo niemieckie dopuszcza możliwość uzyskania ochrony tymczasowej zarówno na poziomie organu administracji publicznej, który wydał kwestionowaną decyzję administracyjną, jak i przed sądem administracyjnym.

W odróżnieniu od polskiej regulacji, w której kompetencje organu i sądu są rozdzielone w sposób następczy, w Niemczech właściwość obu instytucji ma charakter równoległy. Przykładowo, zgodnie z pierwszą alternatywą § 80 ust. 5 zd. 1, VwGO, sąd administracyjny może zarządzić przywrócenie suspensywnego skutku skargi, nawet jeżeli organ administracji publicznej wstrzymał wykonanie decyzji administracyjnej na podstawie § 80 ust. 4 VwGO. Sądowe zarządzenie wstrzymania wykonania decyzji wywiera bowiem dalej idące skutki prawne niż decyzja organu administracyjnego. Podczas gdy uchylenie wstrzymania wykonania decyzji wydanej przez organ administracji publicznej na podstawie § 80 ust. 4 VwGO leży w granicach jego uznania administracyjnego, sądowa decyzja o przywróceniu skutku wstrzymującego może zostać uchylona wyłącznie w warunkach określonych w § 80 ust. 7 VwGO, a zatem jedynie wtedy, gdy nie są już spełnione przesłanki uzasadniające jej wydanie⁴⁶⁸.

W ramach § 80 VwGO zapewniony jest cały zakres ochrony prawnej – zarówno na poziomie administracyjnym, jak i sądownoadministracyjnym – przed natychmiast wykonalną decyzją administracyjną. Natomiast ochrona tymczasowa

⁴⁶⁸ Postanowienie VG Karlsruhe z dnia 30 lipca 2020 r., A 9 K 779/20, NVwZ 2020, s. 1534.

przewidziana w art. 61 p.p.s.a. dotyczy jedynie decyzji wydanej w drugiej instancji w administracyjnym postępowaniu odwoławczym. Jeśli jednak osoba zainteresowana domaga się ochrony prawnej wobec decyzji administracyjnej wydanej w pierwszej instancji, która zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego została uznana za natychmiast wykonalną, art. 61 p.p.s.a. nie stanowi w tym zakresie właściwej podstawy prawnej.

Różnica ta unaocznia dwojaki charakter postępowania odwoławczego w niemieckiej procedurze administracyjnej oraz sądownoadministracyjnej – z jednej strony jest ono przesłanką dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego, z drugiej zaś pełni funkcję drugoinstancyjnego postępowania administracyjnego. Z uwagi na to wzajemne powiązanie naturalne jest, że również ochrona tymczasowa przed natychmiast wykonalnymi decyzjami administracyjnymi została uregulowana właśnie w niemieckim postępowaniu sądownoadministracyjnym.

7. Materialne przesłanki udzielenia ochrony tymczasowej w postaci wstrzymania realizacji aktu i czynności organu administracji publicznej

7.1. Przesłanki udzielenia ochrony tymczasowej przez organ administracji publicznej

Polskie i niemieckie regulacje dotyczące tymczasowej ochrony prawnej przewidują możliwość udzielenia tej ochrony przez organ administracji publicznej w stosunku do natychmiast wykonalnych decyzji administracyjnych, jednakże opierają się na bardzo odmiennych przesłankach. W obu porządkach prawnych warunki przyznania ochrony prawnej – zarówno na poziomie administracyjnym, jak i sądowym – nie są tożsame. Polskie, jak i niemieckie prawo dopuszcza możliwość udzielenia tymczasowej ochrony prawnej przez organ administracji

publicznej – zarówno z urzędu, jak i na wniosek strony. W obu przypadkach stanowi to niewątpliwie wyraz zasady kierownictwa postępowaniem przez organ administracji publicznej (po niemiecku tzw. *Verfahrensherrschaft*).

Przesłanki materialnoprawne udzielenia tymczasowej ochrony prawnej wobec natychmiast wykonalnych decyzji administracyjnych nie zostały w obu porządkach prawnych dostatecznie jasno określone. Polski ustawodawca, regulując w art. 61 § 2 p.p.s.a. kwestię udzielenia ochrony tymczasowej przez organ administracji publicznej, ograniczył się w wyłączenie do wskazania przesłanek negatywnych, które wykluczają możliwość wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji administracyjnej lub postanowienia do wskazania dwóch przesłanek negatywnych. Zgodnie z tym przepisem, organ administracji publicznej nie może wstrzymać wykonania zaskarżonej decyzji administracyjnej lub postanowienia, jeżeli: (1) zostały spełnione warunki dopuszczalności nadania natychmiastowej wykonalności decyzji w postępowaniu administracyjnym lub (2) gdy ustawa szczególna wyłącza wstrzymanie ich wykonania.

W odniesieniu do „innych aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej” ustawodawca nie przewidział żadnych przesłanek materialnych. Natomiast w przypadku „uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego” oraz „aktów terenowych organów administracji rządowej”, ustawodawca sformułował jedynie przesłankę negatywną, zgodnie z którą regulacja ta nie znajduje zastosowania do aktów, które już weszły w życie.

Także niemiecka regulacja zawarta w § 80 ust. 4 VwGO nie może być uznana za w pełni satysfakcjonującą. Ustawodawca wskazał bowiem wyraźne przesłanki materialne jedynie w odniesieniu do decyzji nakładających obowiązek

uiszczenia opłat i kosztów publicznych – w takich przypadkach zawieszenie wykonania decyzji jest dopuszczalne, jeżeli istnieją poważne wątpliwości co do jej zgodności z prawem („ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit”). Rozciąganie tego kryterium na inne decyzje administracyjne będące natychmiast wykonalne należy ocenić krytycznie z perspektywy przejrzystości i pewności prawa, jakiej oczekuje się od ustawodawcy.

Również polska regulacja nie zapewnia należytej jasności ani spójności. Szczególnie dotkliwy jest brak pozytywnych przesłanek oraz niespójna konstrukcja materialnych podstaw stosowania środków ochrony prawnej w odniesieniu do różnych rodzajów działalności organów administracji publicznej – co w praktyce utrudnia ich stosowanie i zrozumienie.

Pożądane byłoby zatem, aby zarówno w prawie polskim, jak i niemieckim w sposób klarowny i jednoznaczny określono materialne przesłanki, na podstawie których organ administracji może nadać środkowi zaskarżenia skutek wstrzymujący wykonanie aktu lub go przywrócić.

Zarówno regulacja zawarta w § 80 ust. 4 VwGO, jak i art. 61 § 2 p.p.s.a. przyznają organowi administracji publicznej uznanie co do decyzji o wstrzymaniu wykonania decyzji administracyjnej bądź (w prawie niemieckim) przywróceniu skutku zawieszającego środka odwoławczego. Niemiecka regulacja przewiduje w tym zakresie, że w przypadku decyzji administracyjnych dotyczących opłat i kosztów organ administracji publicznej powinien („soll“) wstrzymać ich wykonalność, o ile istnieją poważne wątpliwości co do ich zgodności z prawem. Odnośnie do pozostałych decyzji administracyjnych niemiecka regulacja

– podobnie jak art. 61 § 2 p.p.s.a. – nie zawiera bliższych wskazówek co do sposobu korzystania z uznania administracyjnego.

Właśnie z uwagi na brak wyraźnych przesłanek materialnoprawnych, rozważania organu administracji publicznej dotyczące uznania nabierają szczególnego znaczenia w polskiej regulacji. Co prawda Ustawa prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie przewiduje – ani na etapie postępowania przed organem administracji publicznej, ani przed sądem administracyjnym – badania (choćby wstępnego) zasadności skargi w postępowaniu głównym, jednakże należy przyjąć, że w przypadku oczywiście niezgodnej z prawem decyzji administracyjnej, organ administracji publicznej powinien zarządzić wstrzymanie jej wykonania. Organ nie może mieć bowiem interesu w natychmiastowym wykonaniu decyzji administracyjnej dotkniętej oczywistą wadliwością. W takiej sytuacji uznanie administracyjne powinno ulec redukcji do zera.

Jednocześnie prawo polskie nie zabrania organowi, w ramach rozważań uznaniowych, brać pod uwagę tych przesłanek faktycznych i prawnych, które sąd administracyjny uwzględni przy podejmowaniu decyzji o wstrzymaniu wykonania zaskarżonego aktu lub czynności. Jak już wskazano wcześniej, z uwagi na potrzebę zapewnienia przejrzystości prawa i pewności obrotu prawnego, wiele przemawia za tym, aby te elementy procesu decyzyjnego przenieść z nieprecyzyjnej sfery uznaniowej na wyraźnie określoną stronę przesłanek ustawowych.

7.2. Przesłanki udzielenia ochrony tymczasowej przez sąd administracyjny

W przeciwieństwie do tymczasowej ochrony prawnej udzielanej przez organ administracji publicznej, tymczasowa ochrona prawna udzielana przez sąd administracyjny – zarówno w polskim, jak i niemieckim porządku prawnym – może zostać wszczęta wyłącznie na wniosek strony. W obu systemach prawnych odzwierciedla to zasadę dyspozycyjności, zgodnie z którą to wnioskodawca decyduje o wszczęciu postępowania sądowoadministracyjnego, a także ma prawo do jego zakończenia poprzez odpowiednie oświadczenie procesowe.

Zasadniczą różnicą pomiędzy niemieckim a polskim porządkiem prawnym są materialne przesłanki udzielenia ochrony tymczasowej. Zgodnie z art. 61 § 3 p.p.s.a. prawdopodobieństwo wygrania w postępowaniu głównym nie jest brane pod uwagę w żadnych okolicznościach. Kwestia ta była przedmiotem sporów pod rządami ustawy o NSA, ponieważ ówczesny art. 40 nie zawierał zamkniętego katalogu przesłanek udzielenia ochrony tymczasowej. Obecne brzmienie przepisów reguluje tę kwestię jednoznacznie i w sposób wyczerpujący, eliminując tym samym dotychczasowe wątpliwości interpretacyjne.

W § 80 ust. 5 VwGO nie przewidziano natomiast jasno określonych przesłanek udzielenia ochrony tymczasowej. Zgodnie z dominującym poglądem doktryny i orzecznictwa stosuje się jednak tzw. model stopniowy (Stufenmodell), w którym – obok oceny interesów prawnie chronionych stron postępowania – możliwa jest również wstępna analiza szans powodzenia w postępowaniu głównym.

Regulacja zawarta w niemieckim postępowaniu administracyjnym jest zatem bliższa rozwiązaniu przyjętemu wcześniej w art. 40 ustawy o Naczelnym

Sądzie Administracyjnym – jej brzmienie jest bardziej otwarte, co daje sądowi większą swobodę w określaniu istotnych przesłanek udzielenia ochrony tymczasowej. Na tym tle warto podkreślić, że rozwiązanie przyjęte w polskim systemie ma tę zaletę, że wnioskodawca, zapoznając się z przepisami, może jednoznacznie ustalić, jakie warunki muszą zostać spełnione, aby jego żądanie miało szansę powodzenia.

Mimo to warto rozważyć, czy także w polskim porządku prawnym nie należałoby wprowadzić (choćby w formie uproszczonej) weryfikacji szans powodzenia w postępowaniu głównym jako jednej z przesłanek nadania środkowi odwoławczemu skutku suspensywnego. Rozwiązanie takie miałyby tę zaletę, że w sprawach oczywiście bezzasadnych nie byłaby przyznawana ochrona tymczasowa, co pozwoliłoby uniknąć niepotrzebnego przedłużania sytuacji naruszającej stan zgodny z prawem. Nie byłoby to przy tym *novum* w polskim postępowaniu administracyjnym, ponieważ – jak już wspomniano – pod rządami art. 40 ustawy o NSA taka wstępna ocena zasadności skargi była już praktykowana.

W art. 61 § 3 p.p.s.a. wyraźnie przewidziano jako przesłankę udzielenia tymczasowej ochrony prawnej konieczność zaistnienia ryzyka wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do usunięcia skutków, będących następstwem natychmiastowej wykonalności decyzji administracyjnej. Natomiast § 80 ust. 5 VwGO nie zawiera takich przesłanek wprost. Jednakże, według wypracowanego w orzecznictwie i doktrynie modelu stopniowego, przesłanki te nie mają znaczenia w przypadku oczywistej zgodności z prawem albo oczywistej wadliwości decyzji administracyjnej. Gdy natomiast wstępna analiza nie pozwala na jednoznaczne rozstrzygnięcie, to wspomniane dwa aspekty – ryzyko wyrządzenia znacznej szkody lub trudnych do odwrócenia skutków – powinny

również zostać uwzględnione w ramach wyważania słuszych interesów stron postępowania.

Zgodnie z dominującym poglądem zarówno w Polsce, jak i w Niemczech, sąd administracyjny nie dysponuje uznaniem przy podejmowaniu decyzji o udzieleniu tymczasowej ochrony prawnej na podstawie art. 61 § 3 p.p.s.a. oraz § 80 ust. 5 VwGO. W przypadku spełnienia przesłanek ustawowych sąd jest zobowiązany do przywrócenia lub zarządzenia wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu. W tym miejscu ujawnia się zasadnicza różnica w obu porządkach prawnych w stosunku do tymczasowej ochrony prawnej udzielanej przez organ administracji publicznej, któremu przysługuje w tym zakresie uznanie administracyjne. Z tego względu nie wydaje się możliwe pełne zrównanie przesłanek materialnych między sądową a administracyjną tymczasową ochroną prawną, ponieważ organ może modyfikować swoją decyzję poprzez skorzystanie z uznania. Niemniej jednak, w obu porządkach prawnych pożądanym byłoby przynajmniej częściowe ujednoczenie przesłanek udzielania tymczasowej ochrony prawnej przez organ i sąd administracyjny, co umożliwiłoby uproszczone i bardziej spójne stosowanie prawa.

8. Skutki prawne ochrony tymczasowej

W polskim i niemieckim porządku prawnym skutki prawne przyznania ochrony prawnej przez sąd administracyjny są tożsame. W obu porządkach prawnych pozytywne rozstrzygnięcie sądu wywołuje skutek zwieszający środka odwoławczego. Natomiast skutki rozstrzygnięcia organów administracji publicznej nie są tożsame. W prawie niemieckim, zgodnie z § 80 ust. 4 VwGO, organ administracji publicznej może jedynie zawiesić szeroko rozumianą natychmiastową wykonalność decyzji administracyjnej. Odmiennie przedstawia się sytuacja w prawie polskim, gdyż na gruncie art. 61 p.p.s.a. organ administracji publicznej ma możliwość nadania środkowi odwoławczemu skutku zawieszającego. W konsekwencji, w systemie polskim skutki prawne ochrony przyznawanej przez organ administracyjny i przez sąd administracyjny są zasadniczo jednakowe.

Jak już wskazano, dogmatyczna różnica między tymi rozwiązaniami w prawie niemieckim nie ma jednak większego znaczenia praktycznego. Zarówno bowiem zawieszenie wykonania decyzji administracyjnej, jak i nadanie lub przywrócenie środkowi odwoławczemu skutku zawieszającego prowadzą w istocie do tego samego rezultatu – uniemożliwiają natychmiastową realizację decyzji administracyjnej. Różnica między tymi instytucjami ma więc charakter przede wszystkim teoretyczny i nie przekłada się na odmiennosc skutków prawnych w praktyce stosowania prawa.

Z tego względu utrzymywanie odrębnego rozróżnienia między zawieszeniem wykonania decyzji a przyznaniem środkowi odwoławczemu skutku suspensywnego wydaje się w niemieckim porządku prawnym nieuzasadnione. W celu zapewnienia spójności i jednolitości ochrony prawnej udzielanej przez organy administracyjne oraz sądy administracyjne, zasadne byłoby rozważenie przyjęcia rozwiązania analogicznego do modelu polskiego. Pozwoliłoby ono zarówno organom administracji publicznej, jak i sądom administracyjnym na nadanie bądź przywrócenie środkowi odwoławczemu skutku suspensywnego, co zwiększałoby przejrzystość systemu i wzmacniało efektywność ochrony prawnej jednostki.

9. Środki odwoławcze

Ani przepisy prawa polskiego, ani regulacje niemieckie nie przewidują środka odwoławczego od rozstrzygnięcia organu administracji publicznej odmawiającej udzielenia ochrony tymczasowej. Wyłączenie możliwości wniesienia środka odwoławczego w tego rodzaju sprawach należy uznać za uzasadnione rozwiązanie ustawodawcze, gdyż nie prowadzi ono do ograniczenia sądowej ochrony praw jednostki. W prawie niemieckim strona uprawniona może złożyć ponowny wniosek o wstrzymanie wykonania decyzji do organu administracji publicznej lub wystąpić do sądu administracyjnego z wnioskiem o udzielenie tymczasowej ochrony prawnej na podstawie § 80 ust. 5 VwGO. W prawie polskim z kolei organ przekazuje wniosek do sądu administracyjnego, który – w razie nieuwzględnienia wniosku w sprawie ochrony tymczasowej przez organ administracji publicznej – samodzielnie rozstrzyga o zasadności udzielenia ochrony tymczasowej. Instytucjonalizacja odrębnego środka odwoławczego wobec odmownego rozstrzygnięcia przez organ administracji publicznej w tym zakresie

prowadziłyby jedynie do nadmiernego skomplikowania i przedłużenia postępowania, co pozostawałoby w sprzeczności z celem ochrony tymczasowej, jakim jest zapewnienie szybkiej i skutecznej ochrony prawnej.

W dalszej perspektywie dostrzegalne są także istotne podobieństwa w konstrukcji środków odwoławczych wobec sądowych decyzji w przedmiocie udzielenia ochrony tymczasowej w obu porządkach prawnych. Zarówno w prawie polskim, jak i niemieckim przewidziano możliwość wniesienia środka odwoławczego, który umożliwi instancji wyższej pełną kontrolę merytoryczną rozstrzygnięcia wydanego przez sąd pierwszej instancji. Dodatkowo zarówno art. 61 § 4 p.p.s.a., jak i § 80 ust. 7 VwGO wprowadzają mechanizmy pozwalające sądowi pierwszej instancji na ponowne odniesienie się do kwestii ochrony tymczasowej w przypadku zmiany stanu faktycznego lub prawnego – nawet po wydaniu wcześniejszego rozstrzygnięcia w tym zakresie. Zbieżność powyższych rozwiązań świadczy o tym, iż ustawodawcy obu państw dostrzegli konieczność zapewnienia wystarczająco elastycznego, a zarazem efektywnego mechanizmu ochrony tymczasowej, który nie może ograniczać się wyłącznie do klasycznego modelu instancyjnej kontroli, typowego dla zwyczajnych środków odwoławczych.

Rozdział IV

Tymczasowe zarządzenie jako element skutecznej ochrony prawnej

1. Wprowadzenie

W systemie tymczasowej ochrony prawnej przewidzianym w niemieckiej ustawie o postępowaniu sądownoadministracyjnym szczególną istotną rolę odgrywa środek tymczasowy w postaci tymczasowego zarządzenia na podstawie § 123 VwGO. Bez możliwości jego zastosowania skuteczna ochrona prawna w wielu przypadkach byłaby niemożliwa, ponieważ do czasu zakończenia postępowania głównego mogłoby dojść do nieodwracalnej utraty chronionej prawnie pozycji. Jak już wskazano powyżej, zarządzenie takie może zostać wydane zasadniczo jedynie wtedy, gdy w postępowaniu głównym dopuszczalna jest skarga o zobowiązanie organu administracji publicznej do wydania decyzji administracyjnej, skarga o świadczenie lub skarga dotycząca stosunku prawnego, a wnioskodawca uprawdopodobnił zarówno istnienie roszczenia, jak i konieczność wydania zarządzenia zabezpieczającego lub regulującego.

W polskiej ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi brak jest wyraźnego odpowiednika takiego środka. Jedynym przewidzianym w p.p.s.a. środkiem ochrony tymczasowej jest wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności na podstawie art. 61 p.p.s.a. Również wcześniejsze polskie regulacje dotyczące postępowania sądownoadministracyjnego jak ustawa o Najwyższym Sądzie Administracyjnym czy ustawa o Naczelnym Trybunale Administracyjnym nie przewidywały możliwości wydania tymczasowego zarządzenia. Nie oznacza to jednak, że instytucja tymczasowego zarządzenia jest całkowicie obca polskiemu porządkowi prawnemu. Inne postępowania sądowe przewidują bowiem instrumenty tymczasowego zarządzenia,

które mogą stanowić punkt odniesienia dla rozważań dotyczących postępowania sądownoadministracyjnego.

2. Przykłady tymczasowego zarządzenia w polskim porządku prawnym

2.1. Zabezpieczenie roszczenia w postępowaniu cywilnym

Kodeks postępowania cywilnego zawiera szczegółowe przepisy dotyczące tymczasowego zabezpieczenia roszczeń na czas trwania postępowania głównego. Zgodnie z art. 730 § 1 k.p.c. w postępowaniu cywilnym sąd może udzielić zabezpieczenia roszczenia dochodzonego przed sądem na czas trwania postępowania sądowego. Wyróżnia się środki zabezpieczające o charakterze konserwacyjnym, które mają na celu zachowanie status quo, oraz środki o charakterze nowacyjnym, które na czas trwania postępowania zapewniają uprawnionemu określone świadczenia lub uprawnienia⁴⁶⁹.

Warunkiem udzielenia zabezpieczenia roszczenia jest według art. 730¹ § 1 k.p.c. uprawdopodobnienie zarówno samego roszczenia, jak i odpowiedniego interesu prawnego. Jak wynika z art. 730¹ § 2 k.p.c. taki interes prawny w udzieleniu zabezpieczenia należy uznać za spełniony, jeżeli brak zabezpieczenia uniemożliwi lub poważnie utrudni wykonanie orzeczenia wydanego w sprawie lub w inny sposób uniemożliwi lub poważnie utrudni osiągnięcie celu postępowania w sprawie. Pod wymogiem uprawdopodobnienia roszczenia należy natomiast rozumieć konieczność uprawdopodobnienia faktów, z których jest ono wywodzone. Uprawdopodobnienie odnosi się przy tym zarówno do okoliczności faktycznych, jak i do podstawy prawnej roszczenia. Przyjmuje się, że roszczenie

⁴⁶⁹ T. Partyk [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Art. 506–1217. Tom II*, red. O. M. Piaskowska, Warszawa 2024, art. 730, nb 2 i nast.

można uznać za uprawdopodobnione, jeżeli *prima facie* istnieje szansa na jego istnienie⁴⁷⁰.

Ponieważ celem postępowania zabezpieczającego jest zapewnienie uprawnionemu natychmiastowej tymczasowej ochrony prawnej, art. 737 k.p.c. przewiduje, że wniosek o udzielenie zabezpieczenia powinien zostać rozpoznany bezzwłocznie, nie później jednak niż w terminie tygodnia od dnia jego wpływu do sądu, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Jeżeli jednak przewidziane jest rozpoznanie wniosku na rozprawie, należy ją wyznaczyć tak, aby rozprawa mogła odbyć się w terminie miesięcznym od dnia wpływu wniosku.

Sąd może przy udzieleniu zabezpieczenia zastosować taki środek zabezpieczający, jaki uzna za stosowny, przy czym pozostaje związany granicami wniosku o udzielenie zabezpieczenia⁴⁷¹. Jak wynika z art. 755 § 1 pkt 1 k.p.c., sąd może w celu udzielenia zabezpieczenia między innymi unormować prawa i obowiązki stron lub uczestników postępowania na czas trwania postępowania sądowego. Przepisy te stosuje się również w postępowaniach posiadających rodowód publicznoprawny, a mimo tego pozostających w kompetencji sądów powszechnych, np. w sprawach z zakresu ochrony konsumentów⁴⁷².

2.2. Postanowienie tymczasowe w postępowaniu przed Trybunałem

Konstytucyjnym

Również Trybunał Konstytucyjny posiada możliwość wydania tymczasowego zarządzenia. Również w postępowaniu przed Trybunałem

⁴⁷⁰ Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 20 września 2012 r., I ACz 850/12, LEX nr 1217686.

⁴⁷¹ T. Partyk [w:] *Kodeks postępowania cywilnego...*, art. 755, nb. 3.

⁴⁷² Por. np. Postanowienie SOKIK w Warszawie z dnia 8 stycznia 2019 r., XVII Amz 15/18, LEX nr 2685112.

Konstytucyjnym jest przewidziany instrument ochrony tymczasowej. Zgodnie z art. 79 § 1 Ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (UPostTK) Trybunał Konstytucyjny może wydać postanowienie tymczasowe o zawieszeniu lub wstrzymaniu wykonania orzeczenia w sprawie, której dotyczy skarga konstytucyjna, jeżeli wykonanie wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia mogłoby spowodować nieodwracalne skutki, wiążące się z dużym uszczerbkiem dla skarżącego, albo gdy przemawia za tym inny ważny interes skarżącego lub ważny interes publiczny. UPostTK przewiduje zatem *expressis verbis* wydanie postanowienia tymczasowego jedynie w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej⁴⁷³. Postanowienie wydane przez Trybunał Konstytucyjny na podstawie art. 79 § 1 UPostTK ma charakter konserwacyjny, gdyż przez wstrzymanie wykonalności orzeczenia zachowuje jedynie status quo, a nie reguluje tymczasowo praw lub obowiązków na czas trwania postępowania.

Niemniej jednak w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjęto również możliwość nowacyjnego zabezpieczenia wniosku wnioskodawcy w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym do momentu wydania ostatecznego orzeczenia w sprawie⁴⁷⁴. Dopuszczalność prawna takiego zabezpieczenia wynika z obecnego art. 34 UPostTK, zgodnie z którym w zakresie nieuregulowanym w tej ustawie stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego. Zatem Trybunał może na podstawie art. 755 § 1 k.p.c. zabezpieczyć wniosek w taki sposób, „jaki stosownie do okoliczności uzna za odpowiedni”, o ile w zaistniałej sytuacji spełniony został warunek udzielenia zabezpieczenia, określony w art. 730¹ § 2 k.p.c. tzn. „brak zabezpieczenia

⁴⁷³ Por. szerzej S. Jarosz-Żukowska, *Postanowienia tymczasowe w praktyce orzeczniczej Trybunału konstytucyjnego*, Acta Universitatis Wratislaviensis 2011, s. 69.

⁴⁷⁴ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 listopada 2015, K 34/15, ipo.trybunal.gov.pl.

uniemożliwi lub poważnie utrudni wykonanie zapadłego w sprawie orzeczenia”. Inaczej niż w poprzednich orzeczeniach⁴⁷⁵ Trybunał przyjął, że wyżej wymieniony art. 79 § 1 UPostTK nie wyłącza wydania również innych postanowień zabezpieczających, zwłaszcza gdy przemawia za tym konieczność zapobieżenia kryzysowi konstytucyjnemu⁴⁷⁶. I tak przykładowo w postanowieniu K 34/15 Trybunał Konstytucyjny zobowiązał uczestnika postępowania, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, do powstrzymania się od wszelkich działań zmierzających do wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, do czasu rozpatrzenia przez Trybunał Konstytucyjny wniosku wnioskodawców w postępowaniu głównym, którego przedmiotem było zbadanie konstytucyjności wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

3. Potrzeba wprowadzenia tymczasowego zarządzenia w polskim postępowaniu sądowoadministracyjnym

Przedstawione powyżej przykłady pokazują, że instytucja tymczasowego zarządzenia funkcjonuje w polskim porządku prawnym i jest stosowana w różnych postępowaniach sądowych. Powstaje zatem pytanie, czy brak analogicznego instrumentu w postępowaniu sądowoadministracyjnym nie prowadzi do ograniczenia skuteczności ochrony prawnej jednostki. Zagadnienie to było również przedmiotem rozważań w orzecznictwie sądów administracyjnych. W sprawach II GSK 253/15⁴⁷⁷ oraz II GSK 193/15⁴⁷⁸ wnioskodawcy złożyli wnioski o wydanie zarządzenia zabezpieczającego. W postępowaniu głównym skarżyli oni decyzje odmawiające przyznania środków unijnych na rozwój obszarów wiejskich. Na czas

⁴⁷⁵ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 lutego 2006 r., K 4/06, ipo.trybunal.gov.pl.

⁴⁷⁶ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 listopada 2015, K 34/15, ipo.trybunal.gov.pl.

⁴⁷⁷ Postanowienie NSA z dnia 26 maja 2015 r., CBOSA.

⁴⁷⁸ Postanowienie NSA z dnia 26 maja 2015 r., CBOSA.

trwania postępowania przed NSA domagali się wydania zarządzenia zabezpieczającego, argumentując, że istnieje ryzyko wyczerpania środków, co skutkowałoby brakiem możliwości uzyskania dofinansowania nawet w przypadku wygrania sprawy.

NSA uznał, że możliwość wydania zarządzenia zabezpieczającego może wynikać z bezpośredniego stosowania prawa Unii Europejskiej, w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawach Zuckerfabrik Süderdithmarschen⁴⁷⁹ oraz Factortame⁴⁸⁰. Warunkiem skorzystania z takiego środka jest jednak m.in. to, że sąd krajowy ma wątpliwości co do ważności prawa unijnego lub zgodności prawa krajowego z prawem UE i w tym zakresie skierował pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości na podstawie art. 267 TFUE.

Powyższe stanowisko NSA wskazuje, że możliwość zastosowania tymczasowego zarządzenia w polskim postępowaniu sądowoadministracyjnym ma charakter wyjątkowy, gdyż jest uzależniona od spełnienia szczególnych przesłanek wynikających z prawa Unii Europejskiej. Podstawowe pytanie, które należy obecnie postawić, brzmi: czy uznana przez Naczelnego Sądu Administracyjnego możliwość wydania tymczasowego zarządzenia na czas trwania postępowania głównego w polskim postępowaniu sądowoadministracyjnym jest wystarczająca, aby zapewnić osobie poszukującej ochrony prawnej skuteczną ochronę prawną? Już przedstawiony powyżej przypadek, który był przedmiotem rozstrzygnięcia przez NSA, pokazuje, że tak nie jest. Jeżeli skarżący w postępowaniu głównym domaga się uchylecia decyzji, na mocy której odmówiono mu przyznania środków finansowych, to ewentualne uwzględnienie skargi w tym postępowaniu może

⁴⁷⁹ Wyrok ETS z dnia 8 listopada 1990 r., C-143/88 i C-92/89, curia.europa.eu.

⁴⁸⁰ Wyrok ETS z dnia 19 czerwca 1990 r., C-213/89, curia.europa.eu.

okazać się bezprzedmiotowe, jeśli do tego czasu środki te zostaną już rozdysponowane.

O wyraźnej potrzebie odpowiedniego środka tymczasowego świadczy również ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027⁴⁸¹. Ustawa ta reguluje zasady przyznawania środków unijnych w ramach polityki spójności Unii Europejskiej w oparciu o odpowiednie programy operacyjne. Na jej podstawie możliwe jest przeprowadzenie konkursu mającego na celu wybór projektów do dofinansowania. Z osobą, która zgłosiła zwycięski projekt, zawierana jest umowa o dofinansowanie. Osoby, których projekty nie zostały wybrane w ramach konkursu, mogą – zgodnie z art. 63 ustawy – wnieść środek zaskarżenia w postaci protestu.

Jednakże zgodnie z art. 78 ustawy, mimo trwającego postępowania odwoławczego, instytucja udzielająca wsparcia może zawrzeć umowę o dofinansowanie z wyłonionym beneficjentem. W sytuacji braku odpowiedniego środka tymczasowego, który na czas trwania postępowania odwoławczego zakazywałby zawarcia tej umowy, ochrona prawna osób, które nie uzyskały dofinansowania, jest w znacznym stopniu ograniczona. Z uwagi na zawarcie umowy z innym podmiotem, osoby te zostają trwale wyłączone z możliwości uzyskania środków w danym postępowaniu, a co najwyżej mogą dochodzić roszczeń o charakterze wtórnym (np. odszkodowawczym).

W polskiej ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – art. 145a § 1 przewidziana została możliwość wydania przez

⁴⁸¹ Dz.U. 2022 poz. 1079.

sąd administracyjny orzeczenia merytorycznego. Zgodnie z tym przepisem, sąd może – jeżeli jest to uzasadnione okolicznościami sprawy – zobowiązać organ do wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia, wskazując sposób załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcie, chyba że rozstrzygnięcie należy do uznania administracyjnego organu⁴⁸².

W przytoczonym wcześniej przykładzie, jeżeli sąd dojdzie do przekonania, że stronie skarżącej przysługuje prawo do uzyskania dofinansowania, uchylili decyzję odmowną organu i jednocześnie zobowiąże go w wyroku do wydania decyzji korzystnej dla skarżącego. Zarządzenie tymczasowe w ramach postępowania w sprawie ochrony tymczasowej stanowiłoby w takim przypadku instrument wspomagający tę kompetencję sądu, wzmacniając jednocześnie efektywność ochrony sądowej. Jednakże drugi z przytoczonych przykładów pokazuje, że tymczasowa ochrona prawna skoncentrowana wyłącznie na zobowiązaniu organu do wydania decyzji administracyjnej może okazać się niewystarczająca. Obowiązek wstrzymania się przez organ administracji publicznej z podpisaniem umowy o dofinansowanie ma bowiem charakter zobowiązania do zaniechania określonego działania. Również w tym zakresie – jak wykazano – zastosowanie tymczasowej ochrony prawnej wydaje się niezbędne dla zapewnienia skutecznej ochrony praw jednostki.

Możliwości wprowadzenia takiego merytorycznego tymczasowego środka ochrony prawnej w postaci zarządzeń tymczasowych nie wydaje się również sprzeciwiać Konstytucja RP. Zgodnie z art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej

⁴⁸² Por. L. Staniszevska, *O potrzebie reformy jurysdykcji sądów administracyjnych w sprawach administracyjnych kar pieniężnych – doświadczenia Polski i Belgii*, Państwo i Prawo 2025, nr 10, s. 59, na temat kompetencji merytorycznej sądów administracyjnych w Polsce.

Polskiej, Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Na tej podstawie, jak również w oparciu o zasadę trójpodziału władzy, formułowany jest czasem pogląd, że sądom administracyjnym w Polsce nie przysługuje kompetencja do merytorycznego rozstrzygnięcia spraw⁴⁸³. Słusznie jednak podnosi się, że kontrola sprawowana na podstawie art. 184 Konstytucji RP ma charakter *sensu largo*, co oznacza, że dopuszcza ona także ingerencję organu kontrolującego w działalność organu kontrolowanego – tak jak ma to miejsce również w przypadku merytorycznych kompetencji decyzyjnych⁴⁸⁴.

4. Tymczasowe zarządzenie w austriackim sądownictwie administracyjnym

Aby wskazać możliwe kierunki rozwoju systemu ochrony prawnej w polskim sądownictwie administracyjnym warto odnieść się do doświadczeń innych państw, w których rozważano wprowadzenie tymczasowego zarządzenia w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Jako przykład może posłużyć sądownictwo administracyjne w Austrii. W ramach reformy z 2012 r. wprowadzono tam dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne oraz przyznano sądom kompetencję do podejmowania merytorycznych rozstrzygnięć. Równocześnie dyskutowano nad możliwością ustanowienia tymczasowych środków ochrony prawnej. Zgodnie z art. 130 ust. 4 zd. 2 Bundes-Verfassungsgesetz (Federalna Ustawa Konstytucyjna, B-VG)⁴⁸⁵, sąd administracyjny orzeka co do istoty sprawy, jeżeli stan faktyczny istotny dla sprawy

⁴⁸³ K. Szczurek, *Artykuł 145a § 1 ustawy — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi jako podstawa do wydania wyroku przesądzającego merytorycznie o sposobie rozstrzygnięcia lub załatwienia sprawy administracyjnej*, Acta Universitatis Wratislaviensis 2016 No 3705, s. 151.

⁴⁸⁴ tamże

⁴⁸⁵ Ustawa z dnia 1 października 1920 r., Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich 1/1920.

został ustalony lub jego ustalenie przez sąd administracyjny leży w interesie szybkości postępowania bądź wiąże się ze znaczną oszczędnością kosztów.

Kompetencja do merytorycznego orzekania została w ramach reformy z 2012 roku przyznana również drugoinstancyjnemu Najwyższemu Sądowi Administracyjnemu (Verwaltungsgerichtshof), który zgodnie z § 42 ust. 4 Verwaltungsgerichtshofgesetz (ustawa o Najwyższym Sądzie Administracyjnym, VwGG)⁴⁸⁶ może rozstrzygać sprawę merytorycznie, jeżeli jest ona dojrzała do rozstrzygnięcia, a merytoryczne rozstrzygnięcie leży w interesie prostoty, celowości i oszczędności kosztów⁴⁸⁷.

W ministerialnym projekcie ustawy wykonawczej do reformy sądownictwa administracyjnego z 2012 r.⁴⁸⁸ przewidywano również przyznanie sądom administracyjnym oraz Najwyższemu Sądowi Administracyjnemu uprawnienia do wydawania, na wniosek strony, postanowień tymczasowych służących zabezpieczeniu jej interesów prawnych (§ 22 ust. 1 i § 30a ministerialnego projektu). Rozwiązanie to nie zostało jednak przyjęte w ostatecznym kształcie ustawy.

W ramach zgłaszanych uwag wskazywano, że potrzeba stosowania takich środków tymczasowych w postępowaniu administracyjnym występuje jedynie wyjątkowo, dlatego celowe byłoby ich uregulowanie w materialnym prawie administracyjnym⁴⁸⁹. Rzeczywiście, austriackie prawo materialne przewiduje punktowo możliwość wydania postanowienia tymczasowego. Przykładowo w

⁴⁸⁶ Ustawa z dnia 20 grudnia 1984 r., Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich 10/1985.

⁴⁸⁷ A. Krawczyk, *Reforma sądownictwa administracyjnego w Austrii*, Państwo i Prawo 2013, z. 4, s. 31.

⁴⁸⁸ Verwaltungsgerichtsbarkeits-Ausführungsgesetz 2012 (420/ME).

⁴⁸⁹ Stanowisko Urzędu Rządu Krajowego Styrii z dnia 29 października 2012, nr 14/SN-420/ME, s. 4.

prawie zamówień publicznych może zostać wydane takie postanowienie w celu czasowego wstrzymania udzielenia zamówienia przedsiębiorcy – do czasu rozstrzygnięcia odwołania od decyzji o udzieleniu zamówienia.

Za niekorzystne należy uznać to, że austriacki ustawodawca w ramach reformy sądownictwa administracyjnego z 2012 roku, mimo wprowadzenia reformatoryjnej (merytorycznej) kompetencji orzeczniczej sądów administracyjnych, zrezygnował z możliwości ustanowienia tymczasowego środka ochrony prawnej. Propozycja ograniczenia się do uregulowania takiej możliwości w prawie materialnym wydaje się niewystarczająca. Prowadzi to bowiem do utraty koniecznej elastyczności i jednolitości tego instrumentu – można bowiem zakładać, że każda regulacja w prawie materialnym będzie przewidywać odmienne przesłanki jego zastosowania. Analiza doświadczeń austriackich pokazuje, że polski system ochrony tymczasowej mógłby zostać wzbogacony o analogiczny środek w postaci tymczasowego zarządzenia, co zostanie omówione w podsumowaniu niniejszej pracy.

Podsumowanie oraz wnioski de lege lata i de lege ferenda

Punktem wyjścia niniejszego opracowania było pytanie sformułowane we wstępie:

Jakie rozwiązania w zakresie ochrony tymczasowej przewidują polska i niemiecka procedura sądownoadministracyjna w celu realizacji prawa do skutecznej ochrony prawnej jako wyrazu gwarancji skutecznej drogi sądowej?

W świetle powyższych rozważań na to pytanie można odpowiedzieć w następujący sposób:

Zarówno niemiecka, jak i polska procedura sądownoadministracyjna przewidują środki tymczasowej ochrony prawnej, zabezpieczające sytuację jednostki przed skutkami działań administracyjnych aż do wydania rozstrzygnięcia w postępowaniu głównym. Oba systemy realizują prawo do skutecznej ochrony prawnej, choć w różnym zakresie.

Gdy strona postępowania domaga się uchylenia decyzji administracyjnej, regulacje postępowania sądownoadministracyjnego w Polsce i w Niemczech opierają się na dwóch zasadniczo odmiennych koncepcjach. W prawie niemieckim obowiązuje zasada suspensywności środka odwoławczego, podczas gdy w prawie polskim dominuje zasada natychmiastowej wykonalności zaskarżonego aktu lub czynności. W konsekwencji, natychmiastowa wykonalność jest w Niemczech wyjątkiem, a w Polsce wyjątkiem jest zawieszenie wykonania.

Ze względu na jednoznaczne brzmienie polskiej regulacji odnoszącej się do wstrzymania wykonalności, ochrona tymczasowa w art. 61 p.p.s.a. obejmuje jedynie takie akty, które nakazują lub zakazują adresatom określonego zachowania.

W Niemczech ustawodawca przewidział ogólną regułę, że wniesienie odwołania lub skargi o uchylenie niezgodnej z prawem decyzji administracyjnej wywołuje skutek zawieszający. Obejmuje przy tym także konstytutywne akty uprawniające i akty deklaratoryjne.

Kolejna różnica dotyczy sytuacji, gdy strona domaga się, aby sąd administracyjny zobowiązał organ administracji publicznej do określonego działania lub zaniechania – czyli wydał rozstrzygnięcie merytoryczne. W tym zakresie jedynie niemieckie prawo przewiduje możliwość zastosowania tymczasowych środków ochrony prawnej w postaci zarządzenia regulującego oraz zarządzenia zabezpieczającego. Choć polskie postępowanie sądowoadministracyjne dopuszcza merytoryczne rozstrzygnięcie przez sąd, ustawodawca nie przewidział analogicznego mechanizmu w ramach tymczasowej ochrony prawnej.

W Niemczech uwzględnia się wynik postępowania głównego w sumarycznej ocenie przesłanek udzielenia ochrony tymczasowej, podczas gdy w Polsce ochrona tymczasowa zależy jedynie od szeroko pojętych skutków natychmiastowej wykonalności, niezależnie od dopuszczalności i zasadności skargi. W obu systemach przesłanki udzielania ochrony tymczasowej przez organ administracji publicznej oraz sąd administracyjny nie są ani jednolite, ani jasno określone w przepisach ustawowych.

Biorąc pod uwagę powyższe cechy obu systemów prawnych, regulacja niemiecka zapewnia pełniejszą realizację prawa do skutecznej ochrony prawnej w postępowaniu dotyczącym ochrony tymczasowej. Obejmuje ona nie tylko możliwość wydania tymczasowego zarządzenia, które zabezpiecza prawa

uczestnika postępowania na czas trwania procesu, lecz także odnosi się do konstytutywnych aktów uprawniających oraz aktów deklaratoryjnych.

Sumaryczne badanie szans powodzenia postępowania w Niemczech może wydłużać postępowanie i ograniczać skuteczność ochrony tymczasowej. Polska regulacja, z uwagi na brak takiego sumarycznego badania wydaje się pod tym względem korzystniejsza. Jednak wstrzymanie wykonania aktu jawnie zgodnego z prawem budzi wątpliwości w kontekście zasady legalizmu oraz państwa prawnego.

Niemiecka reguła suspensywności środka odwoławczego jest osłabiona przez liczne przepisy szczególne, które przewidują natychmiastową wykonalność w określonych sytuacjach. Wobec tak licznych wyjątków bardziej spójna i przejrzysta wydaje się polska regulacja, która – poza nielicznymi wyjątkami – przyjmuje zasadę natychmiastowej wykonalności decyzji administracyjnej, co czyni ją korzystniejszą dla uczestnika postępowania pod względem przewidywalności i jednoznaczności stosowanych zasad.

W obu systemach skuteczność ochrony tymczasowej osłabia brak jednolitych i jasno określonych przesłanek jej udzielenia. Dotyczy to zarówno ochronę tymczasową udzielaną przez organ administracji publicznej, jak i sąd administracyjny.

Na podstawie przeprowadzonego badania porównawczego niemieckiego i polskiego systemu ochrony tymczasowej można sformułować postulaty *de lege ferenda*. Obejmują one zarówno możliwości adaptacji niemieckich rozwiązań proceduralnych, jak i wnioski wynikające z analizy polskiego systemu, mające na celu zwiększenie skuteczności ochrony prawnej jako wyrazu gwarancji skutecznej drogi sądowej.

Jednym z rozwiązań niemieckiego systemu ochrony tymczasowej, które mogłoby zostać rozważone w polskim porządku prawnym, jest mechanizm sumarycznej oceny szans powodzenia postępowania głównego. Obecne przepisy polskie takiej oceny nie przewidują. Z perspektywy *de lege ferenda* mogłoby to stanowić wartościowe uzupełnienie dotychczasowych regulacji proceduralnych. Mechanizm ten pozwalałby na wczesne wyeliminowanie środków odwoławczych, które w sposób oczywisty pozbawione są realnych szans powodzenia. W konsekwencji umożliwiłoby to szybsze przywrócenie stanu zgodnego z prawem oraz usprawnienie postępowania przed sądami administracyjnymi.

Jak wskazano w niniejszym opracowaniu, w obu systemach dostrzec można niedostatki w zakresie materialnych przesłanek udzielania tymczasowej ochrony prawnej – zarówno przez organy administracji publicznej, jak i przez sądy administracyjne. Przesłanki te różnią się między sobą – inne przewiduje ochrona tymczasowa udzielana przez organ administracji publicznej, a inne ochrona przyznawana przez sąd administracyjny. Nie zawsze są one również jednoznacznie uregulowane ustawowo, co pozostawia znaczną swobodę interpretacyjną w praktyce stosowania prawa.

W związku z tym *de lege ferenda* należałoby postulować ujednoczenie regulacji dotyczących tymczasowej ochrony prawnej udzielanej przez organy administracji publicznej i sądy administracyjne oraz bardziej precyzyjne określenie materialnych przesłanek jej stosowania. Takie ujednoczenie mogłoby polegać między innymi na zmianie art. 61 p.p.s.a., poprzez całkowite skreślenie § 2 i nadaniu obecnemu § 3 brzmienia umożliwiającego wyraźne określenie zakresu przedmiotowego i przesłanek materialnych administracyjnej i sądowej ochrony tymczasowej. Wprowadzenie takiej regulacji stanowiłoby istotne ułatwienie

zarówno dla podmiotów poszukujących ochrony prawnej, jak i dla organów administracji publicznej oraz sądów administracyjnych stosujących prawo.

Mając powyższe na uwadze, można nadać art. 61§ 3 p.p.s.a. następujące brzmienie:

Właściwy organ, a po przekazaniu sądowi skargi – sąd, może na wniosek skarżącego wydać postanowienie o wstrzymaniu wykonania w całości lub w części aktu lub czynności, o których mowa w § 1, jeżeli zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków, chyba że skarga jest oczywiście niedopuszczalna lub bezpodstawna. Przepis ten nie ma zastosowania do przepisów prawa miejscowego, które weszły w życie, chyba że ustawa szczególna wyłącza wstrzymanie ich wykonania.

Nowo wprowadzona w polskim postępowaniu sądowoadministracyjnym możliwość orzekania merytorycznego w art. 145a § 1 p.p.s.a. nie została uzupełniona o adekwatne mechanizmy ochrony tymczasowej. Powoduje to istotne ograniczenie konstytucyjnie zagwarantowanego prawa do skutecznej ochrony prawnej, ponieważ brak dostępu do środków tymczasowych może sprawić, że rozstrzygnięcie sprawy głównej – z uwagi na upływ czasu – okaże się dla strony bezprzedmiotowe.

W tym zakresie *de lege ferenda* zasadne jest podjęcie działań legislacyjnych przez polskiego ustawodawcę i wprowadzenie odpowiednich środków tymczasowych do polskiego postępowania sądowoadministracyjnego. Jak wykazano w niniejszym opracowaniu, w polskim systemie prawnym istnieją

odpowiednie wzorce regulacyjne – zarówno w postępowaniu cywilnym, jak i w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Na gruncie obecnie obowiązującej polskiej ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – możliwe byłoby rozszerzenie zakresu tymczasowej ochrony prawnej poprzez wprowadzenie zarządzenia tymczasowego. Podstawowym warunkiem tymczasowego uregulowania stosunku prawnego między organem administracji publicznej a osobą poszukującą ochrony prawnej jest merytoryczna kompetencja sądu, czyli uprawnienie do rozstrzygnięcia sprawy co do istoty.

Skoro sąd administracyjny posiada w określonych przypadkach kompetencję do wydania wiążącego rozstrzygnięcia w postępowaniu głównym – nie tylko w przedmiocie uchylecia decyzji administracyjnej, lecz także w zakresie określenia sposobu jej wydania – to tym bardziej, *a maiore ad minus*, powinien dysponować analogiczną kompetencją w postępowaniu dotyczącym udzielenia ochrony tymczasowej.

W postępowaniu dotyczącym ochrony tymczasowej kompetencja sądu administracyjnego nie polegałaby na ostatecznym przesądzeniu treści przyszłej decyzji administracyjnej, lecz jedynie na czasowym – obowiązującym do zakończenia postępowania głównego – uregulowaniu stosunku prawnego między organem administracji publicznej a jednostką. W praktyce zastosowanie postanowienia zabezpieczającego mogłoby przybierać różne formy, w zależności od charakteru sprawy będącej przedmiotem postępowania sądowoadministracyjnego. Przykładowo sąd mógłby zobowiązać organ do utrzymania rezerwy środków finansowych do czasu zakończenia postępowania

głównego – środków, które w razie uwzględnienia skargi przypadłyby skarżącemu. Podobnie sąd mógłby orzec, że do czasu zakończenia postępowania głównego nie dojdzie do zawarcia umowy o dofinansowanie z konkurencyjnym podmiotem, tak aby strona poszukująca ochrony prawnej zachowała realną szansę uzyskania świadczenia w przypadku pozytywnego rozstrzygnięcia postępowania głównego. W przypadku gdy strona domaga się przyjęcia na studia, a uczelnia odmówiła jej przyjęcia, sąd administracyjny mógłby natomiast wydać postanowienie zabezpieczające polegające na czasowym przyjęciu na uczelnię na okres trwania postępowania głównego.

W związku z tym zasadne jest postulowanie wprowadzenia w polskim postępowaniu sądownoadministracyjnym środka ochrony tymczasowej w postaci postanowienia zabezpieczającego. Kompetencja taka – jak wykazano – mieściłaby się w konstytucyjnie wyznaczonych ramach właściwości sądów administracyjnych.

Wzorując się na rozwiązaniach przyjętych w polskim postępowaniu cywilnym, postanowienie zabezpieczające mogłoby zostać sformułowane w następujący sposób:

- 1. Sąd może na wniosek strony wydać tymczasowe postanowienie zabezpieczające jej roszczenie, jeżeli uprawdopodobni ona istnienie roszczenia oraz interes prawny w jego wydaniu.*
- 2. Postanowienie, o którym mowa w pkt 1, sąd może zmienić lub uchylić w każdym czasie, w razie zmiany okoliczności.*
- 3. Postanowienie, o którym mowa w pkt 1, sąd może wydać na posiedzeniu niejawnym.*

4. *Postanowienie to traci moc z dniem: 1) wydania przez sąd orzeczenia uwzględniającego skargę; 2) uprawomocnienia się orzeczenia oddalającego skargę.*

Regulacja ta nie pełniłaby wyłącznie funkcji wspierającej wobec art. 145a § 1 p.p.s.a., zabezpieczając w toku postępowania sądowoadministracyjnego uprawnienia wynikające z wydania żądanej decyzji administracyjnej. Konieczne wydaje się również uzupełnienie systemu ochrony tymczasowej przewidzianego w art. 61 p.p.s.a. o mechanizm zapewniający ochronę tymczasową w odniesieniu do aktów i czynności administracyjnych, które nie cechują się wykonalnością. Jak wykazano, obecna regulacja nie obejmuje wstrzymania wykonania decyzji administracyjnych o charakterze konstytutywnym ani deklaratoryjnym. Wydanie postanowienia zabezpieczającego w odniesieniu do tego rodzaju decyzji mogłoby skutkować czasowym zakazem ich realizacji do momentu rozstrzygnięcia postępowania głównego. Wprowadzenie środka tymczasowego w postaci postanowienia zabezpieczającego mogłoby zatem w istotny sposób uzupełnić istniejący system ochrony prawnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym oraz zapewnić skuteczną ochronę tymczasową także w odniesieniu do aktów i czynności administracyjnych, które nie cechują się wykonalnością.

Podsumowując przeprowadzoną analizę prawnoporównawczą, można stwierdzić, że zarówno polski, jak i niemiecki system postępowania sądowoadministracyjnego przewidują mechanizmy ochrony tymczasowej służące zabezpieczeniu sytuacji prawnej jednostki do czasu rozstrzygnięcia postępowania głównego. Oba porządki prawne realizują zatem zasadę skutecznej ochrony prawnej, jednak czynią to przy wykorzystaniu odmiennych konstrukcji systemowych oraz różnego zakresu instrumentów procesowych. Przeprowadzona

analiza komparatystyczna pokazuje jednocześnie, że pomimo istotnych różnic strukturalnych oba modele mogą stanowić dla siebie wzajemne źródło inspiracji legislacyjnych, a adaptacja wybranych rozwiązań drugiego systemu może przyczynić się do dalszego zwiększenia skuteczności ochrony tymczasowej w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

Bibliografia

Piśmiennictwo

1. Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2009.
2. Andrzejewska-Czernek I., *Wstrzymanie wykonania decyzji w postępowaniu podatkowym i sądowoadministracyjnym*, cz. I., PPP 2007 nr 11, s. 34.
3. Bader J., Funke-Kaiser M., Stuhlfauth T., von Albedyll J. (red), *Verwaltungsgerichtsordnung*, Heidelberg. 2018.
4. Bausch S., *Reichweite des Rechtsschutzes nach § 80 VwGO zur Vermeidung der Kostenbelastung nach Ersatzvornahme*, NVwZ 2006, s. 158.
5. Beckmann K., *Sind die in der Literatur und Judikatur vertretenen diversen Theorien zur Zuständigkeitskonkurrenz zwischen Erlass- und Widerspruchsbehörde gem. § 80 II 1 Nr. 4 VwGO nachvollziehbar und schlüssig?*, NVwZ 2004, S. 184.
6. Beckmann K., *Vorläufiger Rechtsschutz und aufschiebende Wirkung. Eine kritische Bestandsaufnahme unter besonderer Berücksichtigung von unaufschiebbaren Anordnungen und Maßnahmen von Polizeivollzugsbeamten*, Monastyr 2008.
7. Bender B., *Die einstweilige Anordnung (§123 VwGO)*, w: *System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes*, Festschrift für Christian-Friedrich Menger, H.-U. Erichsen, W. Hoppe, A. von Mutius (red.), Kolonia, Berlin, Bonn, Monachium 1985, s. 663.

8. Beuscher P., *Hochschulkapazitätsrecht und Studienzulassung aufgrund einstweiliger Anordnung*, Verwaltungsarchiv 111 (220), s. 491.
9. Bogusz M., *W sprawie pojęcia wykonalności decyzji administracyjnej*, Gdańskie Studia Prawnicze 2000, nr 2, s. 93.
10. Bogusz M., *Wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności. Glosa do postanowienia NSA z dnia 31 marca 2005 r., II OZ 155/05*, Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa 2006 nr 1, s. 11.
11. Boos H., *Die einstweilige Anordnung im Verwaltungsprozess*, Monachium 1967.
12. Borkowski J., *Glosa do postanowienia NSA z 16 października 1996 r. sygn. akt IV SAB/Po 59/96*, OSP 1998, Nr 1, poz. 22.
13. Borkowski J., *Wstrzymanie wykonania aktu zaskarżonego do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Prof. zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001, s. 65.
14. Borkowski J., *Wstrzymanie wykonania decyzji w postępowaniu kasacyjnym*, Monitor Prawniczy 2005 nr 14, s. 21.
15. Broß S., *Ausgewählte Probleme des Baurechts*, Verwaltungsarchiv 85, 1994, s. 129.
16. Buchheister J., *Vorläufiger Rechtsschutz nach der VwGO aus richterlicher Sicht – Das Eilverfahren als Ersatz für das Hauptsacheverfahren?*, DVBl 2017, s. 610.
17. Çalışkan B., *Zugang zu (Umwelt-)Informationen im vorläufigen Rechtsschutzverfahren*, LKV 2013, s. 257.

18. Chlebny J., *Ochrona tymczasowa przed wydalaniem cudzoziemca*, ZNSA 2013 nr 6, s. 21.
19. Chochowski K., *Aksjologia w prawie administracyjnym*, [w]: J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego Tom I*, Warszawa 2017.
20. Chróścielewski W., Kmiecik Z., Tarno J. P., *Reforma sądownictwa administracyjnego a standardy ochrony praw jednostki*, Państwo i Prawo 2002, z. 12, s. 32.
21. Chvosta P., „*Reforma stulecia*” sądownictwa administracyjnego w Austrii – „*nowa era*” także dla sądownictwa administracyjnego w państwach młodej demokracji w Europie?, *Acta Universitatis Lodzianis. Folia Iuridica* 2022/98, s. 37.
22. Celiński M., *Interes publiczny a ochrona tymczasowa w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 1 (118)/2025, s. 31.
23. Ćwiertniak M., *Glosa do postanowienia NSA z dnia 30 listopada 2010 r.*, II FZ 557/10, PPP 2011 nr 10, s. 95.
24. Dalkowska-Józwiak I., Grzybowski T., *O kolizyjności norm na przykładzie przesłanek bezprzedmiotowości postępowania i niedopuszczalności wniosku w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, ZNSA 2017 nr 3, s. 61–71.
25. Daniel P., *Postępowanie w sprawie ochrony tymczasowej przed polskim sądem administracyjnym w świetle standardów Rady Europy*, ZNSA 2010 nr 4, s. 36.

26. Daniel P., *Wstrzymanie wykonania aktów wydanych lub podjętych w granicach sprawy w orzecznictwie sądownoadministracyjnym*, Ius Novum 2011, s. 121.
27. Daniel P., *Wniosek o wstrzymanie wykonania aktu lub czynności przez sąd administracyjny*, PPP 2011 nr 2, s. 32.
28. Daniel P., *Ryzyko wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków jako przesłanki wstrzymania wykonania aktu lub czynności w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Administracja 2011 nr 3, s. 120.
29. Daniel P., *Wstrzymanie wykonania aktu lub czynności w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2013.
30. Daumann K.-D., *Der Suspensiveffekt des § 80 VwGO als Vollzugs- oder Wirkungshemmung*, Berlin 1964.
31. Dauter B., (red.), *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2018.
32. Dauter B., Dauter-Kozłowska A. (red.), *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2023.
33. Defecińska-Tomczak K., Długońska M., Frankiewicz E., Korzeniowska A., Wyporska J., *Wybrane zagadnienia z zakresu wykonalności decyzji administracyjnej*, [w:] *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności. Profesorowi zwyczajnemu dr. hab. J. Borkowskiemu przyjaciele i uczniowie*, red. B. Adamiak, Łódź 2004, s. 73.
34. Dietz A., *Abwägungslinien bei sofort vollziehbaren Gewerbeuntersagungen*, Gewerbearchiv 2014, s. 225

35. Dressel C., *Gedanken zur Reform des vorläufigen Rechtsschutzes der VwGO*, BayVBl 1995, s. 388.
36. Dyrda A., *Teoria i filozofia prawa*, Warszawa 2021.
37. Eckardt F., Beckmann K., *Sind verwaltungsgerichtliche Hängebeschlüsse zulässig*, *Verwaltungsrundschau* 2006, s. 337.
38. Eckardt F., Beckmann K., *Vorläufiger Rechtsschutz zwischen Beschleunigungs- und Internationalisierungstendenzen im Verwaltungsrecht*, *Die Öffentliche Verwaltung* 2006, s. 672.
39. Eckardt F., Beckmann K., *Polizeivollzugsbeamte und aufschiebende Wirkung – grammatische versus teleologische Auslegungsmethode im öffentlichen Recht*, *Verwaltungsarchiv* 2008, s. 241.
40. Emrich D., *Nochmals: Anordnung der sofortigen Vollziehung und rechtliches Gehör*, *Die öffentliche Verwaltung* 1985, s. 396.
41. Erichsen H., *Vorläufiger Rechtsschutz nach § 80 Abs. 1 – 4 VwGO*, *Juristische Ausbildung* 1984, s. 414.
42. Erichsen H., Klenke R., *Rechtsfragen der „aufschiebenden Wirkung“ des § 80 VwGO*, *Die öffentliche Verwaltung* 1976, s. 833
43. Eyermann E. (red.), *Verwaltungsgerichtsordnung*, Monachium 2019.
44. Fehling M., Kastner B., Störmer R. (red), *Verwaltungsrecht*, Baden-Baden 2021.
45. Fischer G., *Hat das im einstweiligen Rechtsschutz ergangene rechtskräftige Urteil Bedeutung für den Schadensersatzanspruch aus § 945 ZPO*, w: *Festschrift für Franz Merz*, W. Gerhardt, W. Henckel, J. Kilger, G. Kreft (red), Kolonia 1992, s. 90.

46. Finkelburg K., *Einstweiliger Rechtsschutz nach dem Entwurf einer Verwaltungsprozeßordnung*, NVwZ 1982, s. 4.
47. Finkelburg K., Dombert M., Külpmann C. (red.), *Vorläufiger Rechtsschutz im Verwaltungsstreitverfahren*, Monachium 2017.
48. Frenz W., *Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz in Konkurrenzsituationen*, Berlin 1999.
49. Gałczyńska-Lisik K., *Wstrzymanie wykonania na wniosek strony aktu lub czynności w postępowaniu przed sądem administracyjnym*, Przegląd Prawa Handlowego 2007, nr 6, s. 40.
50. Ganter A., *Anordnung der sofortigen Vollziehung und rechtliches Gehör*, Die öffentliche Verwaltung 1984, s. 970.
51. Garlicki L. (red.), *Sądownictwo administracyjne w Europie zachodniej*, Warszawa 1990.
52. Grigoleit K. J., *Die Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit gemäß § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO als Verwaltungshandlung*, Berlin 1997.
53. Guckelberger A., *Zulässigkeit und Anfechtbarkeit verwaltungsgerichtlicher Hängebeschlüsse*, NVwZ 2001, s. 275.
54. Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *System Prawa Administracyjnego, Sądowa kontrola administracji publicznej. Tom 10*, Warszawa 2016.
55. Hauser R., Wierzbowski M. (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2019.
56. Heinemann P., *Verwaltungsgerichtlicher Eilrechtsschutz: Die Chimäre der summarischen Rechtsprüfung*, NVwZ 2019, s. 517.

57. Hörtnagl R., Stratz R.-C., *Die Neuregelung des vorläufigen Rechtsschutzes durch das 4. VwGO-Änderungsgesetz*, VBIBW 1991, s. 326.
58. Hufen F., *Verwaltungsprozessrecht*, Monachium 2016.
59. Jarosz-Żukowska S., *Postanowienia tymczasowe w praktyce orzeczniczej Trybunału konstytucyjnego*, Acta Universitatis Wratislaviensis 2011, s. 69.
60. Jendrośka J., *Zagadnienia prawne wykonania aktu administracyjnego*, Wrocław 1963.
61. Johlen H., Oerder M. red., *Münchener Anwaltshandbuch Verwaltungsrecht*, Monachium 2023.
62. Kabat A., Niezgódka-Medek M., Dauter B. (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Kraków 2019.
63. Kaltenborn M., *Die formellen Anforderungen an eine Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit gem. § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4, Abs. 3 VwGO*, DVBl 1999, 828.
64. Kamiński M., *Reformy sądownictwa administracyjnego w Polsce*, Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica 2022/98, s. 171.
65. Kamp M., *Das gerichtliche Abänderungsverfahren im einstweiligen Rechtsschutz – insbesondere sein Verhältnis zu Beschwerdeverfahren*, Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter 2005, s. 248.
66. Kania M., *Zwyczajne środki zaskarżenia w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2009.
67. Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1946.
68. Kiehne W., *Die gerichtliche Aufhebung der Sofortvollziehungsanordnung eines Verwaltungsakts*, Verwaltungsarchiv 111 (2020) s. 270.

69. Kirste S., *Rechtsschutz bei faktischer Vollziehung*, Die Öffentliche Verwaltung 2001, s. 397.
70. Kischel U., *Rechtsvergleichung*, Monachium 2015.
71. Kmieciak Z., *Glosa do postanowienia NSA z 23.01.1997 r.*, SA/Rz 1382/96, OSP 1998/3, poz. 54.
72. Kmieciak Z., *Ochrona tymczasowa w postępowaniu sądoadministracyjnym*, Państwo i Prawo 2003, z. 5, s. 26.
73. Z. Kmieciak, *Glosa do wyroku NSA z dnia 29 lipca 2004, sygn. OSK 591/04*, OSP 2005, nr 4, s. 207.
74. Kmieciak Z. (red.), *Polskie sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2006.
75. Z. Kmieciak, *Glosa do wyroku WSA w Gliwicach z 27 października 2004 r.*, sygn. akt II SA/Ka. 2352/02, OSP 2007, Nr 3, poz. 25.
76. Kmieciak Z., *Idea badań prawnoporównawczych Franciszka Longchamps de Bérier*, Państwo i Prawo 2019 z. 5, s. 22.
77. Kmieciak Z., Wegner J., Wojtuń M. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023.
78. Knysiak-Molczyk H., *Wstrzymanie wykonania decyzji o pozwoleniu na budowę*, Samorząd Terytorialny 2006, nr 7–8, s. 135.
79. Knysiak-Molczyk H., *Skarga kasacyjna w postępowaniu sądoadministracyjnym*, Warszawa 2010.
80. Knysiak-Sudyka H., Romańska M., Woś T. (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2016.
81. H. Knysiak-Sudyka, *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądoadministracyjnym. Komentarz i orzecznictwo*, Warszawa 2018.
82. Kopp F., Schenke W.-R. (red.), *VwGO*, Monachium 2021.

83. Korber H., *Die vorläufige und formlose (vor allem telefonische) Mitteilung besonders eilbedürftiger verwaltungsgerichtlicher Beschlüsse nach §§ 80 V, 123 VwGO*, NVwZ 1983, s. 85.
84. Korzeniowski P., *Dopuszczalność wstrzymania decyzji środowiskowej na podstawie art. 61 § 3 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (p.p.s.a.)*, Nieruchomości 2023, nr 3, s. 9.
85. Kotulla M., *Der Suspensiveffekt des § 80 Abs. 1 VwGO, ein Rechtsschutzinstrument auf Abruf?*, Die Verwaltung 33 (2000), s. 521.
86. Krasuski A., *Ochrona tymczasowa aktu lub czynności w postępowaniu przed organem i sądem administracyjnym*, Warszawa 2025.
87. Krawczyk A., *Wykonalność aktu i czynności organu administracji publicznej*, Warszawa 2013.
88. Krawczyk A., *Reforma sądownictwa administracyjnego w Austrii*, Państwo i Prawo 2013, z. 4, s. 31.
89. Krämer C., *Vorläufiger Rechtsschutz in VwGO-Verfahren*, Fryburg, Berlin, Monachium 1998.
90. Król R., *Legitymacja skargowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym jako element wpływający na efektywność podejmowania decyzji w administracji publicznej*, Rocznik Administracji Publicznej, 2017 (3), s. 7.
91. A. Kubiak, *Ochrona tymczasowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym w RFN*, Przegląd Prawa Publicznego 2008, nr 2, s. 29.
92. Kuhla W., Hüttenbrink J., Endler J.(red.), *Der Verwaltungsprozess*, Monachium 2002.

93. Kühling J., *Vereinfachte Glaubhaftmachung im einstweiligen Rechtsschutz konkurrierender Beamter*, NVwZ 2004, s. 656.
94. Lewandowski T., *Glosa do postanowienia NSA z dnia 7 stycznia 2014 r., sygn. akt II FZ 1350/13*, LEX/el. 2014.
95. Łaszczycza G., *Skuteczność i wykonalność postanowienia administracyjnego w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Samorząd Terytorialny 2010, nr 9, s. 66.
96. Łętowska E., *Glosa do postanowienia NSA z 19 maja 2000 r., V SA 2509/99*, OSP 2000, z. 11, poz. 164.
97. Limberger J., *Probleme des vorläufigen Rechtsschutzes bei Großprojekten*, Berlin 1985.
98. MacLean P., *Die gerichtliche Zwischenverfügung („Hängebeschluss“) im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes*, Landes- und Kommunalverwaltung 2001, s. 107
99. Makaruk I., *Wniosek o wstrzymanie wykonania decyzji w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zagadnienia wybrane*, ZNSA 2016/3, s. 77.
100. Mann T., *Der verwaltungsgerichtliche Hängebeschluss – ein schwarzes Loch des Verwaltungsprozessrechts*, Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter 2017, s. 60.
101. Mann T., Blasche S., *Zur Tenorierung verwaltungsgerichtlicher Beschlüsse in den Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes*, Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter 2009, s. 33.
102. Mann T., Wahrendorf V., *Verwaltungsprozessrecht*, Monachium 2015.

103. Martini M., *Baurechtsvereinfachung und Nachbarschutz*, DVBl. 2001, s. 1488.
104. Menger C.-F., *Rechtskraft bei vorläufigen Beschlüssen*, [w:] *Recht und Staat im sozialen Wandel, Festschrift für Hans Ulrich Scupin*, N. Achterberg, W. Krawietz, D. Wyduckel (red.), Berlin 1983, s. 856.
105. Müller A., *Die Anhörungspflicht bei der Anordnung der sofortigen Vollziehung gem. § 80 Absatz II Nr. 4 VwGO*, NVwZ 1988, s. 702.
106. Müller J. A., *Schadensersatz bei ungerechtfertigter Inanspruchnahme vorläufigen Rechtsschutzes nach der VwGO*, Frankfurt nad Menem 1998.
107. Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2009.
108. Olszanowski J., *Glosa do postanowienia NSA z 20.11.2015 r., I OSK 3024/15*, OSP 2016/10, poz. 93.
109. Petzke C., Kugele D., *glosa do wyroku Bayerischer VGH z dnia 6 sierpnia 1987 r., 22 AS 87.00866, 22 AS 87.00589*, BayVBl 1988, s. 87.
110. Piaskowska O. M. (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2024.
111. Pöcker M., *Die Rechtsfolgen der Einlegung von Widerspruch und Anfechtungsklage*, Berlin 2001.
112. Porsch W., *Vorläufiger Rechtsschutz für das Bürgerbegehren „in statu nascendi“? – Anmerkung zum Beschluss des VGH BW vom 06.12.2012 – I S 2408/12 –*, *Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg* 2023, s. 208.
113. Posser H., Wolff H. (red.), *Beck'scher Online-Kommentar VwGO*, Monachium 2021.
114. Postier R., *Der vorläufige Rechtsschutz gegen die Vollziehung verspätet angefochtener Verwaltungsakte nach der VwGO*, NVwZ 1985, s. 95.

115. Quaas M., Zuck R., Funke-Kaiser M.(red.), *Prozesse in Verwaltungssachen*, Baden-Baden 2018, nb. 479.
116. Quaritsch H., *Die einstweilige Anordnung im Verwaltungsprozess*, Verwaltungsarchiv 51, s. 210.
117. Redeker K., glosa do wyroku BGH z dnia 7 listopada 1961 r., II ZR 47/61, DVBl 1962, s. 220.
118. Redeker M., *Vorläufiger Rechtsschutz im Verwaltungsprozess – gewusst wie*, Anwaltsblatt 2011, s. 870.
119. Redeker M., Kothe P., von Nicolai H. (red.), *Verwaltungsgerichtsordnung*, Stuttgart 2022.
120. Reimer P., *Zur Dogmatik des Abänderungsverfahrens nach § 80 Abs 7 VwGO*, Die öffentliche Verwaltung 2010, s. 688.
121. Renck L., *Gesetzgebungsbefugnis und sofortige Vollziehbarkeit*, BayVBl 1991, s. 743.
122. Renck, L.: *Ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit des angefochtenen Verwaltungsakts*, NVwZ, 1992, s. 338.
123. Renck L., *Verwaltungsaktswirkungen, Rechtsmittelwirkungen und vorläufiger Rechtsschutz*, BayVBl 1994, s. 161.
124. Renck L., *Zum Schadenersatz bei Vollstreckung eines zu Unrecht sofort vollziehbaren Verwaltungsakts*, NVwZ 1994, s. 1177.
125. Rohmeyer H., *Geschichte und Rechtsnatur der einstweiligen Anordnung im Verwaltungsprozess*, Berlin 1967.
126. Romańska M., *Skuteczność orzeczeń sądów administracyjnych*, Warszawa 2010.

127. Ronellenfitsch M., *Der vorläufige Rechtsschutz im beamtenrechtlichen Konkurrentenstreit*, VerwArch 82 (1991), s. 121.
128. Rudek M., *Schadensersatz für den Beigeladenen nach erfolglosem Antrag des Mitbewerbers auf einstweilige Anordnung im beamtenrechtlichen Konkurrentenverfahren?*, Neue Juristische Wochenschrift 2003, s. 3531.
129. Rupp H. H., *Fluglärm: Rechtsschutz gegen die Festlegung von An- und Abflugwegen von und zu Flughäfen durch das Luftfahrt-Bundesamt - Zugleich ein Beitrag zur verwaltungsgerichtlichen Klage gegen Rechtsverordnungen des Bundes*, NVwZ 2002, s. 286.
130. Sangs A., Eibenstein H., *Infektionsschutzgesetz mit Trinkwasserverordnung*, Monachium 2022.
131. Sauthoff M., *Sofortvollzug und vorläufiger Rechtsschutz*, NVwZ 1988, s. 697.
132. Sawuła R., *Suspensywność skargi sądowoadministracyjnej*, Samorząd Terytorialny 2000, nr 1-2, s. 197.
133. Sawuła R., Żukowski L., *Suspensywność środków prawnych w postępowaniu administracyjnym oraz w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Prof. zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001, s. 620.
134. Sawuła R., *Glosa do uchwały NSA z dnia 16 kwietnia 2007 r., I GPS 1/07*, Samorząd Terytorialny 2008, nr 1-2, s. 162.

135. Sawuła R., *Wstrzymanie wykonania rozstrzygnięć wydanych w postępowaniu administracyjnym*, Przemysł–Rzeszów 2008, s. 377.
136. Schenke W.-R., *Probleme des vorläufigen Rechtsschutzes gemäß § 80 Abs. 5 VwGO*, DVBl 1986, s. 9.
137. W.-R. Schenke, *Der vorläufige Rechtsschutz zwischen Rechtsbewahrung und Flexibilitätsanforderungen*, Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg 2000, s. 56.
138. W.-R. Schenke, *Probleme der Vollziehungsanordnung gemäß § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4, § 80 a Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 VwGO*, VerwArch 91 (2000), s. 587.
139. T. I. Schmidt, *Die Tenorierung verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen im einstweiligen Rechtsschutz in erster Instanz*, Juristische Arbeitsblätter 2002, s. 885.
140. Schoch F., *Suspensiveffekt unzulässiger Rechtsbehelfe nach § 80 Abs. IVwGO?*, BayVBl 1983, s. 358.
141. Schoch F., *Vorläufiger Rechtsschutz und Risikoverteilung im Verwaltungsrecht*, Heidelberg 1988.
142. Schoch F., *Grundfragen des verwaltungsgerichtlichen vorläufigen Rechtsschutzes*, Verwaltungsarchiv 82 (1991), s. 145.
143. Schoch F., *Der vorläufige Rechtsschutz im 4. VwGO-Änderungsgesetz*, NVwZ 1991, s. 1121.
144. F. Schoch, *Der verwaltungsprozessuale vorläufige Rechtsschutz (Teil III): Die einstweilige Anordnung*, Juristische Ausbildung 2002, s. 317.
145. Schoch F., Schneider J. (red.), *Verwaltungsgerichtsordnung*, Monachium 2020.

146. Scholz G., *Die aufschiebende Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage nach § 80 VwGO*, Kilonia 1964.
147. Scholz G., *Die aufschiebende Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage gem. § 80 VwGO*, w: *System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, Festschrift für Christian-Friedrich Menger*, H.-U. Erichsen, W. Hoppe, A. von Mutius (red.), Köln, Berlin, Bonn, München 1985, s. 643.
148. Schrader L. U., *Die Vorwegnahme der Hauptsache und das Ermessen im Rahmen des einstweiligen Rechtsschutzes*, Juristische Schulung 2005.
149. Sennekamp C., *Die Verweisung summarischer Verfahren an das zuständige Gericht*, NVwZ 1997, s. 642.
150. Shirvani F., Heidebach M., *Hauptsacherechtsbehelf und vorläufiger Rechtsschutz*, Die öffentliche Verwaltung 2010, s. 254
151. Skoczylas A., *Wstrzymanie przez sąd administracyjny wykonalności pozwolenia na budowę w świetle orzecznictwa NSA*, Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka 2006, nr 1, s. 28.
152. Sodann H., Ziekow J. (red.), *Verwaltungsgerichtsordnung*, Baden-Baden 2018.
153. Staniszewska L., *O potrzebie reformy jurysdykcji sądów administracyjnych w sprawach administracyjnych kar pieniężnych – doświadczenia Polski i Belgii*, Państwo i Prawo 2025, nr 10, s. 59.
154. Starck Ch., *Kontrola administracji przez ogólne sądy administracyjne w Niemczech*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Prof. zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001, s. 661.

155. Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977.
156. Stula-Marcela K., *Wstrzymanie wykonania aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach PPP 2008*, nr 4, s. 75.
157. Szczurek K., *Artykuł 145a § 1 ustawy — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi jako podstawa do wydania wyroku przesądzającego merytorycznie o sposobie rozstrzygnięcia lub załatwienia sprawy administracyjnej*, *Acta Universitatis Wratislaviensis* 2016 No 3705, s. 151.
158. Szubiakowski M., *Glosa do postanowienia NSA z dnia 9 sierpnia 2005 r.*, *II FSK 885/05*, *Orzecznictwo Sądów Polskich* 2006 nr 3, s. 29.
159. Szustakiewicz P., Skoczylas A. (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2016.
160. Taras W., *Glosa do wyroku NSA z dnia 31 lipca 2001 r.*, *V SA 2702/00*, *OSP* 2002/2/15.
161. Tarno J. (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi: komentarz*, Warszawa 2011.
162. Tarnowska A., *Sądownictwo administracyjne II RP a pruski model sądownictwa administracyjnego*, *Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego* 2006/09, s. 414
163. Timmler E.-A., *Maßstab und Rechtsnatur der Aussetzungsentscheidung nach § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO*, Baden-Baden 1993.

164. Tokarz A., *Wykonalność postanowienia z art. 48 ust. 2 prawa budowlanego a ochrona tymczasowa w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, ZNSA 2018 nr 4, s. 72.
165. von Bogdandy A., Huber P. (red.), *Ius Publicum Europaeum*, Heidelberg 2019.
166. Wegner J., *Instytucja wstrzymania wykonania decyzji przed sądem administracyjnym – skuteczny środek prawny czy relikw przeszłości? – glosa do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13.11.2022 r., II GPS 2/22*, Glosa 2024, nr 2, s. 76.
167. Weingärtner K.-H., *Aufschiebende Wirkung bei Unzulässigkeit von Widerspruch und Anfechtungsklage*, Heidelberg 1975.
168. Wieseler W., *Der vorläufige Rechtsschutz gegen Verwaltungsakte*, Berlin 1967.
169. Windthorst K., *Der verwaltungsgerichtliche einstweilige Rechtsschutz. Zugleich eine Untersuchung des Erkenntnis- und Steuerungspotentials der Rechtsdogmatik*, Tybinga 2009.
170. Windoffer A., *Die Klärungsbedürftigkeit und -fähigkeit von Rechtsfragen in verwaltungsgerichtlichen Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes*, Berlin 2005.
171. Wittkowski B., *Die Konkurrentenklage im Beamtenrecht (unter besonderer Berücksichtigung des vorläufigen Rechtsschutzes)*, NJW 1990, s. 817.
172. Woś T., Romańska M., „Niewykonywanie” wyroków sądu administracyjnego i uprawnienia z tym związane (art. 154 p.s.a.), PPP 2007, nr 3, s. 3.

173. Woś T., *Postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 1996.
174. Würtenberger T., Heckmann D., *Verwaltungsprozessrecht*, Monachium 2018.
175. Wysk P. (red.), *Verwaltungsgerichtsordnung*, Monachium 2020.
176. Zaborniak P., *Wstrzymanie wykonania aktu administracyjnego generalnego w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, *Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka*, 2008, nr 3(12), s. 42.
177. Zimmermann J. (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Kraków 2007.
178. Zimmermann J., *Aksjologia prawa administracyjnego Tom II*, Warszawa 2017.
179. Zweigert K., Kötz H., *Einführung in die Rechtsvergleichung*, Tybinga 1996.

Orzeczenia

Wyroki i postanowienia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości:

1. Wyrok ETS z dnia 8 listopada 1990 r., C-143/88 i C-92/89, curia.europa.eu.
2. Wyrok ETS z dnia 19 czerwca 1990 r., C-213/89, curia.europa.eu.

Wyroki i postanowienia Trybunałów Konstytucyjnych:

1. Postanowienie BVerfG z dnia 19 czerwca 1973 r., 1 BvL 39/69, juris.
2. Postanowienie BVerfG z dnia 18 lipca 1973 r., 1 BvR 23/73, juris.

3. Postanowienie BVerfG z dnia 25 października 1988 r., 2 BvR 745/88, juris.
4. Postanowienie BVerfG z dnia 25. lipca 1996 r., 1 BvR 638/96, juris.
5. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 lutego 2006 r., K 4/06, ipo.trybunal.gov.pl.
6. Postanowienie BVerfG z dnia 28 września 2009 r., 1 BvR 1702/09, juris.
7. Postanowienie BVerfG z dnia 21 lutego 2011 r., 2 BvR 1392/10, juris.
8. Postanowienie BVerfG z dnia 12 lipca 2011, 1 BvR 1616/11, juris.
9. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 listopada 2015, K 34/15, ipo.trybunal.gov.pl.
10. Postanowienie BVerfG z dnia 14. września 2016 r., 1 BvR 1335/13, juris.
11. Postanowienie BVerfG z dnia 12 lipca 2018 r., 1 BvR 1401/18, juris.

Wyroki i postanowienia Federalnego Trybunału Sprawiedliwości:

1. Wyrok BGH z dnia 17 lutego 1970 r., III ZR 139/67, juris.
2. Wyrok BGH z dnia 23 września 1980 r., VI ZR 165/78, juris.
3. Wyrok BGH z dnia 7 czerwca 1988 r., IX ZR 278/87, juris.
4. Wyrok BGH z dnia 22 października 1992 r., IX ZR 36/92, juris.
5. Wyrok BGH z dnia 1 kwietnia 1993 r., I ZR 70/91, juris.

Wyroki i postanowienia Federalnego Sądu Administracyjnego:

1. Postanowienie BVerwG z dnia 22 listopada 1965 r., IV CB 224.65, juris.
2. Wyrok BVerwG z dnia 21 października 1968 r., IV C 33.68, NJW 1969, s. 202.
3. Postanowienie BVerwG z dnia 29 kwietnia 1974, IV C 21.74, juris.

4. Wyrok BVerwG z dnia 13 października 1978 r., VII C 77.74, juris.
5. Postanowienie BVerwG z dnia 5 lutego 1976 r., VII A 1.76, juris.
6. Wyrok BVerwG z dnia 6 grudnia 1988 r., 9 C 40/87, NJW 1989, s. 1175.
7. Postanowienie BVerwG z dnia 3 lipca 1981 r., 8 C 83/81, BeckRS 1981, 31249755.
8. Wyrok BVerwG z dnia 17 stycznia 1989 r., 9 C 44/87, juris.
9. Postanowienie BVerwG z dnia 9 sierpnia 1990 r., 1 B 94/90, nb. 9, juris.
10. Wyrok BVerwG z dnia 17 grudnia 1992 r., 4 C 30/90, juris.
11. Wyrok BVerwG z dnia 15 grudnia 1993 r., 6 C 20/92, juris.
12. Postanowienie BVerwG z dnia 30 listopada 1994 r., 4 B 243/94, juris.
13. Postanowienie BVerwG z dnia 26 lutego 1996 r., 11 VR 33/95, juris.
14. Postanowienie BVerwG z dnia 18 września 2001 r., 1 DB 26/01, juris.
15. Postanowienie BVerwG z dnia 26 lutego 2014, 6 C 3/13, juris.
16. Wyrok BVerwG z dnia 3 grudnia 2014 r., 2 A 3/13, juris.
17. Postanowienie BVerwG z dnia 5 listopada 2018 r., 3 VR 1/18, juris.

Uchwały, wyroki i postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego:

1. Postanowienie NSA z dnia 11 czerwca 1990 r., SA/Wr 1478/90.
2. Uchwała Składu Siedmiu Sędziów NSA z dnia 15 maja 2000 r., OPS 1/00, CBOSA.
3. Postanowienie NSA z dnia 16 kwietnia 2002 r., II SA/Wr 2151/00, CBOSA.
4. Postanowienie NSA z dnia 16 kwietnia 2004 r., OZ 26/04, CBOSA.
5. Postanowienie NSA z dnia 9 września 2004 r., OZ 406/04, CBOSA.
6. Postanowienie NSA z dnia 19 stycznia 2005 r., OZ 1123/04, CBOSA.

7. Postanowienie NSA z dnia 28 kwietnia 2005 r., II OZ 184/05, CBOSA.
8. Postanowienie NSA z dnia 31 marca 2005 r., II OZ 155/05, CBOSA.
9. Postanowienie NSA z dnia 29 lipca 2005 r., II FSK 182/05, CBOSA.
10. Postanowienie NSA z dnia 6 października 2005 r., II OZ 795/05, CBOSA.
11. Postanowienie NSA z dnia 18 października 2005 r., II OZ 910/05, CBOSA.
12. Postanowienie NSA z dnia 10 lutego 2006 r., II OZ 102/06, CBOSA.
13. Postanowienie NSA z dnia 6 czerwca 2006 r., II FSK 250/05, CBOSA.
14. Postanowienie NSA z dnia 17 lipca 2006 r., I FZ 281/06, CBOSA.
15. Postanowienia NSA z dnia 6 grudnia 2006 r., II OZ 1352/06, CBOSA.
16. Postanowienie NSA z dnia 23 marca 2007 r., I OZ 185/07, CBOSA.
17. Uchwała Składu Siedmiu Sędziów NSA z dnia 16 kwietnia 2007 r., I GPS 1/07, CBOSA.
18. Postanowienie NSA z dnia 30 stycznia 2008 r., I OZ 28/08, CBOSA.
19. Uchwała Składu Siedmiu Sędziów NSA z dnia 21 lipca 2008 r., I OPS 4/08, CBOSA.
20. Postanowienie NSA z dnia 7 sierpnia 2008 r., II OZ 790/08, CBOSA.
21. Postanowienie NSA z dnia 19 grudnia 2008 r., II FZ 588/08, CBOSA.
22. Postanowienie NSA z dnia 18 sierpnia 2009 r., II OZ 665/09, LEX nr 552936.
23. Uchwała Składu Siedmiu Sędziów NSA z dnia 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt II FPS 9/08, CBOSA.
24. Postanowienie NSA z dnia 20 października 2009 r., II OZ 892/09, CBOSA.
25. Wyrok NSA z dnia 15 lipca 2010 r., II OSK 1134/09, LEX nr 597140.
26. Postanowienie NSA z dnia 11 stycznia 2011 r., II OSK 1835/10, CBOSA.
27. Postanowienie NSA z dnia 11 maja 2011 r., II OZ 403/11, CBOSA.

28. Postanowienie NSA z 27 września 2011 r., I OZ 722/11, CBOSA.
29. Postanowienie NSA z dnia 30 września 2011 r., I OSK 1827/11, CBOSA.
30. Postanowienie NSA z dnia 8 grudnia 2011 r., II OZ 1278/11, CBOSA.
31. Postanowienie NSA z dnia 18 marca 2013 r., II OSK 440/11, CBOSA.
32. Postanowienie NSA z 18 marca 2014 r., II OZ 250/14, LEX nr 1447295.
33. Postanowienie NSA z dnia 8 maja 2014 r., II OZ 420/14, CBOSA.
34. Uchwała Składu Siedmiu Sędziów NSA z dnia 26 czerwca 2014 r., I OPS 14/13, CBOSA.
35. Postanowienie NSA z dnia 22 lipca 2014 r., II FZ 713/14.
36. Postanowienie NSA z dnia 4 listopada 2014 r., II GSK 2522/14, CBOSA.
37. Wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2014 r., II OSK 1677/14, LEX nr 1772399.
38. Postanowienie NSA z dnia 13 stycznia 2015 r., II GZ 916/14, CBOSA.
39. Postanowienie NSA z dnia 14 stycznia 2015 r., II OZ 1399/14, CBOSA.
40. Postanowienie NSA z dnia 21 stycznia 2015 r., II GZ 932/14, CBOSA.
41. Postanowienie NSA z dnia 1 kwietnia 2015 r., II OZ 218/15, CBOSA.
42. Postanowienie NSA z dnia 26 maja 2015 r., II GSK 193/15, CBOSA.
43. Postanowienie NSA z dnia 26 maja 2015 r., II GSK 253/15, CBOSA.
44. Postanowienie NSA z dnia 28 października 2015 r., I OZ 1377/15, CBOSA.
45. Postanowienie NSA z dnia 30 października 2015 r., II OZ 1024/15, CBOSA.
46. Postanowienie NSA z dnia 12 października 2016 r., II OZ 1093/16, CBOSA.
47. Postanowienie NSA z dnia 8 marca 2017 r., II GZ 130/17, CBOSA.
48. Postanowienie NSA z dnia 15 grudnia 2017 r., II OSK 1219/17, CBOSA.
49. Postanowienie NSA z dnia 8 maja 2018 r., II OZ 420/14, CBOSA.

50. Wyrok NSA z 21 czerwca 2018 r., sygn. akt II OSK 1548/18, LEX nr 2513909.
51. Postanowienie NSA z dnia 19 października 2018 r., I GSK 3060/18, CBOSA.
52. Postanowienie NSA z dnia 11 kwietnia 2019 r., I GSK 447/19, CBOSA.
53. Postanowienie NSA z dnia 2 lutego 2020 r., II OSK 213/20, CBOSA.
54. Postanowienie NSA z dnia 23 lutego 2022 r., I OZ 579/21, CBOSA.
55. Postanowienie NSA z dnia 2 lutego 2023 r., II OSK 110/23, CBOSA.
56. Postanowienie NSA z dnia 28 września 2023 r., II OZ 544/23, CBOSA.
57. Postanowienie NSA z dnia 13 października 2023 r., I OSK 2034/22, CBOSA.
58. Postanowienie NSA z dnia 31 października 2023 r., I GSK 1141/23, CBOSA.
59. Uchwała Składu Siedmiu Sędziów NSA z dnia 13 listopada 2023 r., II GPS 2/22; CBOSA.
60. Postanowienie NSA z dnia 15 grudnia 2023 r., III FZ 620/23, CBOSA.
61. Postanowienie NSA z dnia 13 lutego 2024 r., I OSK 159/24, CBOSA.
62. Postanowienie NSA z dnia 20 lutego 2024 r., II GZ 20/24, CBOSA.
63. postanowienie NSA z dnia 21 lutego 2024 r., III OZ 70/24, CBOSA.
64. Postanowienie NSA z dnia 29 lutego 2024 r., I FZ 305/23, CBOSA.

Wyroki i postanowienia Wyższych Sądów Administracyjnych:

1. Postanowienie WSA w Szczecinie z dnia 17 lutego 2010 r., II SA/Sz 1180/09, CBOSA.

2. Postanowienie WSA w Gdańsku z dnia 28 czerwca 2010 r., I SA/Gd 559/10, CBOSA.
3. Postanowienie WSA w Bydgoszczy z dnia 10 stycznia 2011 r., II SA/Bd 1281/10, CBOSA.
4. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 listopada 2011 r., VII SA/Wa 1335/11, CBOSA.
5. Postanowienie WSA w Olsztynie z dnia 13 lutego 2013 r., II SA/Ol 1365/12.
6. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 lipca 2014 r., II SA/Gl 428/14, CBOSA.
7. Postanowienie WSA w Poznaniu z 10 kwietnia 2015 r., I SA/Po 298/15, CBOSA.
8. Postanowienie WSA w Lublinie z 11 maja 2016 r., III SA/Lu 288/16, CBOSA.
9. Postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 6 kwietnia 2017 r., II SA/Bk 145/17, LEX nr 2266904.
10. Postanowienie WSA w Krakowie z dnia 19 kwietnia 2017 r., III SA/Kr 147/04, CBOSA.
11. Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 21 września 2017 r., IV SA/Wa 999/17, CBOSA.
12. Postanowienie WSA w Rzeszowie wie z dnia 24 września 2017 r., I SA/Rz 439/10, CBOSA.
13. Postanowienie WSA w Lublinie z dnia 20 czerwca 2018 r., II SA/Lu 409/18, CBOSA.
14. Postanowienie WSA w Krakowie z dnia 31 października 2019 r., II SA/Kr 995/18, CBOSA.

15. Postanowienie WSA w Łodzi z dnia 29 listopada 2019 r., III SA/Łd 880/19, CBOSA.
16. Postanowienie WSA w Łodzi z dnia 14 kwietnia 2021 r., I SA/Łd 283/21, CBOSA.
17. Wyrok NSA z 27 lutego 2024 r., I OSK 2308/23, CBOSA.
18. Postanowienie WSA w Krakowie z dnia 28 lutego 2023 r., III SA/Kr 1534/22, CBOSA.
19. Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 5 września 2023 r., I SA/Rz 271/23, CBOSA.
20. Postanowienie WSA we Wrocławiu z dnia 6 września 2023 r., III SA/Wr 846/22, CBOSA.
21. Postanowienie WSA we Wrocławiu z dnia 7 marca 2024 r., I SAB/Wr 161/23.

**Wyroki i postanowienia Naczelných Sądów Administracyjnych dla krajów
związkwych:**

1. Postanowienie OVG Berlin z dnia 25 marca 1976 r., V S 27.76, juris.
2. Postanowienie OVG Rheinland-Pfalz z dnia 31 maja 1976 r., 1 B 2/76, NJW 1977, s. 595.
3. Postanowienie VGH München z dnia 3 lipca 1980 r., 7 CE 80 A.825, BeckRS 1980, 108645.
4. Wyrok VGH Baden-Württemberg z dnia 5 października 1982 r., VBIBW 1984, s. 86.

5. Postanowienie OVG Niedersachsen z dnia 25 stycznia 1983 r., 14 OVG B 58/82, DVBl. 1983, s. 356.
6. Postanowienie VGH München z dnia 23 lipca 1987 r., 23 CS 87.0049, NVwZ-RR 1988, 127.
7. Postanowienie Hessischer VGH z dnia 23 listopada 1987, 2 TG 3079/87, NVwZ 1989, s. 171.
8. Postanowienie VGH Baden-Württemberg z dnia 4 sierpnia 1988, 10 S 1283/88, NVwZ-RR 1989, s. 588.
9. Postanowienie OVG Berlin z dnia 15 marca 1989 r., 2 S 1/89, NVwZ 1991, s. 899.
10. Postanowienie Hamburgisches OVG z dnia 29 grudnia 1989 r., Bs VI 93/89, juris.
11. Postanowienie OVG Nordrhein-Westfalen z dnia 29 grudnia 1989 r., 11 B 3614/89, juris.
12. Postanowienie OVG Rheinland-Pfalz z dnia 19 grudnia 1990 r., 1 D 12325/90, juris.
13. Postanowienie VGH Baden-Württemberg z dnia 24 stycznia 1991 r., 8 S 112/91, NVwZ-RR 1992, s. 348.
14. Postanowienie VGH Baden-Württemberg z dnia 11 czerwca 1991, 8 S 1385/91, NVwZ-RR 1992, s. 273.
15. Postanowienie OVG Schleswig-Holstein z dnia 19 czerwca 1991r., 4 M 43/91, juris.
16. Postanowienie Hamburgisches OVG z dnia 24 czerwca 1991 r., Bs III 193/91, NVwZ-RR 1992, s. 22.

17. Postanowienie OVG Schleswig-Holstein, z dnia 30 lipca 1991 r., 4 M 116/91, NVwZ-RR 1992, s. 387.
18. Postanowienie OVG Nordrhein-Westfalen z dnia 4 marca 1992, 9 B 3839/91, NVwZ 1993, 202.
19. Postanowienie Bayerischer VGH, z dnia 7 kwietnia 1992 r., 7 CE 92.10001, juris.
20. Postanowienie Bayerischer VGH VGH z dnia 28 kwietnia 1992 r., 21 CE 92.949, NVwZ-RR 1993, s. 54.
21. Wyrok OVG Berlin z dnia 9 lipca 1992 r., 6 B 58.90, juris.
22. Postanowienie Bayerischer VGH z dnia 16 lipca 1992 r., 3 CE 92.1143, BeckRS 1992, 893.
23. Postanowienie Sächsisches OVG z dnia 26 sierpnia 1992 r., I S 150/92, LKV 1993, s. .97
24. Postanowienie OVG Nordrhein-Westfalen z dnia 6 września 1992 r., 25 B 1507/94, NVwZ-RR 1995, s. 278.
25. Postanowienie Hamburgisches OVG z dnia 13 lipca 1993, Bs IV 110/93, juris.
26. Postanowienie Hessischer VGH z dnia 4 sierpnia 1993, 1 TG 1460/93, NVwZ 1994, s. 398.
27. Postanowienie Bayerischer VGH z dnia 15 listopada 1993 r., 22 CS 93.1481, NVwZ-RR 1994, s. 471.
28. Postanowienie Bayerischer VGH VGH z dnia 13 grudnia 1993 r., 12 CE 93.3179, juris.
29. Postanowienie OVG Nordrhein-Westfalen z dnia 17 marca 1994 r., 15 B 3022/93, juris.

30. Postanowienie VGH Baden-Württemberg z dnia 30 kwietnia 1994 r., 1 S 1144/94, juris.
31. Postanowienie OVG Mecklenburg-Vorpommern z dnia 22 czerwca 1994 r., 1 M 94/94, juris.
32. Postanowienie Hessischer VGH z dnia 23 sierpnia 1994 r., 1 TG 2086/94, juris.
33. Postanowienie Hessischer VGH z dnia 2 lipca 1996 r., 1 TG 1445/96, juris.
34. Postanowienie OVG Berlin z dnia 13 marca 1996 r., 7 NC 147/95, NVwZ 1996, 1239.
35. Postanowienie Sächsisches OVG z dnia 15 sierpnia 1996 r., 3 S 465/96, LKV 1997, s. 229.
36. Postanowienie VGH München z dnia 26 sierpnia 1996 r., 1 CE 96.2081.
37. Postanowienie Hessischer VGH z dnia 5 września 1997 r., 7 TG 3133/97, nb. 19, juris.
38. Postanowienie OVG Berlin z dnia 3 lutego 1998 r., 8 S 184–97, NVwZ-RR 1999, s. 212.
39. Postanowienie OVG Berlin z dnia 15 maja 1998 r., 6 SN 75/98, NVwZ-Beilage 1998, s. 91.
40. Postanowienie Bayerischer VGH, z dnia 16 grudnia 1998 r., 7 ZE 98.3115, NVwZ-RR 1999, s. 641.
41. Postanowienie OVG Nordrhein-Westfalen z dnia 11 lutego 2000 r., 13 B 1891/99, juris.
42. Postanowienie Thüringer OVG z dnia 27 kwietnia 2000 r., 4 ZKO 704/98, BeckRS 2000, 17581.
43. Postanowienie VGH Baden-Württemberg z dnia 22 grudnia 2000 r., 13 S 2540/99, juris.

44. Postanowienie Bayerischer VGH VGH z dnia 15 marca 2001, 10 ZE 01.320, juris.
45. Postanowienie OVG Nordrhein-Westfalen z dnia 1 lipca 2002, 10 B 788/02, juris.
46. Postanowienie Hessischer VGH z dnia 3 grudnia 2002 r., 8 TG 2413/02, juris.
47. Postanowienie Hessischer VGH z dnia 22 maja 2003, 9 TG 1187/03, NVwZ-RR 2003, s. 814.
48. Postanowienie VGH Baden-Württemberg z dnia 11 sierpnia 2003, NC 9 S 28/03, NVwZ-RR 2004, s. 37.
49. Postanowienie OVG Rheinland-Pfalz z dnia 22 września 2003, 2 B 11357/03, juris.
50. Postanowienie OVG Nordrhein-Westfalen z dnia 14 kwietnia 2004 r., 16 B 461/04, juris.
51. Postanowienie OVG Nordrhein-Westfalen z dnia 18 maja 2004 r., 15 B 748/04, juris.
52. Postanowienie Bayerischer VGH z dnia 24 listopada 2004 r., 12 CE 04.2057, juris.
53. Postanowienie OVG Schleswig-Holstein z dnia 22 sierpnia 2005 r., 2 MB 30/05, NVwZ 2006, 363.
54. Postanowienie Bayerischer VGH z dnia 29 grudnia 2005 r., 11 CS 05.826, juris.
55. Postanowienie Bayerischer VGH z dnia 14 lutego 2006 r., 24 CE 06.40, juris.

56. Postanowienie Saarländisches OVG z dnia 30 marca 2006 r., 1 W 19/06, juris.
57. Postanowienie OVG Niedersachsen z dnia 13 listopada 2006 r., 1 ME 166/06, juris.
58. Postanowienie OVG Niedersachsen z dnia 18 stycznia 2007 r., 10 ME 44/07, nb. 5, juris.
59. Postanowienie Bayerischer VGH z dnia 24 kwietnia 2007 r., 22 M 07.40006, juris.
60. Postanowienie OVG Nordrhein-Westfalen z dnia 24 sierpnia 2007 r., 19 B 689/07.
61. Postanowienie Hessischer VGH z dnia 26 marca 2008 r., 8 TG 2493/07, juris.
62. Postanowienie OVG Berlin-Brandenburg z dnia 16 kwietnia 2008 r., OVG 3 S 106.07, juris.
63. Postanowienie OVG Niedersachsen z dnia 11 czerwca 2008 r. 4 ME 184/08, NVwZ-RR 2008, 792.
64. Postanowienie Bayerischer VGH z dnia 17 grudnia 2008 r., 12 CS 08.1417, juris.
65. Postanowienie Hamburgisches OVG z dnia 20 sierpnia 2009 r., 3 Bs 104/09, juris.
66. Postanowienie VGH Baden-Württemberg z dnia 20 października 2009 r., 13 S 1887/09, juris.
67. Postanowienie OVG Niedersachsen z dnia 18 maja 2010 r., 8 ME 111/10, juris.

68. Postanowienie OVG Berlin-Brandenburg z dnia 3 kwietnia 2012 r., OVG 11 S 5.11, juris.
69. Postanowienie Hamburgisches OVG z dnia 1 czerwca 2012 r., 3 Nc 51/11, juris.
70. Postanowienie Bayerischer VGH z dnia 12 sierpnia 2013 r., 22 CE 13.970, juris.
71. Postanowienie OVG Bremen z dnia 14 stycznia 2002 r., 2 B 157/01, juris.
72. Postanowienie OVG Berlin-Brandenburg z dnia 12 lipca 2012 r., OVG 6 S 5.12, juris.
73. Postanowienie OVG Rheinland-Pfalz z dnia 10 grudnia 2012 r., 1 B 11231/12, juris.
74. Postanowienie Bayerischer VGH z dnia 6 maja 2013 r., 22 CE 13.923, juris.
75. Postanowienie OVG Niedersachsen z dnia 21 marca 2014 r., 8 ME 24/14, juris.
76. Postanowienie Niedersächsisches OVG z dnia 2 września 2014 r., 5 ME 142/14, juris.
77. Postanowienie Hessischer VGH z dnia 21 października 2014 r., 9 B 1523/14, juris.
78. Postanowienie OVG Nordrhein-Westfalen z dnia 10 grudnia 2014 r., 1 B 1251/14, juris.
79. Postanowienie Hamburgisches OVG z dnia 5 marca 2015 r., 2 Bs 20/15, juris.
80. Postanowienie OVG Nordrhein-Westfalen z dnia 13 kwietnia 2015 r., 16 B 270/15, juris.

81. Postanowienie OVG Nordrhein-Westfalen z dnia 30 lipca 2015 r., 8 B 430/15, juris.
82. Postanowienie Bayerischer VGH z dnia 22 września 2015 r., 11 CS 15.1447, BeckRS 2015, 53539.
83. Postanowienie OVG Nordrhein-Westfalen z dnia 12 listopada 2015 r., 6 B 939/15, juris.
84. Postanowienie VGH Baden-Württemberg z dnia 23 lutego 2016 r., 3 S 2225/15, juris.
85. Postanowienie OVG Mecklenburg-Vorpommern z dnia 7 lipca 2016 r., 1 M 203/16, nb. 10, juris.
86. Postanowienie OVG Nordrhein-Westfalen z dnia 16 września 2016 r., 1 B 379/16, nb. 4, juris.
87. Postanowienie Saarländisches OVG z dnia 23 listopada 2016 r., 1 D 308/16, BeckRS 2016, 56010.
88. Postanowienie Bayerischer VGH z dnia 23 lutego 2017 r., 8 C 16.2161, juris.
89. Postanowienie OVG Nordrhein-Westfalen z dnia 30 czerwca 2017 r., 13 B 627/17, juris.
90. Postanowienie Bayerischer VGH z dnia 23 stycznia 2018 r., 15 CS 17.2575, juris.
91. Postanowienie OVG Niedersachsen z dnia 24 stycznia 2018 r., 7 ME 110/17, juris.
92. Postanowienie OVG Nordrhein-Westfalen z dnia 5 lutego 2018, 1 B 1146/17, juris.

93. Postanowienie OVG Berlin-Brandenburg z dnia 25 maja 2018 r., OVG 10 S 32.18, juris.
94. Postanowienie OVG Berlin-Brandenburg z dnia 29 sierpnia 2018 r., OVG 6 L 47.18, juris.
95. Postanowienie OVG Niedersachsen z dnia 11 września 2018 r., 13 ME 392/18, juris.
96. Postanowienie Bayerischer VGH z dnia 16 kwietnia 2019 r., 15 CE 18.2652, juris, nb. 19.
97. Postanowienie OVG Niedersachsen z dnia 3 lipca 2019 r., 12 MC 93/19, juris.
98. Postanowienie OVG Schleswig-Holstein z dnia 30 kwietnia 2020 r., 1 B 70/20, juris.
99. Postanowienie OVG Schleswig-Holstein z dnia 3 marca 2021 r., 3 MR 7/21, juris.
100. Postanowienie OVG Bremen z dnia 18 marca 2021 r., 2 B 461/20, nb. 18, juris.
101. Postanowienie Bayerischer VGH z dnia 15 kwietnia 2021 r., 19 CE 15.1300, juris.
102. Postanowienie OVG Sachsen-Anhalt z dnia 22 kwietnia 2021 r., 4 M 109/21, juris.
103. Postanowienie OVG Berlin-Brandenburg z dnia 25 sierpnia 2021 r., 6 S 18/21, juris.
104. Postanowienie VGH Baden-Württemberg z dnia 26 października 2021 r., 10 S 471/21, juris.

105. Postanowienie OVG Sachsen-Anhalt z dnia 22 grudnia 2021 r., 2 M 113/21, juris.
106. Postanowienie OVG Niedersachsen z dnia 12 maja 2022 r., 13 PA 138/22, juris.
107. Postanowienie VGH Baden-Württemberg z dnia 28 września 2022 r., 9 S 1394/22, juris.

Wyroki i postanowienia Lokalnych Sądów Administracyjnych:

1. Postanowienie VG Wiesbaden z dnia 5 maja 1987 r., IV GT 20601/87, NVwZ 1988, s. 90.
2. Postanowienie VG München z dnia 16 lipca 2001 r., M 7 E 01.815, juris.
3. Postanowienie VG Augsburg z dnia 9 grudnia 2005 r., Au 5 S 05.1965, juris.
4. Postanowienie VG Düsseldorf z dnia 2 grudnia 2004 r., 20 L 2945/04, juris.
5. Postanowienie VG Lüneburg z dnia 22 listopada 2005 r., 1 B 52/05, juris.
6. Postanowienie VG Dresden z dnia 7 maja 2009 r., 5 L 42/09, juris.
7. Postanowienie VG Dresden z dnia 1 października 2018 r., 1 3 L 611/18, juris.
8. Postanowienie VG Cottbus z dnia 16 stycznia 2019 r., 6 L 570/16, juris.
9. Postanowienie VG Karlsruhe z dnia 30 lipca 2020, A 9 K 779/20, juris.

Inne wyroki i postanowienia:

1. Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 20 września 2012 r., I ACz 850/12, LEX nr 1217686.

2. Postanowienie SOKIK w Warszawie z dnia 8 stycznia 2019 r., XVII Amz 15/18, LEX nr 2685112.

Inne źródła

1. Druk parlamentarny – BT-Drucksache (BT-Drs.) nr 19/22139.
2. Stanowisko Urzędu Rządu Krajowego Styrii z dnia 29 października 2012, nr 14/SN-420/ME.
3. Statistisches Bundesamt, Verwaltungsgerichte - Fachserie 10 Reihe 2.4, Wiesbaden 2021.