

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2025.02.02.10>

mgr Adrian PAŁACKI

<https://orcid.org/0009-0005-1508-0554>

Szkoła Doktorska Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach

e-mail: palackiadrrian@gmail.com

Problematyka zaskarżalności do sądu administracyjnego aktów i czynności z zakresu administracji publicznej na przykładzie opinii kwalifikacyjnej o kandydatach do przysposobienia dziecka

Streszczenie

Artykuł podejmuje problematykę kontrowersji, jakie mogą wyniknąć na gruncie zaskarżalności do sądu administracyjnego innych aktów i czynności z zakresu administracji publicznej, wskazanych w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Problematyka ta omawiana jest na przykładzie aktu, jakim jest opinia kwalifikacyjna o kandydatach do przysposobienia dziecka, wydawanego na podstawie przepisów ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. W celu wszechstronnej analizy podejmowanej problematyki w artykule w pierwszej kolejności przedstawiono ogólną tematykę zaskarżalności aktów i czynności w oparciu o poglądy przedstawicieli doktryny. Następnie przybliżona została specyfika aktu, jakim jest opinia kwalifikacyjna. W dalszej kolejności zwrócono uwagę na problematyczne kwestie dotyczące zaskarżalności wskazanego aktu do sądu administracyjnego: pośredni wpływ, jaki akt ten ma na uprawnienia i obowiązki obywatela, konieczność oceny przez sąd administracyjny kwestii wymagających wiedzy specjalistycznej. Analizie poddano także kwestię pouczenia zawartego w art. 172a ust. 5, dotyczącego zaskarżalności opinii kwalifikacyjnej do sądu administracyjnego – pouczenie to oceniono z punktu widzenia spójności systemowej oraz prawidłowości techniki legislacyjnej. Całość wieńczy podsumowanie, w którym zawarto wnioski dotyczące problemów prawnych mogących wystąpić na gruncie zaskarżalności do sądu administracyjnego konkretnych aktów i czynności z art. 3 § 2 pkt 4 PPSA.

Słowa kluczowe: sądownictwo administracyjne, właściwość rzeczowa sądów administracyjnych, inne akty i czynności z zakresu administracji publicznej, opinia kwalifikacyjna o kandydatach do przysposobienia dziecka.

Wstęp

Przedmiotem analizy w niniejszym artykule będzie kwestia zaskarżalności do sądu administracyjnego aktów i czynności z zakresu administracji publicznej na przykładzie aktu, jakim jest opinia kwalifikacyjna o kandydatach do przysposobienia dziecka (dalej także jako: opinia kwalifikacyjna), wydawana na podstawie art. 172a Ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej¹. Przedmiotowa forma działania administracji została wybrana do podjęcia szerszej problematyki zaskarżalności aktów i czynności do sądów administracyjnych (statuowanej przez art. 3 § 2 pkt 4 stawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi)². Jak się wydaje, już na wstępnym etapie badania można postawić następującą hipotezę: przykład opinii kwalifikacyjnej o kandydatach do przysposobienia dziecka wskazuje, że kwestia zaskarżalności aktów i czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 PPSA, może nastroczać wielu wątpliwości interpretacyjnych, w szczególności w zakresie rozumienia użytych we wskazanym przepisie pojęć niedookreślonych, a ponadto szczegółowe rozwiązania, zwłaszcza dotyczące zawartego w powołanym wyżej przepisie pouczenia, mogą budzić wątpliwości z punktu widzenia spójności systemowej.

Celem niniejszego artykułu jest w tym kontekście zbadanie w oparciu o przykład opinii kwalifikacyjnej o kandydatach do przysposobienia dziecka, jakie wątpliwości mogą wynikać na gruncie konkretnych przypadków z użycia pojęcia „aktów i czynności dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa”, analiza możliwości wkraczania przez sąd administracyjny w sferę pozostającą przedmiotem oceny osób mających wiedzę specjalistyczną, jak również kwestia poprawności z punktu widzenia zasad techniki legislacyjnej oraz spójności systemowej pouczenia dotyczącego możliwości zaskarżenia przedmiotowej opinii do sądu administracyjnego.

Podstawową zastosowaną w artykule metodą badawczą jest metoda formalno-dogmatyczna, która posłużyła w szczególności do analizy odpowiednich przepisów p.p.s.a., odnoszących się do zakresu właściwości rzeczowej sądów administracyjnych, jak również do analizy odpowiednich przepisów ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, odnoszących się do opinii kwalifikacyjnej. Pomocniczo w artykule użyta została także metoda teoretycznoprawna, analizie poddane zostały bowiem poglądy przedstawicieli nauki prawa, w szczególności w zakresie dotyczącym mocy wiążącej opinii kwalifikacyjnej dla ostatecznego rozstrzygnięcia o przysposobieniu dziecka, a także teoretycznych poglądów dotyczących zakresu właściwości rzeczowej sądów administracyjnych.

¹ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, tekst jedn.: Dz. U. z 2025 r., poz. 49, dalej: ustawa o wspieraniu rodziny.

² Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j.: Dz. U. z 2024 r., poz. 935, dalej: p.p.s.a.

Badane zagadnienie należy uznać za nowe w nauce prawa. Co prawda w literaturze przedmiotu podejmowano już temat zaskarżalności innych aktów i czynności z zakresu administracji publicznej do sądów administracyjnych – w tym względzie należy wymienić przede wszystkim monografię Ł. Wyszomirskiego *Sądowa kontrola innych niż decyzje i postanowienia aktów i czynności z zakresu administracji publicznej*. Bardziej ogólna tematyka zakresu właściwości rzeczowej sądów administracyjnych podejmowana jest w pracach przekrojowych, w tym komentarzach do p.p.s.a. Należy jednak zauważyć, że w literaturze przedmiotu nie został podjęty temat zaskarżalności formy działania administracji publicznej, jaką jest opinia kwalifikacyjna, po drugie zaś, podjęcie tego tematu staje się kanwą do rozważenia nowych wątków w tematyce zaskarżalności innych aktów i czynności do sądów administracyjnych. Przytoczyć można ponadto w tym kontekście twierdzenie W. Szafrąńskiej, wskazującej na powstawanie w doktrynie niemieckiej prac opartych o kazuistyczną analizę przypadków w celu zbudowania odpowiednich metod interpretacji obowiązującej na gruncie prawa niemieckiego „pełnej” klauzuli generalnej³. Nie przesądzając w tym miejscu, czy art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. stanowi formę klauzuli generalnej, należy uznać, że zastosowanie w nim nieostrych i ocennych zwrotów implikuje zasadność powstawania tego rodzaju prac również na gruncie polskiej nauki.

Podstawa zaskarżalności aktów i czynności z zakresu administracji publicznej

Jak już wspomniano we wstępie niniejszego artykułu, podstawę zaskarżalności aktów i czynności w z zakresu administracji publicznej jest art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. W doktrynie wskazuje się, że przepis ten „wskazuje na poddanie przez ustawodawcę kognicji szeregu rozmaitych aktów lub czynności podejmowanych w sprawach indywidualnych”⁴. Jak podaje J. Zimmermann, w polskiej literaturze przedmiotu istnieją poglądy wskazujące, że powołany powyżej przepis stanowi klauzulę generalną⁵. Cytowany autor nie zgadza się jednak z powołaną tezą, wskazując, że co prawda przepis ten stanowi w jego ocenie „wentyl bezpieczeństwa”, który w założeniu prawodawcy ma mieścić formy niedające się zaliczyć do żadnej z innych kategorii, jednakże w dalszym ciągu istnieje niebezpieczeństwo,

³ W. Szafrąńska, *O potrzebie określenia właściwości rzeczowej sądów administracyjnych przy użyciu klauzuli generalnej*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica” 2022, t. 98, s. 232–233.

⁴ J. Drachal, J. Jagielski, R. Stankiewicz, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 74.

⁵ J.P. Tarno, [w:] J.P. Tarno, E. Frankiewicz, M. Sieniuć, M. Szewczyk, J. Wyporska, *Sądowa kontrola administracji*, Warszawa 2006, s. 20–21, cyt. za: J. Zimmerman, *Aksjomaty sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 178.

że poza enumeratywnym wyliczeniem pozostaje istotna forma działania administracji, co do której droga sądowa będzie zamknięta⁶. Nie przesądzając powyższej kwestii należy jednak niewątpliwie stwierdzić, że przepis ten zawiera znaczną ilość zwrotów nieostrych, mogących budzić wątpliwości interpretacyjne.

W pierwszej kolejności rozważenia wymaga samo pojęcie „aktów i czynności”. Jak wskazuje M. Masternak, w zakresie definiowania wskazanych pojęć istnieje znaczący dorobek doktryny i judykatury, jednakże mimo to nie udało się usunąć istniejących w tym zakresie wątpliwości⁷. A. Kurzawa i P. Szustakiewicz podają, że do aktów tego rodzaju zaliczyć można m.in. czynności materialno-techniczne, akty rejestracji lub wykreślenia z rejestru⁸. Jak jednak wskazuje M. Masternak, nie byłoby właściwe stawianie znaku równości pomiędzy pojęciem „aktów i czynności” z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. a pojęciem „czynności materialno-technicznych”⁹. Ł. Wyszomirski wyraża natomiast pogląd, że są to „wszelkie nazwane lub nienazwane akty administracyjne, które nie przybierają formy procesowej decyzji lub postanowienia”¹⁰. Autor ten wskazuje także na ich władczy charakter¹¹.

Cytowany autor zwraca ponadto uwagę, że sformułowanie „akty i czynności” należy rozumieć szeroko, „jako wszelkie działania administracji publicznej podejmowane w celu realizacji nałożonych na nią zadań publicznych”¹². W doktrynie wskazuje się także na konieczność, aby akty te podejmowane były wyłącznie w sprawach indywidualnych¹³. Należy jednak zwrócić uwagę na pogląd M. Jaśkowskiej, która dopuszcza możliwość szerszej interpretacji omawianego pojęcia – powołana autorka wskazuje, że akty lub czynności nie muszą być bezwzględnie podejmowane w sytuacjach konkretnych oraz wobec konkretnego adresata¹⁴. Pogląd M. Jaśkowskiej jako dyskusyjny ocenia Ł. Wyszomirski, wskazując m.in. na fakt, że – w jego ocenie – objęcie aktów generalnych sądową kontrolą wymagałoby odrębnej podstawy ustawowej¹⁵.

⁶ J. Zimmermann, *Aksjomaty sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 178–179.

⁷ M. Masternak, *Akty i czynności inne niż decyzje i postanowienia*, [w:] G. Łaszczyca, W. Piątek (red.), *System prawa sądownictwa administracyjnego. Zakres podmiotowy i przedmiotowy postępowania sądowoadministracyjnego*, Warszawa 2025, s. 246.

⁸ A. Kurzawa, P. Szustakiewicz, [w:] A. Skoczylas, P. Szustakiewicz (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 12.

⁹ M. Masternak, op. cit., s. 246.

¹⁰ Ł. Wyszomirski, *Sądowa kontrola innych niż decyzje i postanowienia aktów i czynności z zakresu administracji publicznej*, Warszawa 2018, s. 191.

¹¹ Ibidem, s. 191.

¹² M. Masternak, op. cit., s. 246.

¹³ J. Drachal, J. Jagielski, R. Stankiewicz, op. cit., s. 76.

¹⁴ M. Jaśkowska, *Właściwość sądów administracyjnych (zagadnienia wybrane)*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007, s. 587 i nn., cyt. za: J. Drachal, J. Jagielski, R. Stankiewicz, op. cit., s. 76.

¹⁵ Ł. Wyszomirski, op. cit., s. 177.

Kolejną przesłanką możliwości zaskarżenia danego aktu lub czynności na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. jest zakwalifikowanie danego aktu lub czynności jako podjętych „z zakresu administracji publicznej”. M. Masternak zwraca uwagę na konieczność odwołania się w tym względzie do pojęcia administracji publicznej, przyjmując na poczet swoich rozważań, że administracja publiczna to: „działalność organizatorska wykonywana w celu realizacji zadań publicznych w szczególnych formach prawnych” cechujących się władczością, możliwością jednostronnego kształtowania sytuacji prawnej podmiotów administrowanych oraz możliwością użycia przymusu państwowego¹⁶. J. Drachal, J. Jagielski i R. Stankiewicz posługują się w tym kontekście pojęciem „publicznoprawnego charakteru” aktu lub czynności jako warunku jego zaskarżenia do sądu administracyjnego¹⁷.

Kolejną – w ocenie autora niniejszego artykułu mogącą stwarzać najwięcej problemów interpretacyjnych na gruncie konkretnych spraw – przesłanką zaskarżenia aktu lub czynności jest konieczność, aby akt lub czynność dotyczyły uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. J. Drachal, J. Jagielski i R. Stankiewicz – powołując się na orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego – wskazują, że musi istnieć ścisły związek pomiędzy „ustaleniem, stwierdzeniem lub potwierdzeniem (oraz ich odmowami) a możliwością realizacji uprawnienia (lub obowiązku) wynikającego z przepisu prawa”¹⁸. Cytowani autorzy odnotowują jednak pojawiający się w doktrynie pogląd, zgodnie z którym uprawnienie lub obowiązek może wynikać pośrednio z przepisu prawa¹⁹. M. Masternak zwraca uwagę na konieczność kumulatywnego spełnienia dwóch warunków: po pierwsze, określone uprawnienia lub obowiązki muszą wynikać z przepisów prawa, po drugie zaś, między uprawnieniami lub obowiązkami a aktywnością organu zachodzić musi związek, który polega na tym, że działanie organu dotyczy obowiązku lub uprawnienia²⁰. Powołany autor również rozważa kwestię, czy rzeczony związek musi mieć charakter bezpośredni, czy też wystarczający jest związek o charakterze pośrednim – opowiada się przy tym za drugą z wymienionych możliwości, zwracając uwagę, że użycie w obowiązującej *de lege lata* regulacji słowa „dotyczy” oznacza złagodzenie przesłanek zaskarżenia aktów i czynności w porównaniu z regulacją obowiązującą uprzednio²¹. Niejako pośrednie stanowisko pomiędzy autorami opowiadającymi się za pośrednim oraz bezpośrednim związkiem zajmuje Ł. Wyszomirski, który zwraca uwagę

¹⁶ M. Masternak, op. cit., s. 259.

¹⁷ J. Drachal, J. Jagielski, R. Stankiewicz, op. cit., s. 77.

¹⁸ Ibidem, s. 77.

¹⁹ Ibidem, s. 78.

²⁰ M. Masternak, op. cit., s. 261.

²¹ Ibidem, s. 265.

na to, że charakter prawny związku pomiędzy danym typem działania administracji a danym uprawnieniem lub obowiązkiem zależy w dużej mierze od natury danej formy działania administracji²².

Kończąc wątek ogólnej charakterystyki problematyki zaskarżalności aktów i czynności z zakresu administracji publicznej do sądu administracyjnego, należy zwrócić uwagę na pojawiające się w doktrynie koncepcje wskazujące na skutek w sferze praw i obowiązków jednostki jako „determinantę” właściwości sądu administracyjnego.²³ Niewątpliwie taki postulat koresponduje z treścią art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. we fragmencie, w którym przepis ten statuuje przesłankę, zgodnie z którą akt lub czynność powinna dotyczyć uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa.

Charakterystyka opinii kwalifikacyjnej

W celu analizy problematycznych kwestii wiążących się z zaskarżeniem do sądu administracyjnego aktu, jakim jest opinia kwalifikacyjna o przysposobieniu dziecka, konieczna jest bliższa charakterystyka przedmiotowego aktu. W tym celu konieczne jest przybliżenie podstawowych informacji dotyczących postępowania adopcyjnego. Zgodnie z art. 172 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny, kandydaci co do zasady obowiązani są posiadać świadectwo ukończenia szkolenia organizowanego przez ośrodek adopcyjny. Po ukończeniu wskazanego szkolenia, na podstawie zgromadzonej w jego toku dokumentacji, ośrodek adopcyjny sporządza opinię kwalifikacyjną.

Przedmiotowy akt administracyjny zawiera informacje szczegółowo wskazane w ustępie 1 artykułu 172a ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, przede wszystkim wskazaną w punkcie 1 zacytowanej regulacji informację dotyczącą „spełnienia przez kandydata do przysposobienia dziecka wymagań niezbędnych do przysposobienia dziecka”. Pozostałe informacje, jakie zawierać musi opinia kwalifikacyjna, dotyczą kwalifikacji osobistych pozwalających na należyte wywiązywanie się z obowiązków przysposabiającego, motywacji i oczekiwań kandydata, oceny jego sytuacji materialnej i mieszkaniowej, a także niekaralności oraz stanu zdrowia.

Podstawowym pytaniem, które należy zadać w kontekście problemu badawczego postawionego w niniejszym artykule, jest kwestia znaczenia opinii kwalifikacyjnej w kontekście ostatecznej decyzji o przysposobieniu dziecka. W tej kwestii

²² Ł. Wyszomirski, op. cit., s. 136–137.

²³ A. Jakubowski, „Właściwość rzeczowa sądów administracyjnych w świetle standardu konstytucyjnego”, s. 251–252 (niepublikowana rozprawa doktorska, dostępna do wglądu w czytelni Biblioteki Uniwersyteckiej w Warszawie).

konieczne będzie odwołanie się do przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego²⁴. W tym kontekście kluczowe jest przytoczenie oraz refleksja nad normą zawartą w art. 1141 § 1 k.r.o., który to przepis statuuje wymogi stawiane osobom przysposabiającym. Powołany przepis wskazuje, że przysposobić może osoba, która „posiada opinię kwalifikacyjną”. Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z literalnym brzmieniem powołanego przepisu nie ma konieczności, aby kandydat na przysposabiającego legitymował się pozytywną opinią kwalifikacyjną. Wymogiem formalnym jest jedynie posiadanie opinii, a zatem, biorąc pod uwagę jedynie treść art. 1141 § 1 k.r.o. i posługując się argumentem *lege non distinguente*, można stwierdzić, że wymóg ten spełniałaby również negatywna opinia kwalifikacyjna. K. Bagan-Kurluta wskazuje w tym kontekście, że sama opinia stanowi – w ocenie cytowanej autorki – wyłącznie jeden z dowodów, na którym sąd opierać będzie swoje rozstrzygnięcie, co z kolei implikuje fakt, że przysposabiający może opinię tę kwestionować i przedstawiać inne dowody, kwestionujące twierdzenia zawarte w opinii²⁵. Konieczne jest jednak odnotowanie – na co także również zwraca uwagę K. Bagan-Kurluta²⁶ – że zgodnie z art. 169 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny ośrodki adopcyjne udostępnia kandydatom do przysposobienia informacje o dziecku oraz umożliwia kontakt z dzieckiem dopiero po ukończeniu organizowanego przez ośrodek adopcyjny szkolenia oraz uzyskaniu pozytywnej opinii kwalifikacyjnej – należy zwrócić szczególną uwagę na zawarte w przywołanej regulacji słowo „pozytywnej.” Opierając się zatem na wykładni systemowej, należy stwierdzić, że pomimo braku bezpośredniego wskazania na taki wymóg w k.r.o. do finalnego przysposobienia dziecka konieczne jest uzyskanie opinii pozytywnej, gdyż w innym wypadku kandydatom nie zostaną udostępnione informacje o dziecku oraz nie zostanie umożliwiony kontakt z nim.

Problemy z interpretacją zwrotu „dotyczący uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa” w kontekście opinii kwalifikacyjnej

Po przedstawieniu w poprzednim podrozdziale charakterystyki opinii kwalifikacyjnej należy rozważyć, w jakiej relacji pozostaje charakter przedmiotowego aktu w stosunku do przesłanek uznania danej formy działania administracji za „inny akt lub czynność” w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Należy w tym

²⁴ Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, t.j.: Dz. U. z 2023 r., poz. 2809, dalej: k.r.o.

²⁵ K. Bagan-Kurluta, art. 114(1), [w:] M. Fras, M. Habdas, red., *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2023, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587860659/658099/fras-mariusz-red-habdas-magdalena-red-kodeks-rodzinny-i-opiekunczy-komentarz?cm=URLATIONS>, [pobrano dn.: 15.09.2025 r.].

²⁶ Ibidem.

kontekście zwrócić uwagę, że z pewnością sama w sobie opinia w sposób bezpośredni nie kształtuje uprawnień ani obowiązków osoby, względem której jest wydawana. Związek opinii ze sferą praw i obowiązków należy uznać za pośredni. Taki pogląd zaprezentował także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 27 listopada 2024 r., w którym wskazał, w kontekście opinii kwalifikacyjnej, że jest ona: „aktem, który stwierdza jedynie stan wiedzy o pewnej sytuacji, a mianowicie o predyspozycji skarżących do podjęcia się roli rodziców adopcyjnych i nie przyznaje prawa ani nie nakłada obowiązku, to jednak rzutuje na określone prawem obowiązki i uprawnienia w sposób pośredni”²⁷.

Przedstawiony wyrok zdaje się jednak budzić dalsze kontrowersje. Skoro bowiem sąd stwierdza wprost, że opinia nie przyznaje prawa ani nie nakłada obowiązku, to przyjęcie za trafne przytoczone uprzednio opinie przedstawicieli doktryny uznające za bezwzględnie wymagany bezpośredni związek pomiędzy danym aktem lub czynnością a sferą praw i obowiązków jednostki, należy uznać, że związek tego rodzaju nie zachodzi. Powyższe należy uznać za problematyczne w kontekście okoliczności, że ustawodawca *de facto* przesądza o zaskarżalności przedmiotowej opinii ze względu na brzmienie art. 172a ust. 5 ustawy o wspieraniu rodziny.

Warte zastanowienia jest, na jakie konkretnie prawa lub obowiązki podmiotu poddanego władztwu administracji publicznej wpływ ma przedmiotowa opinia. W tym kontekście należy wskazać, że „przysporzeniem”, jakie poprzez uzyskanie pozytywnej opinii kwalifikacyjnej w konkretnej sytuacji uzyskuje dany podmiot, jest możliwość dalszego procedowania postępowania w kwestii przysposobienia dziecka. Sama pozytywna opinia nie przesądza jeszcze o przysposobieniu; przysposobienie to może okazać się niemożliwe z innych względów nawet pomimo wydania pozytywnej opinii kwalifikacyjnej. W przedmiotowym postępowaniu aktem, który w sposób bezpośredni wpływa na sferę praw i obowiązków jednostki w rozpatrywanej kwestii, jest postanowienie wydawane przez sąd opiekuńczy w wyniku postępowania wszczętego na wniosek przysposabiającego. Dopiero ten akt bowiem w sposób rzeczywisty tworzy nowe uprawnienia, jak również obowiązki po stronie jednostki, wynikające ze stosunku przysposobienia. Poprzez wydanie samej pozytywnej opinii nie następuje żadne przysporzenie w sferze praw i obowiązków jednostki, ani też nie następuje w żadnym stopniu zwolnienie jednostki z jakichkolwiek obowiązków – pozytywna opinia pozwala jedynie na dalsze procedowanie sprawy o przysposobienie.

Większy wpływ opinii kwalifikacyjnej na sferę praw jednostki może być stwierdzony, jeśli na kwestię tę spojrzeć się od strony negatywnej – ze względu na brzmienie art. 169 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny wyklucza ona wydanie pozytywnego rozstrzygnięcia w przedmiocie wniosku o przysposobienie przez sąd opiekuńczy w postępowaniu cywilnym, ze względu na fakt, że kandydat nie

²⁷ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27 listopada 2024 r., II SA/GI 727/24, LEX nr 3790487.

będzie mógł uzyskać informacji o dziecku oraz kontaktu z dzieckiem. Skutek negatywnej opinii w tym względzie jest zatem *de facto* z perspektywy jednostki tożsamy jak wydanie przez sąd opiekuńczy postanowienia o oddaleniu wniosku o przysposobienie. Różnicą jest jedynie etap postępowania, na jakim następuje odmowa przysposobienia – w przypadku negatywnej opinii kwalifikacyjnej następuje to na etapie wcześniejszym.

Należy zwrócić także uwagę na przenikanie się na gruncie podejmowanej problematyki właściwości organów (a w dalszej perspektywie także i sądów administracyjnych) oraz sądu cywilnego. Opinia została przez ustawodawcę *de facto* – jak można wnioskować z treści pouczenia zawartego w art. 172 ust. 5 ustawy o wspieraniu rodziny – zakwalifikowana jako „inny akt lub czynność”, natomiast wpływ opinii na uprawnienia lub obowiązki jednostki uwiadacznia się dopiero poprzez rozstrzygnięcie wydane w postępowaniu cywilnym prowadzonym w przedmiocie przysposobienia. Opinia wydawana jest natomiast w trakcie czynności prowadzonych przez ośrodki adopcyjne, a zatem jeszcze przed wszczęciem postępowania cywilnego. Powyższe rozważania znajdują odzwierciedlenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 13 grudnia 2023 r.²⁸, w którym wskazano, że przysposobienie „odbywa się w dwóch niezależnych od siebie etapach, to jest administracyjnym i sądowym (opiekuńczym), przy czym etapy te są ze sobą powiązane funkcjonalnie”. Zauważyć należy, że rzeczona odrębność etapów staje się czynnikiem pogłębiającym niejako pośredni charakter wpływu opinii na uprawnienia lub obowiązki podmiotu – z kolei funkcjonalne powiązanie obydwu etapów, na które zwrócił uwagę Sąd w cytowanej opinii, przemawia za stwierdzeniem rzeczonego wpływu.

W tym kontekście warta rozważanie wydaje się kwestia zasygnalizowanej w doktrynie koncepcji „dojrzewania” sprawy do zaskarżenia, na którą zwracali uwagę W. Chróścielewski, Z. Kmiecik i J.P. Tarno, wskazując, że „niekiedy lepiej jest, w interesie samego skarżącego, odczekać, aż sprawa dojrzeje do zaskarżenia przez sąd (...), który będzie mógł zapewnić realną, a nie przedwczesną, czy też pozorną ochronę prawną”²⁹. Problem ten rozpatrywać należy także w kontekście ryzyka zbytniego obciążenia sądów administracyjnych sprawami skarg na akty, które kwestionowane mogłyby być także na późniejszym etapie postępowania. Powyższe rozważania wydają się w znacznym stopniu pasować do niniejszej sytuacji – z tym jedynie zastrzeżeniem, że w analizowanym przypadku należałoby zastanowić się, czy bardziej odpowiednim rozwiązaniem nie byłoby zaczekanie, aż sprawa będzie toczyć się przed sądem cywilnym, tak aby sąd ten mógł całościowo rozpatrzyć zawistą przed nim sprawę, w tym ocenić opinię kwalifikacyjną jako środek dowodowy na zasadzie swobodnej oceny dowodów. Rozwiązanie takie byłoby jednak możliwe do rozważenia, jedynie gdyby *de lege*

²⁸ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 13 grudnia 2023 r., II SA/Gd 112/23, LEX nr 3649595.

²⁹ W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, J.P. Tarno, *Reforma sądownictwa administracyjnego a standardy ochrony praw jednostki*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 12, s. 36.

ferenda uchylony lub zmieniony został art. 169 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny, który w praktyce uniemożliwia dalsze procedowanie sprawy w sytuacji, gdy wydana zostanie negatywna opinia kwalifikacyjna. Rozwiązanie polegające na możliwości kwestionowania opinii dopiero w postępowaniu przed sądem cywilnym wydaje się korzystne dla jednostki ze względu na specjalistyczny charakter przedmiotowego aktu. Powyższe rozważyć należy w kontekście porównania przepisów postępowania dowodowego zawartych w ustawach procesowych sądowoadministracyjnej i cywilnej – biorąc pod uwagę brak możliwości przeprowadzenia dowodu z opinii biegłych w postępowaniu sądowoadministracyjnym oraz dopuszczalność takiej opinii w postępowaniu cywilnym, możliwość jej kwestionowania w drugim ze wskazanych postępowań wydaje się bardziej adekwatna.

Problematyka badania przez sąd administracyjny kwestii wymagających wiedzy specjalistycznej

Kolejnym – w ocenie autora niniejszego artykułu – problematycznym zagadnieniem dotyczącym zaskarżenia opinii kwalifikacyjnej do sądu administracyjnego jest charakter tejże opinii jako aktu wymagającego w pewnym zakresie specjalistycznej wiedzy – w tym przypadku z zakresu psychologii i pedagogiki. W sposób niejako pośredni na konieczność posiadania specjalistycznej wiedzy przy wydawaniu przedmiotowego aktu wskazuje art. 159 ust. 1 pkt 1 lit. a i b oraz pkt 2 ustawy o wspieraniu rodziny – przepisy te statuuja wymóg posiadania przez osoby pracujące w ośrodku adopcyjnym, zajmujące się prowadzeniem procedur przysposobienia, posiadania tytułu zawodowego magistra kierunku psychologia, socjologia, pedagogika lub prawo, ewentualnie posiadania tytułu zawodowego magistra oraz studiów podyplomowych w zakresie psychologii, pedagogiki lub nauk o rodzinie, a także co najmniej rocznego doświadczenia w zakresie pracy z dzieckiem i rodziną. Należy w tym względzie zwrócić uwagę, że sędziowie sądów administracyjnych co do zasady nie są osobami posiadającymi wykształcenie w wyżej wskazanych kierunkach, ani też doświadczenia w pracy z dziećmi i rodziną.

W tym miejscu należy postawić pytanie o zakres badania opinii przez sąd administracyjny. Czy badanie to polegać ma wyłącznie na ocenie prawidłowości sporządzenia opinii pod względem proceduralnym (jak przykładowo badanie kwestii, czy zawiera ona wszystkie wymagane prawem kwestie) czy też może ingerować w merytoryczną treść opinii? W przypadku przyjęcia drugiej ze wskazanych wersji, warto przeanalizować podejmowany problem ingerencji sądu administracyjnego w akt wymagający specjalistycznej wiedzy w odniesieniu do poszczególnych punktów, jakie zawierać musi opinia kwalifikacyjna. O ile nie ulega

wątpliwości, że na podstawie zasad logiki i doświadczenia życiowego ocenie sądu administracyjnego podlegać mogą takie elementy opinii jak sytuacja materialna i mieszkaniowa kandydata, jego niekaralność czy ewentualnie – w oparciu o przedstawioną dokumentację – stan zdrowia, o tyle trudno wyobrazić sobie, na podstawie jakich przesłanek sąd administracyjny miałby oceniać kwestie takie, jak „posiadanie przez kandydata kwalifikacji osobistych pozwalających na należyte wywiązywanie się z obowiązków przysposabiającego” oraz „ocena motywacji i oczekiwań kandydata do przysposobienia dziecka”. Jak się wydaje, do oceny wyżej wymienionych kwestii – które zgodnie z art. 172a ust. 5 muszą znaleźć się w opinii kwalifikacyjnej – niezwykle istotna będzie fachowa wiedza z zakresu psychologii lub pedagogiki.

Analizowaną kwestię warto rozpatrzyć także pod kątem spójności systemowej. W szeroko pojętym systemie prawa administracyjnego zdarzają się bowiem sytuacje, kiedy to sądy administracyjne uznają brak możliwości ingerencji w akt (bądź sferę aktu) objętą wiedzą specjalistyczną. Sytuacja taka ma miejsce w przypadku orzeczeń lekarskich wydawanych na podstawie ustawy o kierujących pojazdami³⁰. Orzecznictwo stoi natomiast na stanowisku, że zapadłe w tym trybie ponowne orzeczenie lekarskie nie może być kwestionowane za pomocą innych dowodów³¹, ewentualnie przeciwdowód może pochodzić wyłącznie od jednostek uprawnionych³². Analogiczna sytuacja występuje w odniesieniu do orzeczeń wydawanych na podstawie art. 47 ust. 1 pkt 2 Ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. o komisjach lekarskich podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych³³. W wyroku z dnia 25 sierpnia 2021 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wprost wskazał, że „sąd administracyjny nie jest natomiast władny, aby rozważać kwestie medyczne (...). Tym samym, Sąd nie jest uprawniony do kwestionowania dokonanego przez komisję lekarską rozpoznania oraz stwierdzonych schorzeń prowadzących do ustalenia kategorii zdolności do służby w Policji.”

Zwrócić należy uwagę, że co prawda orzeczenia lekarskie w większym stopniu wymagają specjalistycznej wiedzy niż opinia kwalifikacyjna, jednakże warta zasygnalizowania jest wynikająca z powołanych przykładów niespójność systemowa co do możliwości zaskarżenia do sądu administracyjnego aktów i czynności wymagających wiedzy specjalistycznej. Ponadto postawić można w tym zakresie istotne pytanie o granicę wymaganej wiedzy specjalistycznej co do danego aktu, która przesądzałaby o braku kognicji sądów administracyjnych w tym aspekcie.

³⁰ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami, t.j.: Dz. U. z 2025 r., poz. 1226.

³¹ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 września 2019 r., III SA/Wr 247/19, LEX nr 3041561.

³² Wyrok NSA z dnia 2 czerwca 2023 r., I OSK 172/20, LEX nr 3704480.

³³ Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. o komisjach lekarskich podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 310.

Pouczenie z art. 172a ust. 5 ustawy o wspieraniu rodziny i pieczy społecznej – kwestia spójności systemowej

W poprzednich podpunktach niniejszego artykułu starano się wykazać, że kwestia dopuszczalności zaskarżenia opinii kwalifikacyjnej do sądu administracyjnego mogłaby wydawać się wątpliwa ze względu na – przede wszystkim – co najwyżej pośredni związek z uprawnieniami i obowiązkami podmiotu, z drugiej zaś kwestią badania przez sąd administracyjny w znacznym zakresie kwestii wymagających specjalistycznej wiedzy. Można zaryzykować tezę, że w przypadku braku pouczenia, ze względu na wskazywane w niniejszym tekście cechy opinii kwalifikacyjnej, wiele składów sędziowskich odrzuciłoby skargę na ten akt, uznając, że nie wchodzi on w zakres pojęcia „inne akty i czynności z zakresu administracji publicznej”.

Celowo w poprzednim akapicie użyte zostało jednak sformułowanie „mogłoby wydawać się” – bowiem o zaskarżalności opinii kwalifikacyjnej przesądza w sposób bezpośredni pouczenie zawarte w art. 172a ust. 5 ustawy o wspieraniu rodziny i pieczy społecznej, zgodnie z którym w przypadku wydania opinii negatywnej opinia zawiera pouczenia strony o prawie wniesienia do sądu administracyjnego skargi na zasadach i w trybie określonym dla aktów i czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Oczywiście jest, że statuując obowiązek zawarcia w negatywnej opinii kwalifikacyjnej obowiązek pouczenia co do możliwości zaskarżenia, ustawodawca przesądza *explicite* o jej zaskarżalności. Nie można negować faktu, że przedmiotowe pouczenie może przyczynić się do ochrony praw jednostki, w szczególności realizacji konstytucyjnego prawa do sądu, stanowiącego – jak formułuje to Z. Kwiatkowski – „zabezpieczenie jednostce ochrony przed arbitralnością władzy publicznej”³⁴, i łączącego się w przypadku norm prawa administracyjnego „w naturalny i oczywisty sposób z instytucją sądów administracyjnych”³⁵. Ze względu na możliwe kontrowersje co do zaskarżalności opinii, wskazanie takie spełniać może istotną funkcję informacyjną. Nie można jednak pominąć faktu, że sposób uregulowania przedmiotowego pouczenia budzi kilka istotnych kontrowersji.

Po pierwsze, należy wskazać, że ze względu na posłużenie się w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. sformułowaniami nieostryimi, co do wielu aktów i czynności może występować kontrowersja odnośnie możliwości ich zaskarżenia. W tym kontekście zawarcie pouczenia przesądzającego o zaskarżalności rodzi ryzyko argumentacji *a contrario*, zgodnie z którą, skoro w przypadku opinii kwalifikacyjnej zastosowano

³⁴ Z. Kwiatkowski, *Prawo do sądu w demokratycznym państwie prawnym*, „Ius Novum” 2019, nr 2, s. 34.

³⁵ J. Zimmermann, *Prawo do sądu w prawie administracyjnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, nr 2, s. 309.

pouczenie o możliwości zaskarżenia, to w przypadku braku analogicznego pouczenia dany inny akt lub czynność administracji zaskarżeniu nie podlega.

W tym miejscu warto odwołać się także do dyrektywy racjonalnego ustawodawcy. Jak wskazuje D. Cendrowicz, zakłada ona, że prawodawca tworząc przepisy działa w sposób „sensowny, racjonalny i celowy”³⁶. Pouczenie zdaje się też stać w sprzeczności z przywołaną dyrektywą – skoro bowiem w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. celowo zastosowano zwroty nieostre, to należy wnioskować, że zamiarem ustawodawcy było pozostawienie sądom administracyjnym luzu decyzyjnego w kwestii możliwości zaskarżenia danych aktów i czynności poprzez badanie przesłanek zawartych w wymienionym przepisie ustawy procesowej. Działanie ustawodawcy, polegające z jednej strony na skonstruowaniu przepisu pozostawiającego sądom administracyjnym wzmiankowany luz decyzyjny, z drugiej zaś przesądzanie *explicite* o zaskarżalności danego aktu wydaje się ze sobą sprzeczne.

Co więcej, można wskazać, że ze względu na fakt zawarcia pouczenia przesądającego o jej zaskarżalności, opinia kwalifikacyjna może jawić się jako „wzorcowy” akt lub czynność – istnieje ryzyko wnioskowania, że skoro opinia kwalifikacyjna jest zaskarżalna na podstawie arbitralnej decyzji ustawodawcy, to również inne akty i czynności posiadające tożsame cechy – jak choćby co najwyżej pośredni wpływ na uprawnienia i obowiązki jednostki – powinny być zaskarżalne. Powyższa interpretacja może niejako zniekształcać i w sposób niewynikający z brzmienia art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. rozszerzać interpretację pojęcia „inne akty i czynności” poprzez porównawcze odwołanie się do casusu opinii kwalifikacyjnej.

Należy rozważyć, czy wielu z wyżej zasygnalizowanych wątpliwości nie rozwiązałoby przesądzenie o dopuszczalności zaskarżenia opinii kwalifikacyjnej na podstawie art. 3 § 3 p.p.s.a., zgodnie z którym sądy administracyjne orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę. J. Drachal, J. Jagielski i R. Stankiewicz zwracają uwagę, że przepisy szczególne wprowadzające zaskarżalność na mocy art. 3 § 3 p.p.s.a. mają często w zamyśle ustawodawcy wykluczać możliwość kwestionowania możliwości poddania danego aktu kognicji sądów administracyjnych³⁷. Wydaje się, że zastosowanie tego zabiegu w analizowanej kwestii byłoby bardziej poprawne z punktu widzenia techniki legislacyjnej i spójności systemowej niż wskazywanie, że opinia kwalifikacyjna podlega zaskarżeniu „na zasadach i w trybie określonych dla aktów lub czynności” z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Należy zauważyć, że intencją wprowadzenia do ustawy procesowej art. 3 § 3 p.p.s.a. było pozostawienie

³⁶ D. Cendrowicz, *Teoria racjonalnego tworzenia prawa a ustawodawstwo z zakresu pomocy społecznej. Uwagi na tle ustalania właściwości miejscowej gminy w sprawach przyznania świadczeń z zakresu przyznania świadczeń z zakresu pomocy społecznej na rzecz osób bezdomnych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2020, CXX/2, s. 592.

³⁷ J. Drachal, J. Jagielski, R. Stankiewicz, op. cit., s. 100.

ustawodawcy możliwości przesądzenia w ustawach szczególnych o zaskarżalności danego aktu – czyli dokonania tożsamego zabiegu, na jaki zdecydowano się w art. 172a ust. 5 ustawy o wspieraniu rodziny. Rozwiązanie to zachowywałoby zalety pouczenia związane z realizacją prawa jednostki do sądu, nie powodując przy tym mogących wystąpić wskazanych powyżej systemowych kontrowersji.

Zakończenie

Jak starano się wykazać w niniejszym artykule, przykład opinii kwalifikacyjnej pokazuje, że zaskarżalność innych aktów i czynności z zakresu administracji publicznej nastroczać może w szczegółowych przypadkach wielu problemów interpretacyjnych, wiążących się z interpretacją pojęć nieostrych zawartych w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., jak również wynikających na tle konkretnych aktów szczegółowych problemów – w przypadku opinii kwalifikacyjnej kwestii oceny przez sąd administracyjny aktów wymagających specjalistycznej wiedzy oraz problematyki pouczenia przesądzającego *explicite* o zaskarżalności opinii. Jak się wydaje, przyczyną takiego stanu rzeczy może być znaczna różnorodność form działania administracji oraz fakt, że występują one na gruncie ustaw materialnego prawa administracyjnego regulujących bardzo różnorodne obszary rzeczywistości. Z powyższego względu kwestię ich zaskarżalności należy – jak się wydaje – analizować łącznie przesłanki z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. ze specyfiką aktów prawnych, na podstawie której są wydawane, i dziedziną administracyjnego prawa materialnego, której dotyczą. Tylko wówczas możliwa będzie kompleksowa ocena spełnienia statuowanych przez wskazany przepis przesłanek. Różnorodny charakter wskazanych aktów i czynności zdaje się implikować także fakt, że – nie przesądzając, czy art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. można uznać za klauzulę generalną, czy też nie – w celu rozważania wątpliwości odnośnie zaskarżalności aktów i czynności niezbędne jest prowadzenie (niekiedy z konieczności kazuistycznych) rozważań orzeczniczych i doktrynalnych.

Bibliografia

Literatura

- Cendrowicz D., *Teoria racjonalnego tworzenia prawa a ustawodawstwo z zakresu pomocy społecznej. Uwagi na tle ustalania właściwości miejscowej gminy w sprawach przyznania świadczeń z zakresu przyznania świadczeń z zakresu pomocy społecznej na rzecz osób bezdomnych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2020, CXX/2.
- Chróścielewski W., Kmiecik Z., Tarno J.P., *Reformy sądownictwa administracyjnego a standardy ochrony praw jednostki*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 12.

- Hauser R., Wierzbowski M. (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Jakubowski A., „Właściwość rzeczowa sądów administracyjnych w świetle standardu konstytucyjnego”, niepublikowana rozprawa doktorska.
- Jaśkowska M., *Właściwość sądów administracyjnych (zagadnienia wybrane)*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007.
- Kwiatkowski Z., *Prawo do sądu w demokratycznym państwie prawnym*, „Ius Novum” 2019, nr 2.
- Masternak M., *Akty i czynności inne niż decyzje i postanowienia*, [w:] G. Łaszczyca, W. Piątek (red.), *System prawa sądownictwa administracyjnego. Zakres podmiotowy i przedmiotowy postępowania sądowoadministracyjnego*, Warszawa 2025.
- Skoczylas A., Szustakiewicz P. (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Szafrańska W., *O potrzebie określenia właściwości rzeczowej sądów administracyjnych przy użyciu klauzuli generalnej*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica” 2022, t. 98.
- Tarno J.P., Frankiewicz E., Sieniuc M., Szewczyk M., Wyporska J., *Sądowa kontrola administracji*, Europejska Wyższa Szkoła Prawa i Administracji, Warszawa 2020.
- Wyszomirski Ł., *Sądowa kontrola innych niż decyzje i postanowienia aktów i czynności z zakresu administracji publicznej*, Warszawa 2018.
- Zimmermann J., *Aksjomaty sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 2020.

Źródła internetowe

- Bagan-Kurluta K., art. 114(1), [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz aktualizowany*, red. M. Frasz, M. Habdas, LEX/el. 2023, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587860659/658099/frasz-mariusz-red-habdas-magdalena-red-kodeks-rodzinny-i-opiekunczy-komentarz?cm=URELATIONS>

Akty prawne

- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, t.j.: Dz. U. z 2025 r., poz. 49.
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j.: Dz. U. z 2024 r., poz. 935.
- Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, t.j.: Dz. U. z 2023 r., poz. 2809.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami, tekst jedn.: Dz. U. z 2025, poz. 1226.
- Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. o komisjach lekarskich podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, t.j.: Dz. U. z 2024 r., poz. 310.

Orzecznictwo

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 września 2019 r., III SA/Wr 247/19, LEX nr 3041561.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 13 grudnia 2023 r., II SA/Gd 112/23, LEX nr 3649595.

Wyrok NSA z dnia 2 czerwca 2023 r., I OSK 172/20, LEX nr 3704480.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27 listopada 2024 r., II SA/Gl 727/24, LEX nr 3790487.

The issue of judicial review before administrative courts of acts and measures of public administration, exemplified by the qualification assessment of candidates for adoption

Abstract

The article addresses the issue of controversies that may arise on the basis of the appealability to the administrative court of other acts and activities in the field of public administration, specified in Article 3 § 2 point 4 of the Law on proceedings before administrative courts. This issue is discussed on the basis of the example of a qualification opinion on candidates for adoption, issued on the basis of the provisions of the Act on Family Support and the Foster Care System. In order to provide a comprehensive analysis of the issue, the article first presents the general topic of the appealability of acts and activities based on the views of representatives of the doctrine. Next, the specific nature of the qualification opinion is explained. Subsequently, attention is drawn to problematic issues concerning the appealability of the act to the administrative court: the indirect impact that the act has on the rights and obligations of the citizens, and the need for the administrative court to assess issues requiring specialist knowledge. The analysis also covered the instruction contained in Article 172a(5) of Act on Family Support and the Foster Care System of concerning the appealability of a qualification opinion to an administrative court – this instruction was assessed from the point of view of systemic consistency and the correctness of legislative technique. The whole is crowned with a summary containing conclusions on legal problems that may arise in relation to the appealability to the administrative court of specific acts and activities under Article 3 § 2 point 4 of the PPSA.

Keywords: administrative jurisdiction, subject-matter jurisdiction of administrative courts, other acts and activities in the field of public administration, qualification opinion on candidates for adoption of a child.