

Paweł Gorajewski*

NARUSZENIE PRZEPISÓW POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO JAKO PODSTAWA SKARGI KASACYJNEJ DO NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

1. Wprowadzenie

Skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym ma charakter zwyczajnego środka zaskarżenia. Wnoszona jest bowiem w instancyjnym toku postępowania, uruchamiając kontrolę orzeczeń (wyroków i postanowień kończących postępowanie w sprawie) wojewódzkich sądów administracyjnych dokonywaną przez Naczelny Sąd Administracyjny jako sąd drugiej instancji¹. Stanowi tym samym realizację zasady instancyjności, określonej w art. 176 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Skarga kasacyjna jest najbardziej sformalizowanym środkiem prawnym przewidzianym w ustawie z 30.8.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi² (dalej jako: p.p.s.a.). Wymagania formalne przewidziane dla tego pisma procesowego w art. 176 p.p.s.a. można podzielić za B. Dauterem³

* Mgr Paweł Gorajewski – absolwent Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji w Katolickim Uniwersytecie Lubelskim Jana Pawła II; asystent sędziego w Naczelnym Sądzie Administracyjnym.

¹ M. Pawełczyk, M. Kania, *Skarga kasacyjna w postępowaniu cywilnym oraz postępowaniu sądowoadministracyjnym. Próba wskazania podstawowych różnic*, „Radca Prawny” 2006, nr 6, s. 17.

² Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.

³ B. Dauter, *Zarys metodyki pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2008, s. 346.

na dwie kategorie: wymagania przewidziane dla pisma w postępowaniu sądowym, a także wymagania szczególne (konstrukcyjne) przewidziane tylko dla skargi kasacyjnej. Pierwsza kategoria obejmuje w szczególności takie wymagania formalne jak⁴: oznaczenie sądu, do którego skarga kasacyjna jest skierowana, oznaczenie rodzaju pisma, sygnaturę akt, imię lub nazwisko lub nazwę stron, ich przedstawicieli ustawowych i pełnomocników. Szczególne wymagania formalne skargi kasacyjnej zostały z kolei określone w art. 176 p.p.s.a. po słowie „oraz”. Są nimi:

- oznaczenie zaskarżonego orzeczenia;
- wskazanie, czy jest ono zaskarżone w całości, czy w części;
- przytoczenie podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienie;
- wniosek o uchylenie lub zmianę orzeczenia;
- oznaczenie zakresu żądanego uchylenia lub zmiany.

Jednym z najistotniejszych elementów konstrukcyjnych skargi kasacyjnej jest wskazanie podstaw kasacyjnych. Zgodnie z art. 174 p.p.s.a. skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach:

- 1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie;
- 2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Naruszenie prawa materialnego przez jego błędną wykładnię polega na mylnym rozumieniu treści lub znaczenia określonego przepisu, natomiast naruszenie prawa materialnego przez niewłaściwe zastosowanie⁵ to tzw. błąd w subsumcji – niewłaściwe uznanie, że stan faktyczny przyjęty w sprawie odpowiada stanowi hipotetycznemu przewidzianemu w danej normie prawnej – bądź błędne „nie podciągnięcie” określonego stanu faktycznego pod hipotezę konkretnej normy prawnej⁶. Z kolei druga podstawa kasacyjna polega na takim naruszeniu przepisów postępowania przez sąd pierwszej instancji, że zaistniała hipotetyczna możliwość odmiennego wyniku sprawy⁷, przy czym strona wnosząca skargę kasacyjną musi uprawdopodobnić, że

⁴ Zob. art. 46, art. 47, art. 215 § 1 p.p.s.a.

⁵ W doktrynie prezentowane jest stanowisko, że art. 174 pkt 1 p.p.s.a. został w tym zakresie źle zredagowany, bowiem sąd administracyjny nie stosuje przepisów prawa materialnego i dlatego też sformułowanie „niewłaściwe zastosowanie” użyte w tym przepisie należy rozumieć jako nieprawidłową ocenę zastosowania prawa materialnego przez organ administracji. Zob. Z. Kmiecik, *Podstawy skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, PiP 2005, nr 1, s. 19; H. Knysiak-Molczyk, *Skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2009, s. 230; B. Dauter, op.cit., s. 355.

⁶ Zob. postanowienie SN z 15.10.2001 r., sygn. akt I CKN 102/99.

⁷ H. Knysiak-Molczyk, op.cit., s. 235.

...następstwa stwierdzonych wadliwości postępowania były tego rodzaju lub skali, iż kształtowały one lub współkształtowały treść kwestionowanego w skardze kasacyjnej orzeczenia⁸.

Prawidłowe przytoczenie zarzutów kasacyjnych ma kluczowe znaczenie dla prowadzenia postępowania kasacyjnego. Od sposobu określenia podstaw skargi kasacyjnej zależy w jakimś stopniu efektywność udzielanej ochrony sądowej⁹. Wadliwe sformułowanie podstaw kasacyjnych skutkować bowiem będzie oddaleniem skargi kasacyjnej¹⁰, zaś ich nieprzytoczenie w ustawowym terminie – odrzuceniem takiej skargi¹¹.

Z uwagi na wskazane wyżej wysokie wymagania formalne, jakie musi spełniać skarga kasacyjna, ustawodawca wprowadził w zakresie sporządzenia tegoż środka odwoławczego tzw. „przymus adwokacki”. Zgodnie z art. 175 § 1 i 3 p.p.s.a. skarga kasacyjna powinna być sporządzona przez adwokata lub radcę prawnego, a także doradcę podatkowego (jedynie w sprawach obowiązków podatkowych) lub rzecznika patentowego (jedynie w sprawach własności przemysłowej). Przymus adwokacki nie ma zastosowania, jeżeli skargę kasacyjną sporządza sędzia, prokurator, notariusz, radca Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, profesor lub doktor habilitowany nauk prawnych, będący stroną, jej przedstawicielem lub pełnomocnikiem albo jeżeli skargę kasacyjną wnosi prokurator lub Rzecznik Praw Obywatelskich. Wymóg ten ma na celu zapewnienie skardze kasacyjnej odpowiedniego poziomu merytorycznego i formalnego, a fachowy pełnomocnik powinien uchronić stronę przed niebezpieczeństwem odrzucenia skargi kasacyjnej bez jej merytorycznego rozpatrzenia wskutek niezachowania wysokich wymagań formalnych¹².

Warto podjąć próbę zobrazowania, jak kształtowało się jednolite stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego w przedmiocie drugiej z podstaw kasacyjnych, tj. naruszenia przepisów postępowania, jeżeli takie uchybienie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

⁸ Zob. wyrok NSA z 24.6.2004 r., sygn. akt FSK 177/04.

⁹ Z. Kmieciak, op.cit., s. 18.

¹⁰ Zarzut bowiem w takiej sytuacji jest podniesiony, tyle, że sąd kasacyjny nie może go ocenić z uwagi na wadliwość jego sformułowania.

¹¹ W takiej sytuacji mamy bowiem do czynienia z brakiem konstrukcyjnym skargi kasacyjnej powodującym niedopuszczalność takiej skargi.

¹² B. Gruszczyński, *Skarga kasacyjna w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2005, nr 1, s. 23.

2. Naruszenie przepisów postępowania administracyjnego jako podstawa kasacyjna w wybranych orzeczeniach poszczególnych Izb NSA w latach 2004–2009

Zasadniczym praktycznym problemem, który pojawił się niemal natychmiast po rzeczywistym wprowadzeniu do polskiego porządku prawnego zasady dwuinstancyjności sądownictwa administracyjnego¹³ były różnice w sposobie rozumienia przez składy orzekające poszczególnych Izb NSA użytego w art. 174 pkt 2 p.p.s.a. sformułowania „przepisy postępowania”, a konkretnie dopuszczalność budowania tejże podstawy kasacyjnej jedynie z powołaniem się na przepisy postępowania administracyjnego, bez powiązania takiego naruszenia z przepisami ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi i nadawanie się tak sformułowanych zarzutów do oceny przez Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Warto w tym miejscu przytoczyć stanowiska prezentowane w poszczególnych Izbach Naczelnego Sądu Administracyjnego odnośnie omawianej kwestii. Wprawdzie zostały one ukazane jedynie na podstawie wybranych orzeczeń, a prezentacja nie ma charakteru wyczerpującego, niemniej dostrzegalna była rozbieżność w orzecznictwie co do zakresu konstruowania podstawy kasacyjnej dotyczącej naruszenia przepisów postępowania (art. 174 pkt 2 p.p.s.a.).

2.1. Izba Gospodarcza NSA

W omawianym okresie w zdecydowana większość analizowanych orzeczeń w sprawach skarg kasacyjnych, których podstawę naruszenia przepisów postępowania stanowiły jedynie przepisy postępowania administracyjnego, składy orzekające w Izbie Gospodarczej NSA stawały na stanowisku, iż taka konstrukcja zarzutu kasacyjnego jest wadliwa. W jednym z pierwszych zapadłych w Izbie Gospodarczej orzeczeń – wyroku z 1.6.2004 r. o sygn. akt GSK 73/04 – NSA stwierdził, że

...podstawą skargi kasacyjnej z art. 174 pkt 2 p.p.s.a. jest naruszenie przez Sąd przepisów postępowania sądownoadministracyjnego w sposób, który mógł mieć istotny wpływ na wynik sprawy. W jej ramach skarżący musi bezwzględnie

¹³ Tzn. od dnia wejścia w życie ustawy z 30.8.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270), co nastąpiło dnia 1.1.2004 r.

powołać przepisy postępowania sądowoadministracyjnego, którym uchybił Sąd, uzasadnić ich naruszenie i wykazać, że wytknięte uchybienia mogły mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Stanowisko to było podzielane, co do zasady, w późniejszych orzeczeniach. Przykładowo, w sprawie o sygn. akt I GSK 525/06, zakończonej wyrokiem z 17.1.2007 r., w skardze kasacyjnej w ramach podstawy naruszenia przepisów postępowania wskazano jedynie szereg przepisów Ordynacji podatkowej. NSA, odnosząc się do tak sformułowanej podstawy, stwierdził, że

...skarga kasacyjna stanowi środek zaskarżenia orzeczenia sądowego, jest skierowana przeciwko temu orzeczeniu, a nie przeciwko rozstrzygnięciu organu administracji publicznej. Stosownie do treści art. 173 § 1 p.p.s.a. skarga kasacyjna przysługuje od orzeczenia wydanego przez wojewódzki sąd administracyjny, a więc to orzeczeniu Sądu I instancji jest stawiany zarzut naruszenia prawa. Oznacza to, że podstawa skargi kasacyjnej winna odnosić się do tego postępowania, które doprowadziło do wydania orzeczenia w stosunku do którego została ona skierowana. Zasady i reguły tegoż postępowania zostały określone w ustawie z 30.8.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. [...] Powołane w skardze kasacyjnej przepisy ustawy Ordynacja podatkowa oraz przepisy ustawy Kodeks postępowania administracyjnego odnoszą się wyłącznie do postępowania administracyjnego toczącego się przed organami administracji publicznej.

W wyroku z 16.10.2007 r., o sygn. akt I GSK 769/07, NSA – odnosząc się do podstawy kasacyjnej określonej w art. 174 pkt 2 p.p.s.a. – wskazał, że

...konstruowanie w ramach tej podstawy zarzutów o charakterze procesowym wymaga bezwzględnego nawiązania do uchybienia przepisom p.p.s.a. Nie jest zaś wystarczające samo odwoływanie się do naruszenia w sprawie przepisów procesowych regulujących postępowanie przed organami administracji publicznej (k.p.a. czy Ordynacji podatkowej). Sąd administracyjny, przeciwko któremu to orzeczeniu skierowana jest przeciw skarga kasacyjna, jako środek zaskarżenia bezpośrednio bowiem nie stosuje norm regulujących postępowanie przed organami administracji publicznej. Oparcie zatem skargi kasacyjnej na podstawie określonej w art. 174 pkt 2 nie jest możliwe bez wskazania na naruszenie przepisów postępowania związanych z wypełnieniem swej roli przez sąd administracyjny¹⁴.

¹⁴ Zbliżone stanowisko zostało zaprezentowane poszczególnie składy orzekające Izby Gospodarczej NSA w szczególności w wyrokach: z 1.3.2007 r., sygn. akt I GSK 809/06; z 12.9.2007 r., sygn. akt I GSK 2062/06; z 12.6.2007 r., sygn. akt II GSK 31/07.

Zaprezentowane powyżej stanowisko, dotyczące konieczności powiązania przepisów postępowania administracyjnego z przepisami ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w ramach podstawy naruszenia przepisów postępowania (art. 174 pkt 2 p.p.s.a.), miało charakter dominujący w orzecznictwie Izby Gospodarczej NSA. Zdarzały się jednak orzeczenia, w których prezentowany był pogląd odmienny, zgodnie z którym w ramach omawianej podstawy kasacyjnej dopuszczalne i poprawne jest powoływanie także wyłącznie przepisów postępowania administracyjnego.

W szczególności w wyroku z 23.9.2004 r., o sygn. akt GSK 339/04, NSA odniósł się merytorycznie do zarzutu procesowego mającego polegać na sanowaniu naruszeń szeregu przepisów Ordynacji podatkowej, mimo że zarzut ten nie został powiązany z przepisami stosowanymi przez sąd (chodziło wówczas o ustawę o Naczelnym Sądzie Administracyjnym). We wspomnianym orzeczeniu NSA stwierdził m.in., że

...sformułowanie w taki opisowy i pośredni sposób podstaw skargi kasacyjnej można wyjątkowo uznać za dopuszczalne. W tym przypadku strona skarżąca wskazała na istotę naruszenia prawa przez Sąd orzekający kasacyjnie. Sądy administracyjne kontrolują działalność administracji publicznej z punktu widzenia jej zgodności z prawem. Naruszenie prawa przez Sąd administracyjny sprowadza się zatem do tolerowania (sanowania) naruszeń prawa przez organy administracji publicznej. Można również przyjąć, że sformułowany w skardze zarzut naruszenia prawa procesowego ma dostatecznie określone granice, jako że wymieniono przepisy prawne, których naruszenie Sąd sanował¹⁵.

Wyrokiem z 11.1.2007 r., o sygn. akt II GSK 259/06, NSA rozpoznał merytorycznie skargę kasacyjną zarzucającą (co wynika z uzasadnienia powołanego orzeczenia) wyrokowi sądu pierwszej instancji obrazę art. 7 i art. 9 k.p.a. Co ciekawe, Sąd powołał się w treści uzasadnienia na konieczność powiązania przepisów postępowania administracyjnego z przepisami postępowania sądownoadministracyjnego, jednakże, mimo braku takiego powiązania w przedmiotowej skardze kasacyjnej, rozpoznał podniesione zarzuty, zaś powiązanie z procedurą sądownoadministracyjną wyprowadził ze sformułowań zawartych w uzasadnieniu skargi kasacyjnej¹⁶. Na dopuszczalność postawie-

¹⁵ Takie samo stanowisko m.in. w wyrokach NSA: z 12.8.2004 r., sygn. akt GSK 484/04 i z 23.9.2004 r., sygn. akt GSK 683/04.

¹⁶ Podobną konstrukcję NSA zaprezentował także w innym wyroku z 11.1.2007 r., sygn. akt II GSK 268/06.

nia sądowi pierwszej instancji zarzutu naruszenia przepisów postępowania administracyjnego NSA wskazał natomiast w wyroku z 19.11.2008 r., o sygn. akt II GSK 468/08. W uzasadnieniu wspomnianego orzeczenia, NSA – odnosząc się do postawionej sądowi pierwszej instancji zarzutu polegającego zdaniem autora skargi kasacyjnej na

...obrazie przepisów prawa procesowego poprzez uznanie, że decyzja Urzędu Patentowego RP w sprawie [...] wydana została z naruszeniem przepisów art. 7, 77 § 1, 80 i 107 § 3 k.p.a. mimo, że decyzja Urzędu Patentowego RP wyjaśnia w sposób dostateczny przedmiot sprawy

– stwierdził, że

...należy, co do zasady, dopuścić możliwość takiego sformułowania zarzutu naruszenia przez wojewódzki sąd administracyjny przepisów proceduralnych, który odwołuje się w swej istocie (nawet wyłącznie) do przepisów regulujących postępowanie przed organami administracji publicznej, choć zaznaczyć od razu należy, iż jakkolwiek automatyzm w tej kwestii nie jest dopuszczalny. W każdej bowiem sprawie prawidłowość postawienia takiego zarzutu (tj. bazującego na „samoistnym” powołaniu się na przepisy regulujące postępowanie przed organami administracji publicznej), należy badać indywidualnie. Nie wszystkie bowiem przepisy regulujące różnego rodzaju postępowania administracyjne mogą być przedmiotem zarzutu, stawianego sądowi administracyjnemu pierwszej instancji.

W wyroku z 13.1.2009 r., o sygn. akt II GSK 615/08, NSA rozpoznał merytorycznie skargę kasacyjną opartą wyłącznie na zarzucie naruszenia art. 38 § 2 k.p.a. W orzeczeniu tym Sąd stwierdził na wstępie rozważań, że

...wskazanie podstaw kasacyjnych, rozumiane jako wskazanie przepisów, które zdaniem wnoszącego skargę kasacyjną zostały naruszone, nakłada na Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznający skargę kasacyjną obowiązek odniesienia się do wszystkich zarzutów wskazanych w przytoczonych podstawach kasacyjnych.

2.2. Izba Finansowa NSA

Orzecznictwo Izby Finansowej w zakresie rozumienia podstawy kasacyjnej, o której mowa w art. 174 pkt 2 p.p.s.a. było w omawianym okresie w zasadzie jednolite. Dominowało w nim stanowisko, że w ramach podstawy kasacyjnej naruszenia przepisów postępowania w stopniu mogą-

cym mieć istotny wpływ na wynik sprawy konieczne jest podniesienie zarzutu naruszenia przepisu bądź przepisów postępowania sądownoadministracyjnego, zaś zarzuty odnoszące się do przepisów postępowania administracyjnego mogą być podnoszone jedynie w powiązaniu z przepisami procedury sądownoadministracyjnej.

Przykładowo, w wyroku z 19.5.2004 r., o sygn. akt FSK 80/04¹⁷, NSA stwierdził wprost, że „zarzut oparty na podstawie z art. 174 pkt 2 ustawy z 30.8.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁸, zwanej dalej w skrócie „p.p.s.a.”, skierowany być musi przeciwko wyrokowi Sądu, a nie przeciwko decyzji organu podatkowego. Skoro zawarte w skardze kasacyjnej zarzuty naruszenia artykułów 121, 122, 187 § 1 i 191 Ordynacji podatkowej, odnosiły się wyłącznie do postępowania administracyjnego, ich badanie wykraczało poza zakres kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyznaczony przez art. 183 § 1 p.p.s.a. Z kolei teza wynikająca z wyroku z 21.4.2004 r., o sygn. akt FSK 181/04¹⁹, wskazuje, że

...powołanie w skardze kasacyjnej art. 23 i 193 ustawy z 29.8.1997 r. Ordynacja podatkowa [...] w oderwaniu od przepisów postępowania sądowego nie pozwala traktować ich jako podstawy kasacyjnej określonej w art. 174 pkt 2 ustawy z 30.8.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Tożsame stanowisko zaprezentowano w wyroku z 4.1.2006 r., o sygn. akt II FSK 61/05, gdzie NSA stwierdził, że

...zarzut oparty na art. 174 pkt 2 p.p.s.a. skierowany powinien być przeciwko wyrokowi Sądu I instancji, a nie przeciwko decyzji organu podatkowego. Skoro powołane w skardze kasacyjnej zarzuty naruszenia art. 120, art. 125 § 1, art. 187 § 1 i 3 oraz art. 193 Ordynacji podatkowej, odnosiły się wyłącznie do postępowania administracyjnego bez powiązania ich z przepisami prawa procesowego zastosowanymi przez Sąd I instancji i bez wskazania jako podstawy skargi kasacyjnej przepisów postępowania sądowego, powołanych w skardze przepisów nie można uznać za podstawę skargi kasacyjnej określoną w art. 174 pkt 2 p.p.s.a.

Szerszy wywód w celu wykazania, że „postępowanie”, o którym mowa w art. 174 pkt 2 p.p.s.a. odnosi się do postępowania sądowego został zawarty

¹⁷ ONSAiWSA 2004, nr 1, poz. 12.

¹⁸ Dz. U. Nr 153, poz. 1270.

¹⁹ ONSAiWSA 2004, nr 2, poz. 36.

w wyroku z 11.1.2006 r., o sygn. akt II FSK 104/05. W orzeczeniu tym NSA stwierdził, że

...art. 174 pkt 2 p.p.s.a. dotyczy wyłącznie naruszenia przepisów postępowania sądowego. Jakkolwiek ostatnio wymieniony wyraz nie został *expressis verbis* wyrażony w omawianym przepisie, to jednak trzeba mieć na uwadze, że przedmiotem skargi kasacyjnej jest orzeczenie sądowe (art. 173 § 1 p.p.s.a.). Jeżeli więc skarga kasacyjna stanowi środek zaskarżenia orzeczenia sądowego, a nie decyzji administracyjnej, to również podstawa tej skargi odnosi się do postępowania, które doprowadziło do wydania wspomnianego orzeczenia. Reguły tego postępowania zostały określone w p.p.s.a. Gdy mowa o p.p.s.a., to trzeba również wskazać na treść art. 183 § 2 tej ustawy. Wymieniono w nim przyczyny nieważności postępowania, których wspólnym mianownikiem jest związek z postępowaniem sądowym. Wynika to z ich brzmienia, gdyż wyrażenia takie jak: droga sądowa, zdolność sądowa i procesowa, postępowanie przed sądem administracyjnym, skład sądu, nie mogą odnosić się do postępowania administracyjnego. Nie sposób przyjąć, że wyraz „postępowanie” ma w art. 174 pkt 2 inne znaczenie niż w art. 183 § 2. Wskazana regulacja potwierdza, że przedmiotem oceny Sądu II instancji jest orzeczenie wojewódzkiego sądu administracyjnego i postępowanie, które doprowadziło do jego wydania, a nie decyzja bądź też inny przejaw aktywności organu administracji publicznej²⁰.

Kompleksowo omawianą kwestię wyjaśniono w tezie wynikającej z wyroku z 20.1.2006 r., o sygn. akt II FSK 166/05. Zgodnie z tą tezą,

...naruszenie przepisów postępowania, o którym mowa w art. 174 pkt 2 p.p.s.a., stanowi pojęcie prawne, które obejmować może swoim zakresem również ocenę naruszenia przepisów procedury administracyjnej przeprowadzoną przez sąd administracyjny. Ponieważ jednak ocena ta dokonywana jest przez sąd administracyjny w trybie prawnym, w sposób i na podstawie przepisów ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, dotyczący jej zarzut kasacyjny, zgodnie z wymogami art. 174 pkt 2 i art. 176 przywołanej ustawy, powinien uwzględniać w swej treści sprecyzowane wskazanie i uzasadnienie odnoszące się do konkretnych, adekwatnych przepisów tej ustawy, które naruszył sąd oceniając zastosowanie przepisów postępowania administracyjnego w kontrolowanym postępowaniu administracyjnym.

²⁰ Zob. także głosę aprobowaną A. Kubiak-Kozłowskiej do przywołanego orzeczenia, opublikowaną w OSP 2007, nr 1, s. 7 i n.

2.3. Izba Ogólnoadministracyjna NSA

Analiza orzecznictwa Izby Ogólnoadministracyjnej w zakresie dopuszczalności powoływania się w ramach podstawy kasacyjnej określonej w art. 174 pkt 2 p.p.s.a. jedynie na przepisy postępowania administracyjnego, bez powiązania ich z przepisami procedury sądownoadministracyjnej, wskazuje, że w omawianym okresie pomiędzy poszczególnymi składami orzekającymi występowały wyraźne rozbieżności w odniesieniu do tego zagadnienia.

W wielu orzeczeniach wydanych w Izbie Ogólnoadministracyjnej składy orzekające stały na stanowisku, że zarzucenie w ramach omawianej podstawy kasacyjnej naruszenia przepisów postępowania administracyjnego jest dopuszczalne jedynie w powiązaniu z zarzutem naruszenia przez sąd pierwszej instancji przepisów procedury sądownoadministracyjnej. Przykładowo, w wyroku z 23.5.2005 r., o sygn. akt OSK 1659/04, NSA stwierdził, że

...naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, jako podstawa kasacji dotyczy postępowania sądownoadministracyjnego, a nie postępowania przed organami administracji publicznej.

Sąd nie uznał w tej sprawie za usprawiedliwiony zarzut naruszenia art. 105 § 1 k.p.a. stwierdzając, że przepis ten odnosi się do postępowania prowadzonego przez organ administracji, a nie przez Sąd, a zatem nie miał zastosowania w postępowaniu sądowym i nie mógł więc być naruszony bezpośrednio przez Sąd w zaskarżonym wyroku. Z kolei w wyroku z 6.4.2006 r., o sygn. akt I OSK 445/05 NSA, odnosząc się do zarzutu naruszenia przez sąd pierwszej instancji przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, stwierdził, że

...zgodnie ze swoimi kompetencjami, Sąd I instancji ocenia legalność zaskarżonej decyzji, a więc prawidłowość stosowania przez organ administracji publicznej m.in. przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Jeżeli więc Sąd ten dokonał nieprawidłowej oceny zgodności z przepisami kodeksu postępowania administracyjnego danej decyzji administracyjnej, to nie naruszył przepisów k.p.a., ale konkretne przepisy ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Można rozważać ewentualne naruszenie przepisów k.p.a. przez Sąd I instancji, ale tylko w kontekście sprecyzowanego zarzutu naruszenia konkretnego przepisu ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

W wyroku z 19.2.2009 r., o sygn. akt I OSK 407/08, NSA uznał, że zarzut naruszenia przepisów postępowania administracyjnego bez jednoczesnego powołania się na naruszenie przepisów ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie mieści się w podstawie wskazanej w art. 174 pkt 2 p.p.s.a.,

...sąd bowiem dokonując oceny legalności zaskarżonego doń aktu administracyjnego czyni to w ramach wyznaczonych przepisami wspomnianej wyżej ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Nie stosuje Sąd przy tej kontroli bezpośrednio przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, nie można zatem skutecznie postawić wojewódzkiemu sądowi administracyjnemu zarzutu naruszenia przepisów tego Kodeksu, gdyż sąd administracyjny nie jest ich adresatem²¹.

Poza zaprezentowanym powyżej stanowiskiem odnośnie konstrukcji zarzutu kasacyjnego w ramach podstawy z art. 174 pkt 2 p.p.s.a. w Izbie Ogólnoadministracyjnej prezentowany był także pogląd odmienny, zgodnie z którym w ramach podstawy dotyczącej naruszenia przepisów postępowania dopuszczalne jest zarzucanie naruszenia zarówno przepisów postępowania sądowoadministracyjnego (co jest bezsporne), jak i postępowania administracyjnego (bez konieczności powiązania z naruszeniem przepisów ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).

Powyższe stanowisko zostało najpełniej zaprezentowane w wyroku składu siedmiu sędziów NSA z 16.1.2006 r., o sygn. akt I OPS 4/05. W orzeczeniu tym, na wstępie rozważań, NSA stwierdził, że

...wskazanie naruszonych przepisów następuje poprzez przytoczenie podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienie. Podstawy kasacyjne mogą dotyczyć zarówno tych przepisów, które sąd wskazał jako przepisy, które miały zastosowanie w toku rozpoznania sprawy, jak też tych przepisów, które powinny być stosowane w toku rozpoznania sprawy, choć nie zostały przez sąd wskazane. Naruszenie przepisów postępowania może odnosić się zarówno do przepisów regulujących postępowanie przed wojewódzkim sądem administracyjnym, jak i do przepisów regulujących postępowanie przed organami administracji publicznej. Wynika to po pierwsze, z zasady, iż sąd administracyjny sprawuje kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, co oznacza ocenę zaskarżonego rozstrzygnięcia administracyjnego zarówno pod

²¹ Zbliżone stanowisko zostało zaprezentowane także w wyroku z 3.4.2009 r., sygn. akt I OSK 573/08.

względem jego zgodności z prawem materialnym, jak i przepisami o postępowaniu administracyjnym (art. 184 Konstytucji RP i art. 1 ustawy z 25.7.2002 r. p.u.s.a.), a po drugie z zasady, iż wojewódzki sąd administracyjny rozpoznając skargę nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.), co oznacza, że sąd ten ma obowiązek brać z urzędu pod rozwagę także takie naruszenia prawa, których strony nie podniosły w skardze.

Do powyższego stanowiska odniósł się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20.9.2006 r., o sygn. akt SK 63/05, w przedmiocie zbadania zgodności m.in. art. 174 pkt 1 i 2 p.p.s.a. z określonymi przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Przywołując zacytowany wyżej fragment uzasadnienia wyroku NSA, Trybunał Konstytucyjny uznał, że

...przy takim rozumieniu przez NSA podstaw skargi kasacyjnej i obowiązku odniesienia się przez sąd drugiej instancji do zarzutów, podniesionych w tego rodzaju skardze, a także z uwagi na kontrolę legalności, jaką sądy administracyjne sprawują nad działalnością administracji publicznej, kwestionowany przez skarżącą art. 174 oraz art. 183 § 1 p.p.s.a. nie naruszają konstytucyjnego prawa do sądu. Nie ograniczają one bowiem możliwości uruchomienia postępowania drugoinstancyjnego. Nie zamykają drogi do uzyskania wyroku sądu drugiej instancji.

W nawiązaniu do zaprezentowanego w powyższym wyroku NSA poglądu w sprawie będącej przedmiotem niniejszego artykułu poszczególne składy orzekające w Izbie Ogólnoadministracyjnej uznawały dopuszczalność powoływania się w ramach zarzutów opartych na podstawie kasacyjnej z art. 174 pkt 2 p.p.s.a. jedynie na przepisy postępowania administracyjnego. Analiza tej grupy orzeczeń wskazuje na istnienie kolejnego rozróżnienia – mianowicie w części wyroków NSA za wystarczające uznawał samo podniesienie zarzutów naruszenia konkretnych przepisów procedury administracyjnej, zaś w części orzeczeń NSA stawał na stanowisku, iż tak sformułowany zarzut musi być skierowany wobec sądu pierwszej instancji (a nie wobec organów administracji) i musi wskazywać na dokonanie przez sąd błędnej oceny takiego naruszenia dokonanego przez organy administracji.

W wyroku z 13.5.2008 r., o sygn. akt II OSK 532/07, NSA rozpoznał merytorycznie zarzut rażącego naruszenia art. 75, 77, 78 oraz 80 k.p.a. poprzez zaniechanie przeprowadzenia wyczerpującego postępowania dowodowego przez organ I instancji i zaakceptowanie tego przez organ odwoławczy oraz Sąd pierwszej instancji. Z kolei w wyroku z 10.1.2008 r., o sygn. akt II OSK

1548/07, NSA – powołując się na wyrok w sprawie o sygn. akt I OPS 4/05 – przyjął dopuszczalność postawienia Sądowi pierwszej instancji zarzutu naruszenia przepisów k.p.a. i rozpoznał merytorycznie podniesiony w skardze kasacyjnej zarzut naruszenia art. 19 i art. 127 § 3 w związku z art. 144 k.p.a., uznając go za usprawiedliwiony²².

Zaprezentowane powyżej poglądy składów orzekających w poszczególnych Izbach Naczelnego Sądu Administracyjnego wyraźnie wskazywały na istnienie rozbieżności w zakresie oceny prawidłowości skonstruowania zarzutów kasacyjnych w oparciu o podstawę kasacyjną określoną w art. 174 pkt 2 p.p.s.a. Rozbieżność ta sprowadzała się do akceptowania bądź nieakceptowania przez poszczególne składy orzekające zarzucenia zaskarżonemu wyrokowi sądu pierwszej instancji naruszenia przepisów postępowania administracyjnego bez powiązania ich z przepisami procedury sądownoadministracyjnej. Taki stan rzeczy prowadził do niepewności u potencjalnych stron postępowania kasacyjnego, jak i u ich profesjonalnych pełnomocników, co do sposobu skonstruowania zarzutów procesowych skargi kasacyjnej, by były one w ogóle przedmiotem merytorycznej oceny Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W każdym z zaprezentowanych stanowisk można było wskazać argumenty przemawiające za, jak i przeciw konkretnym rozwiązaniom. Wybór właściwego poglądu wymagał zatem rozważenia, które z argumentów bardziej wyrażały wolę prawodawcy, formułującego w taki, a nie inny sposób podstawy kasacyjne.

Za prawidłowością poglądu, że zarzucenie w ramach podstawy naruszenia przepisów postępowania (art. 174 pkt 2 p.p.s.a.) przepisów procedury administracyjnej możliwe jest jedynie w powiązaniu ich z naruszeniem przez sąd pierwszej instancji konkretnie wskazanych przepisów postępowania sądownoadministracyjnego przemawiało przede wszystkim to, że skoro przedmiotem skargi kasacyjnej jest orzeczenie sądowe, a nie decyzja administracyjna, to również podstawa tej skargi odnosi się do postępowania, które doprowadziło do wydania tego orzeczenia²³. Argumentowano, że sądy administracyjne nie stosują przepisów regulujących postępowanie przed organami administracji publicznej, a jedynie oceniają ich stosowanie w kontrolowanym postępowaniu administracyjnym na podstawie przepisów ustawy – Prawo o po-

²² Zbliżone stanowisko zostało zaprezentowane także w szczególności w wyrokach: z 25.11.2008 r., sygn. akt II OSK 1544/08 i z 24.2.2009 r., sygn. akt II OSK 209/08.

²³ Zob. wyrok NSA z 11.1.2006 r., sygn. akt II FSK 104/05 oraz glosa A. Kubiak-Kozłowskiej do tego orzeczenia, opublikowana w OSP 2007, nr 1, s. 38–39.

stępowaniu przed sądami administracyjnymi, które stosują, zaś przepisy te określają sposób oraz środek i tryb prawny tejże oceny²⁴. Zatem naruszenie przepisów postępowania administracyjnego może być wskazywane i powoływane w skardze kasacyjnej, jednakże przepisy te nie stanowią jeszcze dostatecznie wyczerpującej podstawy kasacyjnej, jeżeli w treści skargi kasacyjnej nie towarzyszy im zarzut i argumentacja kasacyjna obejmująca przepisy Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, na podstawie których NSA kontroluje legalność postępowania administracyjnego²⁵.

Wadą powyższego stanowiska była natomiast możliwość zaistnienia sytuacji, że skarga kasacyjna, w której zarzucono sądowi pierwszej instancji jedynie naruszenie przepisów postępowania administracyjnego jest oczywiście zasadna jednak Naczelny Sąd Administracyjny nie uwzględni jej tylko z tego powodu, że „ciężar” zarzutu wadliwości postępowania organów administracji nie został „przełożony” na jego błędną ocenę przez sąd pierwszej instancji.

Z kolei drugie stanowisko, sprowadzające się do akceptacji podnoszenia w skardze kasacyjnej zarzutów naruszenia jedynie przepisów postępowania administracyjnego bez powiązania ich z przepisami procedury sądowoadministracyjnej, poprzez liberalną wykładnię art. 174 pkt 2 p.p.s.a. miał na celu swoiste wzmocnienie zasady dwuinstancyjności poprzez objęcie merytorycznym rozpoznaniem przez Naczelny Sąd Administracyjny większej liczby spraw, które według poprzedniego stanowiska byłoby pozbawione tego rodzaju oceny. Pogląd ten najwyraźniej, co wcześniej zaznaczono, został zaprezentowany po raz pierwszy w wyroku składu siedmiu sędziów NSA z dnia 16.1.2006 r., o sygn. akt I OPS 4/05, i przytoczony następnie, z powołaniem się na tenże wyrok NSA, przez Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu badającym m.in. konstytucyjność art. 174 p.p.s.a.²⁶

²⁴ Podkreślenia jednakże wymaga, że w uzasadnieniach orzeczeń, w których omawiany pogląd jest prezentowany brak jest wyjaśnienia, co Naczelny Sąd Administracyjny rozumie pod pojęciem „stosowanie prawa”, które to określenie nie ma sprecyzowanego znaczenia. „Stosowanie prawa” w podstawowym rozumieniu oznacza określenie skutków prawnych jakiegoś faktu przez wiążące ustalenie praw lub obowiązków określonego podmiotu lub stanu prawnego, na podstawie norm prawnych generalnych i abstrakcyjnych; w teorii prawa pod pojęciem tym rozumie się także inne przejawy aktywności organów państwowych, takie jak: wykorzystywanie kompetencji do działań polegających na wydawaniu określonego rodzaju decyzji lub wykonywanie uprawnień i spełnianie obowiązków nałożonych przez reguły prawne – zob. J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988, s. 8 i n.

²⁵ Zob. wyrok NSA z 12.6.2007 r., sygn. akt II GSK 31/07.

²⁶ Wyrok TK z 20.9.2006 r., sygn. akt SK 63/05.

Na korzyść powyższego stanowiska przemawiała niewątpliwie szersza realizacja zasady prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP) i zasady instancyjności (art. 176 ust. 1 Konstytucji RP), a przez to zwiększenie poczucia sprawiedliwości oraz możliwość wyeliminowania z obrotu prawnego większej liczby potencjalnie wadliwych orzeczeń wydanych przez sądy pierwszej instancji. Stanowisku temu można natomiast zarzucić naruszenie zasady legalizmu poprzez „poluzowanie” określonych ustawowo wymogów co do konstrukcji środka zaskarżenia, jakim jest skarga kasacyjna w postępowaniu sądownoadministracyjnym.

3. Naruszenie przepisów postępowania administracyjnego jako podstawa kasacyjna w świetle uchwały pełnego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26.10.2009 r. o sygn. akt I OPS 10/09

Okazją do przyjęcia wiążącej sądy administracyjne wykładni art. 174 pkt 2 p.p.s.a. było zwrócenie się przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego na podstawie art. 36 § 1 i 2 ustawy z 25.7.2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych²⁷ oraz na podstawie art. 264 § 2 i 3 w związku z art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. z wnioskiem o podjęcie uchwały pełnego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego wyjaśniającej

...czy na podstawie art. 174 pkt 1 i 2 oraz art. 183 § 1 p.p.s.a. wskazanie podstaw kasacyjnych, rozumiane jako wymienienie przepisów, które – zdaniem wnoszącego skargę kasacyjną – zostały naruszone przez wojewódzki sąd administracyjny, nakłada na Naczelnny Sąd Administracyjny rozpoznający ten środek odwoławczy obowiązek odniesienia się do wszystkich zarzutów podanych w przytoczonych podstawach kasacyjnych?

Rozpoznawanie przez pełny skład Naczelnego Sądu Administracyjnego wspomnianego wniosku Prezesa NSA następowało niejako w kontekście jednoczesnej zawisłości przed Trybunałem Konstytucyjnym sprawy prowadzonej pod sygnaturą akt SK 8/09, dotyczącej skargi konstytucyjnej, w której skarżący domagali się zbadania zgodności art. 174 pkt 1 i 2 oraz art. 183 § 1 p.p.s.a. z art. 78 oraz art. 176 ust. 1 Konstytucji RP. Konieczne było zatem

²⁷ Dz.U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.

rozważenie przez pełny skład Naczelnego Sądu Administracyjnego przy ustalaniu wiążącej wykładni art. 174 pkt 2 p.p.s.a. wszelkich „wątpliwości konstytucyjnych” podnoszonych w stosunku do stanowisk składów orzekających poszczególnych Izb Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W dniu 26.10.2009 r. pełny skład Naczelnego Sądu Administracyjnego podjął uchwałę o sygn. akt I OPS 10/09, w której stwierdził, że

...przytoczenie podstaw kasacyjnych, rozumiane jako wskazanie przepisów, które – zdaniem wnoszącego skargę kasacyjną – zostały naruszone przez wojewódzki sąd administracyjny, nakłada na Naczelną Sąd Administracyjny, stosownie do art. 174 pkt 1 i 2 oraz art. 183 § 1 p.p.s.a., obowiązek odniesienia się do wszystkich zarzutów przytoczonych w podstawach kasacyjnych.

W uzasadnieniu uchwały wskazano odnośnie zarzutu naruszenia przepisów o postępowaniu (art. 174 pkt 2 p.p.s.a.), że

...ustawodawca nie precyzuje jednak bliżej, ani charakteru postępowania, ani charakteru sprawy, której naruszenie to miałyby dotyczyć, przyjmując tym samym świadomie formułę otwartej stylizacji normy wynikającej z powołanego przepisu. Jednocześnie, w innych normach zawartych w przepisach p.p.s.a. ustawodawca stosuje zabieg legislacyjny polegający na sprecyzowaniu tychże kwestii, tj. charakteru postępowania, jak i charakteru sprawy.

Naczelną Sąd Administracyjny stwierdził, że również w innych przepisach, ustawodawca, podobnie jak w art. 174 pkt 2 p.p.s.a., określając przedmiot regulacji ograniczył się jedynie do użycia takich terminów, jak „postępowanie” bądź „sprawa” (np. 115 § 1, art. 119, art. 133 § 1, art. 134 § 1, art. 141 § 4, art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c, art. 153, art. 154 § 3, art. 282, art. 287, art. 288 p.p.s.a.) nie wyjaśniając bliżej ich treści. NSA uznał, że użycie tej techniki legislacyjnej także w art. 174 pkt 2 p.p.s.a. – przy założeniu racjonalności ustawodawcy – nie jest przypadkowe i oznacza, że we wskazanych przepisach należy upatrywać zamiar ustawodawcy objęcia ich zakresem znaczeniowym wszystkich postępowań stosowanych w toku rozpoznawania sprawy, a więc zarówno postępowania sądowego, jak i postępowań prowadzonych przed organami administracji publicznej.

Naczelną Sąd Administracyjny stwierdził, że definiując w art. 145 p.p.s.a. naruszenia przepisów postępowania, dające podstawę do uwzględnienia skargi, ustawodawca bliżej sprecyzował, o jakie przepisy postępowania chodzi, tj. 1) „dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego” (art. 145 § 1 pkt 1 lit. b); 2) „inne (niż wymienione w art. 145 § 1 pkt 1 lit. b) narusze-

nie przepisów postępowania” (art. 145 § 1 pkt 1 lit. c); 3) „przyczyny określone w kodeksie postępowania administracyjnego” (art. 145 § 1 pkt 3); czy 4) inne postępowanie, „niż uregulowane w kodeksie postępowania administracyjnego i w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji” (art. 145 § 2). W art. 145 p.p.s.a. chodzi zatem o przepisy postępowania administracyjnego, rozumianego szeroko, jako postępowania przed organami administracji.

Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że skoro ustawodawca zawsze bliżej określa w przepisach ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, o jakie postępowanie chodzi (administracyjne czy sądowe), jeżeli ogranicza stosowanie danej instytucji proceduralnej do jednego z nich, to nie ulega wątpliwości, że wskazana w art. 174 pkt 2 podstawa kasacyjna odnosi się do naruszenia przepisów obu tych postępowań, a więc zarówno przepisów postępowania administracyjnego, jak i sądownoadministracyjnego. Za takim rozumieniem podstawy kasacyjnej określonej w art. 174 pkt 2 p.p.s.a. przemawia ponadto, zdaniem NSA, kontekst systemowy, a także względy wykładni funkcjonalnej.

Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej powoduje, że wojewódzkie sądy administracyjne są zobowiązane stosować przepisy regulujące tok ich procedowania w sprawie sądownoadministracyjnej:

Jeżeli zatem w orzeczeniu sądu pierwszej instancji zostało sformułowane określone stanowisko i tego stanowiska dotyczy zarzut skargi kasacyjnej, to nie ulega wątpliwości, że Naczelny Sąd Administracyjny ma obowiązek rozpoznać zasadność tego zarzutu. Dotyczy to również sytuacji, gdy sąd pierwszej instancji nie zajął stanowiska w określonej kwestii.

Celem skargi kasacyjnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym jest bowiem umożliwienie stronie niezadowolonej z wyroku, w którym sąd pierwszej instancji dokonał oceny naruszenia przepisów postępowania administracyjnego, weryfikacji przez NSA prawidłowości oceny naruszenia właśnie owych przepisów postępowania administracyjnego.

Z treści art. 175 § 1 i 2 p.p.s.a. wynika, że skarga kasacyjna objęta jest tzw. przymusem adwokackim. Celem tej regulacji jest zapewnienie rzeczowego i profesjonalnego dialogu między stroną reprezentowaną przez „znawcę prawa” a Naczelnym Sądem Administracyjnym na gruncie obowiązującego prawa. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że funkcje i cel, które powinien ów dialog realizować, powodują, że nie może on przyjmować formy sporu o słowa (*contradicto in terminis*), lecz sporu o prawo (*contradicto in iuris*), gdyż taki wymóg nakłada w tym względzie art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

Konkludując ten wątek rozważań, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że w sytuacji, gdy strona przytoczy w petitum skargi kasacyjnej wyłącznie zarzut naruszenia prawa przez organ administracji publicznej, nie powiązawszy go z zarzutem naruszenia prawa przez sąd pierwszej instancji, to nie jest uzasadnione bezwarunkowe i automatyczne dyskwalifikowanie takiej skargi z powołaniem się na niedopełnienie wymogów określonych w art. 176 p.p.s.a. („przytoczenie podstaw kasacyjnych”). Idąc dalej, NSA stwierdził, że jeżeli

...zarzut naruszenia prawa przez organ administracji nie został wyraźnie powiązany w skardze kasacyjnej z zarzutem naruszenia prawa przez wojewódzki sąd administracyjny, nie ma przeszkód, dla których NSA – przeanalizowawszy uzasadnienie skargi kasacyjnej – nie mógłby samodzielnie zidentyfikować zarzutu naruszenia prawa przez WSA (np. art. 145 § 1 pkt 1 lit. b) lub c), bądź też art. 151 p.p.s.a.) i tak przedstawiony zarzut rozpoznać merytorycznie, mimo niepełnego wskazania podstawy kasacyjnej.

4. Podsumowanie

Dopuszczalność powoływania się w ramach postawy kasacyjnej określonej w art. 174 pkt 2 p.p.s.a. jedynie przepisów postępowania administracyjnego stanowiło niewątpliwie duży problem w praktyce. Problem ten mieli autorzy skarg kasacyjnych, którzy skupiali się przede wszystkim na zakwestionowaniu postępowania prowadzonego przez organy administracji publicznej i na tę kwestię kładli ciężar zarzutów kasacyjnych, pomijając przy tym fakt, że środek odwoławczy składają od orzeczenia sądu pierwszej instancji, a zatem w istocie powinni kwestionować błędne, ich zdaniem, dokonanie kontroli administracji publicznej przez wojewódzki sąd administracyjny. Problem miały także poszczególne składy orzekające Naczelnego Sądu Administracyjnego, które musiały rozważać, czy w konkretnej sprawie winny dokonywać kontroli administracji publicznej w sposób niejako pośredni (oceniając prawidłowość takiej kontroli dokonanej przez sąd pierwszej instancji²⁸), czy – z uwagi na powołanie się przez autora skargi kasacyjnej jedynie na przepisy postępowania administracyjnego – dokonać tej kontroli niejako z pominięciem stanowiska sądu pierwszej instancji, czy też wreszcie „poszukiwać” w skardze kasacyjnej związku między podniesionymi w zarzucie (jako

²⁸ A w przypadkach określonych w art. 188 p.p.s.a., wstępując w rolę sądu pierwszej instancji.

wyłączne) przepisami postępowania administracyjnego a oceną dokonaną w tym zakresie przez wojewódzki sąd administracyjny.

Nikogo nie trzeba przekonywać, że tego rodzaju wątpliwości w tak zasadniczej dla postępowania kasacyjnego kwestii jak sposób formułowania podstaw kasacyjnych, rodził daleko idące negatywne skutki. Przede wszystkim strona postępowania nie miała pewności, czy sformułowany przez nią zarzut kasacyjny odnoszący się jedynie do przepisów postępowania administracyjnego będzie poddany ocenie instancyjnej, bowiem rozbieżne było w tym zakresie orzecznictwo.

Problem ten definitywnie zniknął dopiero po niemal 5 latach funkcjonowania dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego. Kres wymienionym wątpliwościom położyła bowiem dopiero uchwała pełnego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26.10.2009 r., sygn. akt I OPS 10/09, zgodnie z którą Naczelny Sąd Administracyjny, stosownie do art. 174 pkt 1 i 2 oraz art. 183 § 1 p.p.s.a., ma obowiązek odniesienia się do wszystkich zarzutów przytoczonych w podstawach kasacyjnych, a zatem również do takich, w których jako zarzucone wskazane zostały jedynie przepisy postępowania administracyjnego.

Abstrahując od dopuszczalności²⁹ zajęcia stanowiska wyrażonego we wspomnianej uchwale i jego trafności³⁰, jako bezsprzecznie pozytywne należy uznać skutki tego stanowiska. Stosownie do art. 269 § 1 p.p.s.a. uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego wyjaśniające wątpliwości w zakresie wykładni prawa mają moc wiążącą w tym znaczeniu, że jeżeli jakkolwiek skład sądu administracyjnego rozpoznający sprawę nie podziela stanowiska zajętego w uchwale składu siedmiu sędziów, całej Izby albo w uchwale pełnego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego, przedstawia powstałe zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia odpowiedniemu składowi. Oznacza to, że zakwestionowanie stanowiska zaprezentowanego w uchwale pełnego składu

²⁹ Można się zastanawiać, czy takie działanie NSA wobec zbyt wąskiego i niejasnego określenia podstaw kasacyjnych w ustawie Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie ma przypadkiem cech prawotwórstwa sędziowskiego – por. Z. Kmiecik, *Glosa do wyroku składu siedmiu sędziów NSA z dnia 16 stycznia 2006 r. o sygn. akt I OPS 4/05*, PiP 2006, nr 9, s. 124–128; idem, *Dwuinstancyjne postępowanie sądownoadministracyjne a europejskie standardy sądowej kontroli aktów administracyjnych*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 5, s. 11; idem, *Konstytucyjność instytucji skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Glosa” 2007, nr 1, s. 131; H. Knysiak-Molczyk, op.cit., s. 436–437; B. Gruszczyński, op.cit., s. 28.

³⁰ Uchwała zapadła przy czterech zdaniach odrębnych złożonych przez sędziów NSA: J. Antosika, G. Borkowskiego, B. Gruszczyńskiego i J. Runge-Lissowskiej.

NSA musiałoby się wiązać z przedstawieniem określonego stanowiska po raz kolejny pełnemu składowi tego Sądu. Mając na uwadze fakt, że od momentu wejścia w życie ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi została podjęta tylko jedna uchwała pełnego składu NSA, to mało prawdopodobna jest zmiana takiego stanowiska. Moc wiążąca uchwały pełnego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego zapewnia zatem realnie jednolitość w posługiwaniu się interpretowaną normą prawną.