

Magdalena Adamczyk

## Podstawy kasacyjne w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego

### Streszczenie

Skarga kasacyjna w postępowaniu sadowoadministracyjnym jest zwyczajnym środkiem zaskarżenia orzeczenia wydanego w pierwszej instancji. Wniesienie skargi kasacyjnej jest obwarowane szczegółowymi wymogami formalnymi, których spełnienie wywoła skutek w postaci merytorycznego rozpatrzenia sprawy. Zasadniczo przedmiotowe rozstrzygnięcie podejmowane jest przez Naczelnego Sąd Administracyjny, choć możliwe jest także wydanie tego rodzaju rozstrzygnięcia przez wojewódzki sąd administracyjny w trybie autokontroli (na podstawie art. 179 p.p.s.a.). Jednym z podstawowych warunków jest podniesienie zarzutów kasacyjnych, których charakter i sposób sporządzenia określany jest nie tylko w art. 174 p.p.s.a., ale także – w szczególny sposób – przez orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego. Podstawy kasacyjne stanowią niezbędny element skargi kasacyjnej, jednocześnie określający granice późniejszego orzekania przez sąd. Celem artykułu jest podkreślenie fundamentalnych założeń wskazanych przez Naczelnego Sąd Administracyjny, których uwzględnienie znacznie ułatwia prawidłowe zrozumienie problematyki będącej przedmiotem rozważań.

### 1. Wstęp

W doktrynie zgodnie wskazuje się, że inspiracją dla wprowadzenia skargi kasacyjnej do postępowania sadowoadministracyjnego były przepisy dotyczące skargi kasacyjnej w postępowaniu cywilnym (obecnie art. 398<sup>3</sup> § 1 k.p.c.)<sup>1</sup>. Działanie ustawodawcy polegające na ustanowieniu skargi kasacyjnej jako zwykłego środka zaskarżenia, którego podstawy można odnaleźć w przepisach postępowania cywilnego, spowodowało trudności w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA). Częste sięganie do rygorystycznego formułowania podstaw kasacyjnych przez Sąd Najwyższy (SN) doprowadziło do zawężenia

<sup>1</sup> Ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. z 2020 r., poz. 1575 z późn. zm. (dalej: k.p.c.).

znaczenia sądu drugiej instancji jako organu sprawującego kontrolę działalności organów administracji<sup>2</sup>.

Przedstawienie problematyki podstaw kasacyjnych ma na celu sformułowanie wniosków dotyczących prawidłowości przeniesienia podstaw kasacyjnych z procedury cywilnej na grunt postępowania sądownoadministracyjnego. Wprowadzenie do postępowania sądownoadministracyjnego tak wysoko sformalizowanego środka zaskarżenia spowodowało dyskusje w doktrynie co do rozwiązania zastosowanego przez ustawodawcę<sup>3</sup>. Krytyka skupia się przede wszystkim na braku uwzględnienia specyfiki postępowania przed sądem administracyjnym, przez zredagowanie art. 174 pkt 1 p.p.s.a.<sup>4</sup> oraz art. 174 pkt 2 p.p.s.a.<sup>5</sup>.

Analiza problematyki podstaw skargi kasacyjnej wnoszonej do NSA musi zostać dokonana przy uwzględnieniu dorobku naukowego wypracowanego przez przedstawicieli doktryny postępowania sądownoadministracyjnego, z uwzględnieniem osiągnięć procesualistyki cywilnej i karnej<sup>6</sup>. Szczególną uwagę należy zwrócić na orzecznictwo NSA, które jest szczególnie ważne dla zrozumienia istoty podstaw kasacyjnych. W związku z powyższym, nie ulega wątpliwości, że metodą umożliwiającą osiągnięcie wskazanego powyżej celu jest metoda dogmatyczno-prawna. Analiza charakterystycznych dla danej problematyki aktów prawnych, dorobku doktryny oraz orzecznictwa sądów umożliwi kompleksowe ujęcie rozważanej problematyki i dalszych wniosków co do prawidłowości przyjętego rozwiązania.

## 2. Skarga kasacyjna

Zgodnie z zasadą dwuinstancyjności postępowania każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji<sup>7</sup>. Realizacją tej zasady na tle postępowania sądownoadministracyjnego jest możliwość wniesienia skargi kasacyjnej od wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie, wydanego przez wojewódzki sąd

<sup>2</sup> Por. M. Niezgódka-Medek [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, LEX 2019, art. 173.

<sup>3</sup> Por. A. Wrzeńska-Nowacka, *Podstawy skargi kasacyjnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, LEX 2021.

<sup>4</sup> Ustawa z 30.8.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 z późn. zm. (dalej: p.p.s.a.).

<sup>5</sup> Por. Z. Kmieciak w głosie do wyroku NSA z 18.8.2005 r., FSK 207/04, OSP 2005, z. 2, poz. 18; A. Wrzeńska-Nowacka, op.cit [za:] B. Adamiak, *Uwagi o modelu dwuinstancyjnego postępowania sądownoadministracyjnego* [w:] *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności. Profesorowi zwyczajnemu dr. hab. Januszowi Borkowskiemu przyjaciele i uczniowie*, Łódź 2004, s. 37-38.

<sup>6</sup> Por. G. Rząsa, *Podstawy skargi kasacyjnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, PiP 2008, nr 8, s. 54-65.

<sup>7</sup> Por. art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

administracyjny (WSA). W przepisach regulujących postępowanie przed sądem administracyjnym został jednak wskazany katalog rozstrzygnięć, które stanowią wyjątek od powołanej zasady (w przypadku odrzucenia skargi z powodu wniesienia jej po upływie terminu, nieuzupełnienia braków formalnych w terminie, wystąpienia powagi rzeczy osądzonej (art. 58 § 1 pkt 2-4), nieuiszczenia należnego wpisu mimo wezwania (art. 220 § 3 p.p.s.a.), a także do postanowień o umorzeniu postępowania z powodów określonych w art. 161 § 1 p.p.s.a.<sup>8</sup>.

Skargę wnosi się w trybie pośrednim – do sądu, który wydał zaskarżone orzeczenie, w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem<sup>9</sup>. Wniesienie skargi bezpośrednio do NSA tworzy obowiązek przekazania jej do odpowiedniego wojewódzkiego sądu administracyjnego, a ocenę zachowania terminu dokonuje się w oparciu o datę nadania lub przekazania tej skargi przez NSA do WSA<sup>10</sup>.

Podmioty uprawnione do wniesienia skargi mają zatem możliwość zaskarżenia nieprawomocnych orzeczeń pierwszej instancji, które zostały wydane przez wojewódzkie sądy administracyjne – chyba że ustawa wyraźnie wyłącza dopuszczalność wniesienia skargi kasacyjnej. Podstawowym zadaniem NSA jest rozpatrywanie środków odwoławczych, przy czym NSA działając jako sąd drugiej instancji orzeka co do zgodności z prawem orzeczeń sądu pierwszej instancji. Nie jest możliwe rozpoznanie skargi kasacyjnej bądź zażalenia od orzeczeń wydanych przez NSA, ponieważ stają się one prawomocne z chwilą ich wydania<sup>11</sup>.

Przedmiotem postępowania jest sprawa sądownoadministracyjna, a nie sprawa administracyjna<sup>12</sup>. Sprawa sądownoadministracyjna rozpatrywana w pierwszej instancji to badanie zgodności z prawem zaskarżonego aktu lub czynności, które jest dokonywane przez właściwy sąd. NSA, działający jako sąd drugiej instancji, zasadniczo sprawuje kontrolę zgodności z prawem orzeczeń sądu pierwszej instancji. Specyfika skargi kasacyjnej do NSA opiera się na założeniu ochrony interesów prawnych stron, czyli skarżącego i organu administracji publicznej, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi, jednocześnie zakładając ochronę interesu publicznego (o czym świadczy możliwość zaskarżania wyroków lub postanowień przyznanych organowi

---

<sup>8</sup> Por. art. 173 p.p.s.a..

<sup>9</sup> Por. art. 177 p.p.s.a.

<sup>10</sup> Postanowienie NSA z 29.1.2015 r., II OZ 59/15, LEX nr 1628853.

<sup>11</sup> Postanowienie NSA z 18.10.2011 r., II GZ 274/10, LEX nr 965140.

<sup>12</sup> H. Knysiak-Sudyka [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, wyd. VI, LEX 2016, art. 173.

administracji publicznej i niektórym organom państwa- prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców)<sup>13</sup>.

Skarga kasacyjna w postępowaniu sądoadministracyjnym jest zwyczajnym środkiem zaskarżenia, którego cechą charakterystyczną jest sformalizowanie<sup>14</sup>. Przejawia się to przede wszystkim poprzez wprowadzenie przymusu adwokacko-radcowskiego związanie sądu granicami skargi (NSA rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc jednak z urzędu pod uwagę nieważność postępowania)<sup>15</sup>, obowiązek prawidłowego wskazania podstaw kasacyjnych i sformułowania zarzutów oraz spełnienia wymogów formalnych określonych w art. 46, 57 i 176 p.p.s.a.

### 3. Podstawy kasacyjne – informacje ogólne

Podstawy kasacyjne określają naruszenia prawa, których zaistnienie na etapie orzekania przez WSA umożliwia wniesienie zwyczajnego środka zaskarżenia, jakim jest skarga kasacyjna. Wyróżnione naruszenie prawa materialnego i naruszenie przepisów postępowania stanowią katalog zamknięty podstaw, na których można oprzeć skargę kasacyjną. Mówiąc o istocie podstaw kasacyjnych, w doktrynie wskazuje się najczęściej, że regulacje o charakterze ustrojowym mieszczą się w zakresie prawa materialnego<sup>16</sup>. NSA może badać naruszenie prawa w granicach określonych przez stronę skarżącą, czyli orzekanie przez ten sąd ogranicza się do precyzyjnie wskazanych podstaw skonstruowanych zgodnie z normatywnymi wymogami. Podkreśleniu wymaga jednak art. 183 § 1 p.p.s.a., który stanowi o obowiązku uwzględnienia przez NSA nieważności postępowania z urzędu, co stanowi o wyłączeniu tego rodzaju wymogu. Ponadto niedopuszczalne są jakiegokolwiek działania sądu mające na celu wykładnię zakresu zaskarżenia, poprawianie niedokładności lub uzupełnianie skargi czy inne działania uściślające bądź korygujące zarzuty kasacyjne<sup>17</sup>.

Wymóg poprawnego sformułowania zarzutów ściśle łączy się ze związaniem NSA granicami skargi, który z urzędu bierze pod rozwagę wyłącznie nieważność postępowania<sup>18</sup>.

<sup>13</sup> Por. M. Niezgódka-Medek [w:] *op. cit.*, art. 173.

<sup>14</sup> Wyrok NSA z 19.1.2021 r., II OSK 2523/20, LEX nr 3121099.

<sup>15</sup> Por. J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. V, LEX 2016, art. 173.

<sup>16</sup>B. Adamiak, *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądoadministracyjnym*, wyd. 2, Warszawa 2017, s. 789.

<sup>17</sup> Por. wyrok NSA z 13.11.2014 r., I OSK 1420/14, LEX nr 1658243; wyrok NSA z 19.11.2014 r., I FSK 1367/13, LEX nr 1590667, wyrok NSA z 27.1.2015 r., II OSK 2140/13, LEX nr 1682677; wyrok NSA z 29.9.2020 r., II OSK 2259/18, LEX nr 3057756.

<sup>18</sup> Por. art. 183 § 1 p.p.s.a.

Powołanie się przez stronę na prawidłową podstawę z art. 174 p.p.s.a. wraz z uzasadnieniem jest niezbędne dla dokonania przez sąd oceny zasadności skargi kasacyjnej<sup>19</sup>. Wskazany wymóg przytoczenia podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienie oznacza, że niewystarczające jest wyłącznie powołanie naruszonego przepisu prawa. Niezbędne jest precyzyjne wskazanie naruszenia prawa wraz z określeniem tego na czym polegało przedmiotowe naruszenie, a także jaki mogło mieć to wpływ na wynik sprawy. Braki związane bezpośrednio z zarzutami skargi kasacyjnej uniemożliwiają „dokonane merytorycznej oceny tego środka kasacyjnego”, w pełni obciążając wnoszącego skargę<sup>20</sup>. Obowiązek prawidłowego skonstruowania zarzutów kasacyjnych związany jest z koniecznością powołania konkretnych przepisów prawa, którym uchybił sąd, a także wskazania na czym polegało to naruszenie oraz jaki mogło mieć to wpływ na wynik sprawy. Podmiot wnoszący skargę zobowiązany jest zatem do powołania przepisów prawa materialnego lub procesowego, poprzez wyraźne wskazanie numerem artykułu, paragrafu, ustępu oraz miejsca publikacji powołanych przepisów. W przypadku prawa materialnego powinien wskazać na czym polega błędna wykładnia lub niewłaściwe zastosowanie przepisów prawa oraz jaka powinna być prawidłowa wykładnia lub właściwe zastosowanie. W przypadku prawa procesowego podmiot, który skarży orzeczenie na tej podstawie, ma obowiązek wskazać wpływ naruszenia na wynik sprawy<sup>21</sup>. Niezbędne jest także uzasadnienie zarzutów „w drodze racjonalnej argumentacji prawniczej”<sup>22</sup>, którego podstawowym zadaniem jest wykazanie słuszności każdego sformułowanego zarzutu<sup>23</sup>.

Przeszkodą w rozpoznaniu skargi będzie błędne zakwalifikowanie przepisów procesowych jako materialnych z uwagi na pominięcie niezbędnego aspektu, jakim jest wskazanie istotnego wpływu na wynik sprawy<sup>24</sup>. Zarzut kasacyjny zostanie wówczas określony niezgodnie z przewidzianymi wymogami, uniemożliwiając rozpoznanie sprawy. Uniknięciu nieprawidłowego dokonania kwalifikacji sprzyja obowiązek sporządzenia skargi przez adwokata lub radcę prawnego (zgodnie z art. 175 § 1 p.p.s.a.), a także podmioty wskazane w art. 175 § 2-3 p.p.s.a. Celem wprowadzenia tego przymusu jest zapewnienie odpowiedniego poziomu merytorycznego i formalnego skargi, co w konsekwencji umożliwi sądowi dokonanie kontroli zaskarżonego orzeczenia<sup>25</sup>. Ponadto dzięki sporządzeniu skargi przez podmiot

---

<sup>19</sup>Wyrok NSA z 8.5.2014 r., I GSK 1005/12, LEX nr 1480759.

<sup>20</sup>Wyrok NSA z 2.9.2014 r., II OSK 435/13, LEX nr 1572726.

<sup>21</sup> Por. wyrok NSA z 13.1.2021 r., II FSK 2368/18, LEX nr 3115266; wyrok NSA z 8.5.2014 r., I GSK 1005/12, LEX nr 1480759.

<sup>22</sup>Wyrok NSA z 13.10.2017 r., II FSK 1445/17, LEX nr 2379067.

<sup>23</sup>Wyrok NSA z 8.12.2020 r., II FSK 2116/18, LEX nr 3109454.

<sup>24</sup>Wyrok NSA z 18.11.2020 r., I GSK 495/18, LEX nr 3110146.

<sup>25</sup>Wyrok z 23.1.2020 r., II OSK 594/18, LEX nr 2798888.

profesjonalny, motywy i intencje strony, a także strategia prowadzenia przez nią swoich spraw, przedstawione zostaną w sposób odpowiadający obowiązującemu prawu i wymogom niezbędnym dla skutecznego wniesienia skargi kasacyjnej<sup>26</sup>.

Uwzględnienie skargi kasacyjnej zastrzeżone jest wyłącznie dla pism określających choćby jeden przepis prawa, któremu uchybił sąd pierwszej instancji<sup>27</sup>. Skarżący może przytoczyć dowolną ilość zarzutów materialnych, jak i proceduralnych, wskazując przepisy, które jego zdaniem zostały naruszone. W odniesieniu do takiej możliwości wnoszącej skargę kasacyjną istnieje, spoczywający na NSA, obowiązek odniesienia się do każdego ze wskazanych przepisów będących powołaną podstawą kasacyjną<sup>28</sup>. Celem postępowania prowadzonego w związku z wniesieniem skargi nie jest rozpoznanie całej sprawy związanej z wniesionym środkiem zaskarżenia, a rozpatrzenie wyłącznie poszczególnych zrzutów podniesionych w skardze kasacyjnej. NSA w pierwszej kolejności rozpatruje kwestie proceduralne, bowiem wyłącznie w sytuacji zachowania prawidłowości procedury sądowej bez naruszenia przepisów w stopniu, który mógłby wpłynąć na wynik sprawy, możliwa jest ocena naruszenia przepisów prawa materialnego<sup>29</sup>. Związane jest to z prawem do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej jako jednego z aspektów prawa do sądu przysługującego każdemu na podstawie art. 45 ust. 1 Konstytucji<sup>30</sup>. Postępowanie, w którym nastąpiły naruszenia proceduralne, nie spełnia konstytucyjnych wymogów zapewnienia jednostce prawa do sądu, mieszczącego się w zakresie wolności i praw osobistych.

#### 4. Naruszenie przepisów postępowania

Orzecznictwo NSA wskazuje, że nie można skutecznie podnieść zarzutu naruszenia prawa materialnego, gdy nie zakwestionowano przepisów postępowania i nie podniesiono takiego naruszenia jako konsekwencji zarzutu niewłaściwego zastosowania przepisów prawa materialnego<sup>31</sup>. Prawo procesowe regulujące postępowanie przed sądem administracyjnym służy realizacji norm prawa materialnego<sup>32</sup>, co utrudnia precyzyjne rozgraniczanie norm materialnych i procesowych.

---

<sup>26</sup>Wyrok NSA z 8.5.2019 r., I OSK 847/17, LEX nr 2687359.

<sup>27</sup>J.P. Tarno, *Ewolucja orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego w zakresie podstaw skargi kasacyjnej i zażalenia*, ZNSA z 2010, nr 5-6, s. 426-443.

<sup>29</sup>Wyrok NSA z 27.11.2020 r., I FSK 573/18, LEX nr 3093296.

<sup>29</sup>Wyrok NSA z 27.11.2020 r., I FSK 573/18, LEX nr 3093296.

<sup>30</sup>Wyrok TK z 9.6.1998 r., K 28/97, OTK z 1998, nr 4, poz. 50.

<sup>31</sup>Wyrok NSA z 16.3.2010 r., I FSK 163/09, LEX nr 593650.

<sup>32</sup> H. Knysiak-Sudyka [w:] *Skarga...*

Zgodnie ze stanowiskiem NSA naruszenie przepisów postępowania może przejawiać się przez ich błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie, zatem w tych samych formach, co naruszenie prawa materialnego. Ponadto naruszenie tych przepisów może polegać na niedopełnieniu obowiązków organu lub uniemożliwieniu stronie skorzystania z przysługujących jej uprawnień procesowych<sup>33</sup>. Skarżący, poza sposobem naruszenia przepisów, musi wykazać istotny wpływ uchybienia na wynik sprawy – kształtowanie lub współkształtowanie treści zaskarżonego orzeczenia. Ocena istnienia związku przyczynowego między naruszeniem a wynikiem sprawy leży w kompetencji NSA<sup>34</sup>, którego zadaniem jest rozważenie, czy gdyby nie doszło do analizowanego uchybienia, treść rozstrzygnięcia byłaby inna<sup>35</sup>. Poprawne sformułowanie zarzutu polega na wskazaniu przepisów postępowania sądownoadministracyjnego, którym uchybił wojewódzki sąd administracyjny<sup>36</sup>. Orzecznictwo sądów wskazuje, że przedmiotowe naruszenie obejmuje przepisy regulujące postępowanie przed sądem, jak i przepisy regulujące postępowaniem przed organem administracji publicznej. Jednak niezbędne jest przy tym powiązanie naruszenia prawa przez organ z zarzutem naruszenia prawa przez sąd<sup>37</sup>. Ponadto NSA wskazał, że prawidłowe powołanie podstawy kasacyjnej polegającej na naruszeniu przepisów postępowania wymaga powiązania naruszenia przepisu postępowania administracyjnego z naruszeniem odpowiedniego przepisu postępowania przed sądem administracyjnym<sup>38</sup>.

Należy podkreślić rozbieżności w doktrynie co do postępowania wskazanego w art. 174 p.p.s.a. Wskazany problem dotyczy przeniesienia instytucji procedury cywilnej do postępowania sądownoadministracyjnego. Specyfika postępowania prowadzonego przed sądem administracyjnym wiąże się z tym, że postępowanie to następuje po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego na podstawie odrębnych przepisów. Za prawidłowy uznaję pogląd przeważający w doktrynie, zgodnie z którym skargę kasacyjną można oprzeć na naruszeniu przez WSA przepisów postępowania sądownoadministracyjnego. Jednym z podstawowych argumentów na poparcie wskazanego poglądu jest treść art. 1 p.p.s.a., zgodnie z którym przepisy przedmiotowej ustawy zasadniczo regulują postępowanie

<sup>33</sup> Por. wyrok NSA z 18.3.2010 r., II FSK 1923/08, LEX nr 596086.

<sup>34</sup> Wyrok NSA z 11.12.2020 r., II GSK 1012/18, LEX nr 3109424.

<sup>35</sup> Por. wyrok NSA z 16.12.2020 r., I OSK 2053/19, LEX nr 3095370; wyrok NSA z 20.11.2020 r., II FSK 1878/18, LEX nr 3114122.

<sup>36</sup> Wyrok NSA z 15.1.2008 r., II FSK 1527/06, LEX nr 471033.

<sup>37</sup> Wyrok NSA z 6.7.2011 r., I OSK 261/11, LEX nr 1082708.

<sup>38</sup> Uchwała pełnego składu NSA z 26.10.2009 r., I OPS 10/09, ONSAiWSA z 2010, nr 1, poz. 1.

prowadzone przed sądem administracyjnym, którego podstawowym celem jest kontrola działalności administracji publicznej<sup>39</sup>.

## 5. Naruszenie prawa materialnego

Prawo materialne wyznacza granice ingerencji administracji publicznej w sferze wolności i praw czy obowiązków spoczywających na jednostce<sup>40</sup>. Normy materialne, ustanowione przepisem powszechnie obowiązującym, kształtują treść uprawnień i obowiązków adresatów (którymi są obywatele, organy administracji publicznej oraz inne podmioty, które wchodzi w stosunki prawne z tymi organami), wyznaczając tym samym ich sytuację w sferze prawa administracyjnego<sup>41</sup>. Biorąc pod uwagę powyższe, należy podkreślić zróżnicowanie i wielość norm prawnych, które są zaliczane do kategorii materialnego prawa administracyjnego.

Skargę kasacyjną można oprzeć na podstawie naruszenia prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie (por. art. 174 pkt 1 p.p.s.a.). Wyraźne rozróżnienie dwóch postaci naruszenia prawa materialnego uniemożliwia utożsamianie tych aspektów. Dokonując analizy samego przepisu, ustawodawca zastosował alternatywę zwykłą (łącną), która została wyrażona za pomocą spójnika „lub”. Wskazuje to możliwość równoczesnego powołania zarzutu naruszenia prawa materialnego przez jego błędną wykładnię oraz zarzutu naruszenia prawa materialnego przez niewłaściwe zastosowanie. Niewątpliwym jest, że skarżący może wskazać jako podstawę skargi kasacyjnej jedną z form naruszenia prawa materialnego<sup>42</sup>. Niektóre orzeczenia wzbudziły kontrowersje, wyłączając możliwość równoczesnego uchybienia w obu formach<sup>43</sup>. Obecnie NSA wyraził stanowisko, zgodnie z którym skarżący może powołać obie formy naruszenia przepisów prawa materialnego, jeśli jego błędna wykładnia doprowadziła do niewłaściwego zastosowania przepisu prawa. Poza oczywistym wskazaniem, jaki był błąd sądu w rekonstrukcji normy prawnej i podaniem poprawnej wykładni, należy także wskazać, dlaczego niewłaściwe

<sup>39</sup> Por. H. Knysiak-Molczyk, Głosa do uchwały NSA z dnia 26 października 2009 r., I OPS 10/09, LEX 2021

<sup>40</sup> Z. Leoński, *Zmiany materialnego prawa administracyjnego w III RP a ochrona praw jednostki* [w:] *Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki*, red. Z. Leoński, Poznań 1998, s. 9.

<sup>41</sup> Por. J. Jagielski, *Struktura prawa administracyjnego i rodzaje norm* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2019, s. 51; wyrok NSA z 25.04.1995 r., SA/Wr 1327/94, LEX nr 26828.

<sup>42</sup> Por. A. Jopek-Bosiacka, *Teoretycznoprawne i logiczne uwarunkowania przekładu prawnego*, LEX 2021; H. Knysiak-Sudyka [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, wyd. II, LEX 2019.

<sup>43</sup> Por. wyrok NSA z 8.9.2005 r., OSK 1950/04, LEX nr 194728.

zastosowanie przepisu było konsekwencją błędnej wykładni<sup>44</sup>. Skarżący podnosząc zarzut z art. 174 pkt 1 p.p.s.a. jako podstawę skargi powinien powołać art. 145 § 1 pkt 1 lit. a p.p.s.a. w związku z właściwymi przepisami materialnymi (naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy)<sup>45</sup>.

Błędna wykładnia oznacza „nieprawidłowe zrekonstruowanie treści normy prawnej wynikającej z konkretnego przepisu”<sup>46</sup>, polegające na:

- nieprawidłowym odczytaniu normy prawnej wynikającej z konkretnego przepisu prawa,
- mylnym zrozumieniu treści określonej normy prawnej lub znaczenia prawnego,
- niezrozumieniu intencji ustawodawcy,
- zastosowaniu normy nieobowiązującej<sup>47</sup>.

Skarżący, podnoszący ten zarzut naruszenia prawa materialnego uznaje, że sąd przyjął błędne rozumienie powołanego przepisu prawa i ma obowiązek wykazać w uzasadnieniu, jakie jest prawidłowe rozumienie tego przepisu w jego mniemaniu, czyli jaka jest prawidłowa wykładnia.

Niewłaściwe zastosowanie oznacza „dokonanie wadliwej subsumpcji przepisu ustalonego stanu faktycznego”<sup>48</sup>. W zakresie tego pojęcia mieści się:

- niezasadne uznanie, że stan faktyczny ustalony w sprawie odpowiada hipotezie określonej w normie prawnej,
- błędne „niepodciągnięcie” ustalonego stanu faktycznego pod hipotezę określonej normy prawnej<sup>49</sup>.

Zarzut niewłaściwego zastosowania prawa materialnego wymaga wykazania i wyjaśnienia, jak dany przepis powinien być ustalony albo uzasadnienia powodów, zgodnie z którymi nie powinien być stosowany; w przypadku niezastosowania konkretnego przepisu należy uzasadnić konieczność jego zastosowania. Niezbędne jest zatem określenie powodów, przez które subsumpcja dokonana przez sąd – zdaniem skarżącego – jest błędna. Ponadto konieczne jest wskazanie przepisu, który powinien być zastosowany w konkretnym

---

<sup>44</sup> Por. wyrok NSA z 15.2.2006 r., II GSK 388/05, LEX nr 193936.

<sup>45</sup> Wyrok NSA z 30.9.2014 r., II GSK 1211/13, LEX nr 1572635.

<sup>46</sup> Wyrok NSA z 26.11.2014 r., I OSK 766/13, LEX nr 1657840.

<sup>47</sup> Por. wyrok NSA z 17.12.2020 r., II GSK 735/18; wyrok NSA z 5.6.2014 r., I OSK 294/14, LEX nr 1518050; wyrok NSA z 16.12.2020 r., I OSK 2053/19, LEX nr 3095370; wyrok NSA z 20.11.2020 r., II FSK 1911/18, LEX nr 3096145.

<sup>48</sup> Wyrok NSA z 16.11.2014 r., I OSK 766/13, LEX nr 1657840.

<sup>49</sup> Por. wyrok NSA z 17.12.2020 r., II GSK 735/18, LEX nr 3094927; wyrok NSA z 16.12.2020 r., I GSK 1439/20, LEX nr 3106589.

stanie faktycznym ustalonym w sprawie wraz z uzasadnieniem takiego stanowiska<sup>50</sup>. Za uzasadnienie należy przyjąć wyjaśnienie z jakich powodów przepis przyjęty przez sąd za podstawę prawną zaskarżonego wyroku nie odpowiada ustalonemu w sprawie stanowi faktycznego<sup>51</sup>. Stan faktyczny, do którego odnosi się skarżący, musi być bezsporny, ponieważ tylko w stosunku do niego możliwe jest wniesienie zarzutu naruszenia prawa materialnego. Twierdzenie, że ustalenia poczynione przez sąd są błędne, nie jest wystarczającym uzasadnieniem dla analizowanego zarzutu<sup>52</sup>, którego wniesienie nie może służyć wyłącznie podważeniu ustalonego stanu faktycznego<sup>53</sup>. Skuteczne powołanie się na naruszenie prawa materialnego poprzez jego błędne zastosowanie związane jest z koniecznością powołania się przez skarżącego na naruszenie przepisów postępowania w zakresie błędnie ustalonego stanu faktycznego, które podzielił sąd pierwszej instancji wydając zaskarżone orzeczenie<sup>54</sup>.

## 6. Podsumowanie

Przytoczenie podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienie jest jednym z elementów warunkujących wniesienie skargi kasacyjnej do NSA. Zgodnie z art. 174 p.p.s.a. wyróżnia się dwie podstawy: naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie oraz naruszenie przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Należy wskazać, że sąd administracyjny orzeka w granicach podstaw wskazanych przez skarżącego, co podkreśla ich szczególne znaczenie nie tylko dla samego zainicjowania postępowania, ale także jego późniejszego prowadzenia i rozpoznania. Sądy administracyjne niejednokrotnie biorą za przedmiot orzekania podstawy kasacyjne, których uszczegółowienie i opisanie w szerszym zakresie jest także przedmiotem analizy przedstawicieli doktryny - sygnalizuje to problemy, jakie pojawiają się wskutek wprowadzenia do postępowania przed sądem administracyjnym instytucji skargi kasacyjnej w obowiązującej formie.

Odpowiednie przepisy prawa zawarte w ustawie regulującej postępowanie przed sądami administracyjnymi nie rozstrzygają w sposób wystarczający pojawiających się problemów interpretacyjnych, a także wątpliwości pojawiających się w związku z praktycznym

---

<sup>50</sup>Por. wyrok NSA z 1.12.2020 r., II GSK 823/20, LEX nr 3089759.

<sup>51</sup> Wyrok NSA z 5.6.2006 r., I OSK 24/06, LEX nr 266229.

<sup>52</sup>Wyrok NSA z 13.3.2013 r., II GSK 2391/11, LEX nr 1296051.

<sup>53</sup>Wyrok NSA z 5.3.2013 r., I OSK 1116/12, LEX nr 1305294.

<sup>54</sup>Wyrok NSA z 3.12.2020 r., I GSK 949/20, LEX nr 3103934.

stosowaniem tych przepisów. W mojej ocenie niezbędne jest usunięcie przedmiotowych problemów w zakresie problematyki podstaw skargi kasacyjnej poprzez odpowiednie uregulowanie wątpliwych kwestii w przepisach dotyczących postępowania przed sądem administracyjnym. Pojawiające się niejasności stanowią o konieczności dokonania zmian celem uniknięcia dalszych rozbieżności i pogłębiających się problemów w stosowaniu rozważanej regulacji. Próby rozstrzygnięcia spornych kwestii przez sądy administracyjne nie są wystarczającym rozwiązaniem, biorąc pod uwagę system źródeł prawa powszechnie obowiązującego oraz doniosłą rolę zasad uregulowanych w Konstytucji, w tym prawo do sądu (por. art. 45 Konstytucji) oraz prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji (por. art. 78 Konstytucji). W tym miejscu warto także zwrócić uwagę na rozważania dotyczące realizacji zasady dwuinstancyjności, z uwagi na możliwość wniesienia skargi kasacyjnej opartej na konkretnych podstawach kasacyjnych<sup>55</sup>. Problem ten stał się przedmiotem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (TK), który orzekł zgodność przepisu wskazującego podstawy kasacyjne (art. 174 p.p.s.a.) z prawem do sądu i zasadą dwuinstancyjności (art. 45 ust. 1 w związku z art. 2, art. 7, art. 32 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 78 oraz art. 176 ust. 1 Konstytucji), choć TK podkreślił, że wprowadzenie skargi kasacyjnej w kształcie podobnym do obowiązującego w postępowaniu cywilnym nie uwzględnia specyfiki orzekania sądu administracyjnego i postępowania przed tym sądem<sup>56</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że przeniesienie instytucji skargi kasacyjnej z procedury cywilnej do postępowania sądownoadministracyjnego powoduje wiele rozbieżności w doktrynie. Zgadzam się ze stwierdzeniem, często pojawiającym się w opracowaniach dotyczących podjętej problematyki, zgodnie z którym wprowadzenie tego rodzaju rozwiązanie nie uwzględnia specyfiki postępowania sądownoadministracyjnego. Uregulowanie skargi kasacyjnej jako zwykłego środka zaskarżenia, choć w założeniu stanowi nadzwyczajny środek zaskarżenia w postępowaniu cywilnym, nie wydaje się być najskuteczniejszym rozwiązaniem. Ponadto niejasności, będące przedmiotem rozważania sądów i doktryny, wymagają odpowiedniej reakcji celem umożliwienia prawidłowego zaskarżania rozstrzygnięć sądu pierwszej instancji w postępowaniu sądownoadministracyjnym.

---

<sup>55</sup> Szerzej: H. Knysiak-Sudyka [w:] *Skarga...*

<sup>56</sup> Wyrok TK z 20.9.2006 r., SK 63/05, OTK-A z 2006, nr 8, poz. 108.

## Summary

### Cassation grounds in the case law of the Supreme Administrative Court

A cassation appeal in administrative court proceedings is a regular means of challenging a first instance judgment. The lodging of a cassation appeal is subject to detailed formal requirements, the fulfillment of which results in the Supreme Administrative Court reviewing the case on its merits. As a rule, the decision in question is made by the Supreme Administrative Court, although it is also possible for voivodship administrative court to make such a decision under a self-control procedure (pursuant to art. 179 of the Law of the Administrative Courts Procedure). One of the basic conditions that need to be met is to file a cassation complaint, the nature and manner of preparing which is specified not only in Art. 174 of the Law on Proceedings before Administrative Courts, but is also – in a particular way – determined by the case law of the Supreme Administrative Court. The grounds for cassation constitute an indispensable part of a cassation appeal, at the same time defining the limits of the court's subsequent adjudication. The aim of the article is to highlight the key guidelines indicated by the Supreme Administrative Court, the inclusion of which makes it much easier to properly comprehend the issues under consideration.

## Magdalena Adamczyk

Magister prawa, absolwentka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie. Asystentka sędziego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Warszawie. Główny obszar zainteresowań Autorki to postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne, a także prawo konstytucyjne i unijne.

## Bibliografia

### Literatura:

1. Adamiak B., *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, wyd. 2, Warszawa 2017

2. Adamiak B., *Uwagi o modelu dwuinstancyjnego postępowania sądowoadministracyjnego* [w:] *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności. Profesorowi zwyczajnemu dr. hab. Januszowi Borkowskiemu przyjaciele i uczniowie*, Łódź 2004
3. Dauter B., Kabat A., Niezgódka-Medek M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LEX 2019
4. Jagielski J., *Struktura prawa administracyjnego i rodzaje norm* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2019
5. Jopek-Bosiacka A., *Teoretycznoprawne i logiczne uwarunkowania przekładu prawnego*, LEX 2021
6. Kmiecik Z., *Glosa do wyroku NSA z 18.8.2005 r.*, FSK 207/04, OSP 2005, z. 2, poz. 18
7. Knysiak-Sudyka H. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. II, LEX 2019
8. Leoński Z., *Zmiany materialnego prawa administracyjnego w III RP a ochrona praw jednostki* [w:] *Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki*, red. Leoński Z., Poznań 1998
9. W. Piątek, *Podstawy skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, LEX 2011
10. Rząsa G., *Podstawy skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, PiP 2008, nr 8, s. 54-65
11. Tarno J.P., *Ewolucja orzecznictwa Naczelnego Sadu Administracyjnego w zakresie podstaw skargi kasacyjnej i zażalenia*, ZNSA z 2010, nr 5-6, s. 426-443
12. Tarno J.P., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. V, LEX 2016
13. Woś T., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. VI, LEX 2016
14. Wrześcińska-Nowacka A., *Podstawy skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, LEX 2021

Orzecznictwo:

1. Postanowienie NSA z 18.10.2011 r., II GZ 274/10
2. Postanowienie NSA z 29.1.2015 r., II OZ 59/15

3. Uchwała pełnego składu NSA z 26.10.2009 r., I OPS 10/09
4. Wyrok NSA z 8.9.2005 r., OSK 1950/04
5. Wyrok NSA z 15.2.2006 r., II GSK 388/05
6. Wyrok NSA z 5.6.2006 r., I OSK 24/06
7. Wyrok TK z 20.9.2006 r., SK 63/05
8. Wyrok NSA z 15.1.2008 r., II FSK 1527/06
9. Wyrok NSA z 16.3.2010 r., I FSK 163/09
10. Wyrok NSA z 18.3.2010 r., II FSK 1923/08
11. Wyrok NSA z 6.7.2011 r., I OSK 261/11
12. Wyrok NSA z 5.3.2013 r., I OSK 1116/12
13. Wyrok NSA z 13.3.2013 r., II GSK 2391/11
14. Wyrok NSA z 8.5.2014 r., I GSK 1005/12
15. Wyrok NSA z 5.6.2014 r., I OSK 294/14
16. Wyrok NSA z 2.9.2014 r., II OSK 435/13
17. Wyrok NSA z 30.9.2014 r., II GSK 1211/13
18. Wyrok NSA z 13.11.2014 r., I OSK 1420/14
19. Wyrok NSA z 16.11.2014 r., I OSK 766/13
20. Wyrok NSA z 19.11.2014 r., I FSK 1367/13
21. Wyrok NSA z 26.11.2014 r., I OSK 766/13
22. Wyrok NSA z 27.1.2015 r., II GSK 2140/13
23. Wyrok NSA z 13.10.2017 r., II FSK 1445/17
24. Wyrok NSA z 8.5.2019 r., I OSK 847/17
25. Wyrok NSA z 23.1.2020 r., II OSK 594/18
26. Wyrok NSA z 29.9.2020 r., II OSK 2259/18
27. Wyrok NSA z 18.11.2020 r., I GSK 495/18
28. Wyrok NSA z 20.11.2020 r., II FSK 1878/18
29. Wyrok NSA z 20.11.2020 r., II FSK 1911/18
30. Wyrok NSA z 27.11.2020 r., I FSK 573/18
31. Wyrok NSA z 1.12.2020 r., II GSK 823/20
32. Wyrok NSA z 3.12.2020 r., I GSK 949/20
33. Wyrok NSA z 8.12.2020 r., II FSK 2116/18
34. Wyrok NSA z 11.12.2020 r., II GSK 1012/18
35. Wyrok NSA z 16.12.2020 r., I OSK 2053/19

36. Wyrok NSA z 16.12.2020 r., I GSK 1439/20
37. Wyrok NSA z 17.12.2020 r., II GSK 735/18
38. Wyrok NSA z 13.1.2021 r., II FSK 2368/18
39. Wyrok NSA z 19.1.2021 r., II OSK 2523/20
40. Wyrok TK z 9.6.1998 r., K 28/97