



You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the University of Silesia in Katowice

Title: Postępowanie międzyinstancyjne w postępowaniu sądowoadministracyjnym

Author: Agnieszka Ziółkowska

Citation style: Ziółkowska Agnieszka. (2019). Postępowanie międzyinstancyjne w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego



Uznanie autorstwa - Na tych samych warunkach - Licencja ta pozwala na kopiowanie, zmienianie, rozprowadzanie, przedstawianie i wykonywanie utworu tak długo, jak tylko na utwory zależne będzie udzielana taka sama licencja.

Agnieszka Ziółkowska

Postępowanie międzyinstancyjne
w postępowaniu
sądowoadministracyjnym



WYDAWNICTWO
UNIwersytetu Śląskiego

Postępowanie międzyinstancyjne
w postępowaniu sądowniczym

Prace Naukowe



Uniwersytetu Śląskiego
w Katowicach
nr 3832

Agnieszka Ziółkowska

Postępowanie międzyinstancyjne
w postępowaniu sądownoadministracyjnym

Recenzent
Agnieszka Skóra

Spis treści

Wstęp	9
-----------------	---

Rozdział pierwszy

Instancja i instancyjność postępowania sądownoadministracyjnego w doktrynie prawa i judykaturze	15
1. Pojęcie instancji w prawie	15
2. Instancja w znaczeniu funkcjonalnym	20
3. Instancja pionowa i pozioma	23
4. Pojęcie instancyjności	26
5. Rodzaje instancyjności	32
5.1. Instancyjność pionowa	32
5.1.1. Dewolutywność jako cecha instancyjności pionowej.	33
5.1.2. Dwuinstancyjność postępowania	35
5.2. Instancyjność pozioma	42
6. Kształtowanie się instancyjności postępowania sądownoadministracyjnego w Polsce	48
6.1. Rozwój sądownictwa administracyjnego do 1980 r.	50
6.2. Od jednoinstancyjności do dwuinstancyjności postępowania sądownoadministracyjnego (okres 1980–2002)	69
6.3. Dwuinstancyjność postępowania sądownoadministracyjnego od 2004 r.	81
7. Funkcje instancyjności	92
8. Prawo do sądu a dwuinstancyjność postępowania sądownoadministracyjnego	103
9. Wpływ instancyjności na czas trwania postępowania sądownoadministracyjnego	117

Rozdział drugi

System środków odwoławczych w postępowaniu sądownoadministracyjnym	123
1. Prawo do zaskarżenia	123
2. Pojęcie środka zaskarżenia i środka odwoławczego oraz ich klasyfikacje	136
3. Charakter prawny środków odwoławczych w postępowaniu sądownoadministracyjnym	144
3.1. Skarga kasacyjna	144
3.2. Zażalenie	147

4. Modele kontroli instancyjnej w postępowaniach sądowych	151
4.1. Model apelacyjny	152
4.2. Model kasacyjny.	153
4.3. Model rewizyjny.	155
4.4. Model kontroli instancyjnej w postępowaniu sadowoadministracyjnym	157

Rozdział trzeci

Międzyinstancyjność w postępowaniu sadowoadministracyjnym	159
1. Miejsce postępowania międzyinstancyjnego w postępowaniu sadowoadministracyjnym	159
2. Zakres temporalny postępowania międzyinstancyjnego	162
3. Czynności sądu I instancji w postępowaniu międzyinstancyjnym	168
4. Definicja postępowania międzyinstancyjnego w postępowaniu sadowoadministracyjnym	171
5. Badanie dopuszczalności środka odwoławczego w międzyinstancyjnym postępowaniu w postępowaniu sadowoadministracyjnym	173
5.1. Wniesienie środka odwoławczego	173
5.2. Badanie dopuszczalności środka odwoławczego przez wojewódzki sąd administracyjny	175
5.2.1. Istnienie przedmiotu zaskarżenia	178
5.2.2. Zaskarżalność z mocy ustawy	182
5.2.3. Legitymacja do wniesienia środka	196
5.2.4. Interes (<i>gravamen</i>) w zaskarżeniu	201
5.2.5. Termin wniesienia środka	207
5.2.6. Badanie warunków formalnych środka odwoławczego	216
5.2.6.1. Wymagania środka odwoławczego właściwe dla zwykłego pisma procesowego	217
5.2.6.2. Badanie warunków konstrukcyjnych skargi kasacyjnej	223
5.2.6.3. Przymus adwokacko-radcowski	245
5.2.6.4. Wymagania fiskalne	252
5.3. Postępowania naprawcze	255
5.4. Odrzucenie środka odwoławczego	257
6. Kompetencje autokontrolne wojewódzkiego sądu administracyjnego w postępowaniu międzyinstancyjnym w postępowaniu sadowoadministracyjnym	260
6.1. Istota autokontroli wojewódzkiego sądu administracyjnego	260
6.2. Obowiązek autoremedury sądu I instancji	263
6.3. Aspekt czasowy kompetencji autokontrolnych	265
6.4. Przesłanki autokontroli wojewódzkiego sądu administracyjnego	266
6.4.1. Oczywiście usprawiedliwione podstawy skargi kasacyjnej i oczywiście uzasadnione zażalenie	268
6.4.2. Nieważność postępowania jako podstawa uprawnień autokontrolnych	270
6.5. Skład orzekający w trybie autokontroli	282
6.6. Zakres kompetencji autokontrolnych wojewódzkiego sądu administracyjnego w postępowaniu kasacyjnym	285
6.7. Zaskarżalność orzeczenia sądu I instancji wydanego w trybie autokontroli.	289
7. Orzeczenia sądu I instancji wpływające na bieg postępowania odwoławczego	290
7.1. Przywrócenie terminu do wniesienia środka odwoławczego	290
7.2. Zawieszenie postępowania międzyinstancyjnego	293
7.3. Umorzenie postępowania międzyinstancyjnego	297

7.3.1. Umorzenie postępowania na skutek cofnięcia środka odwoławczego	298
7.3.2. Umorzenie postępowania zażaleniowego	304
8. Kwestie wpadkowe rozstrzygane przez sąd I instancji w postępowaniu międzyinstan- cyjnym w postępowaniu sądownoadministracyjnym	306
8.1. Przyznanie prawa pomocy	306
8.1.1. Wniosek o przyznanie prawa pomocy w formie profesjonalnego pełnomoc- nika	309
8.1.2. Przyznanie prawa pomocy w zakresie kosztów sądowych	311
8.2. Wstrzymanie wykonania zaskarżonego orzeczenia	313
9. Czynności procesowo-techniczne w postępowaniu międzyinstancyjnym w postępowaniu sądownoadministracyjnym	315
9.1. Ocena odmowy sporządzenia skargi przez pełnomocnika przyznanego w ramach pomocy prawnej	316
9.2. Odpowiedź na środek odwoławczy strony przeciwnej	320
9.3. Przekazanie akt sprawy do Naczelnego Sądu Administracyjnego	327
9.3.1. Aspekt temporalny przekazania akt do sądu odwoławczego	328
9.3.2. Zakres przedmiotowy przekazywanych akt	329
9.3.3. Przygotowanie akt do przekazania sądowi II instancji	330

Rozdział czwarty

Instancyjność i postępowanie międzyinstancyjne w postępowaniu sądownoadmi- nistracyjnym w wybranych regulacjach europejskich	333
1. Wprowadzenie	333
2. Republika Federalna Niemiec	335
3. Austria	349
4. Republika Czeska	364
5. Republika Słowacka	374
6. Podsumowanie	389
Zakończenie	391
Bibliografia	397
Publikacje	397
Akty normatywne	428
Orzecznictwo krajowe	434
Orzecznictwo zagraniczne	446
Glosy	448
Inne źródła	449
Summary	451
Zusammenfassung	453
Resumé	455

Wstęp

Na kształt sądownictwa administracyjnego wpływa system przyjętych i uznawanych za podstawowe zasad i wartości oraz funkcji, jakie ma ono pełnić w konkretnym systemie prawnym. Zasadniczą rolą polskiego sądownictwa administracyjnego jest ochrona praworządności i praw podmiotowych jednostki. Te dwa kardynalne cele mają fundamentalny wpływ na przyjmowane przez ustawodawcę rozwiązania procesowe i determinują ich kształt. Pochodną ich uznania przez ustawodawcę jest także ukształtowanie procedury sądowoadministracyjnej, która gwarantując realizację postulatu prakseologii procesowej respektuje również zasadnicze prawa procesowe strony, jak prawo do sądu, prawo do zaskarżenia czy dwuinstancyjność postępowania prowadzonego przez sądy administracyjne. Współcześnie bowiem czas staje się wartością, przez pryzmat której oceniane jest sądownictwo administracyjne, stąd dążenie ustawodawcy do jego usprawnienia, przy jednoczesnym poszanowaniu innych zasad konstytucyjnych i procesowych oraz zachowaniu istoty procedury sądowoadministracyjnej, czasem z wykorzystaniem wzorców innych państw.

Większość wprowadzanych nowych instytucji procesowych poprzedza wnikliwa analiza ustawodawcy ważącego rezultaty wprowadzonych unormowań, a przy tym stanowi wyraz postulatów zgłaszanych przez przedstawicieli doktryny i wynikających z potrzeb praktyki. W taki sam sposób należy też rozpatrywać problematykę postępowania międzyinstancyjnego w postępowaniu sądowoadministracyjnym oraz zakres czynności podejmowanych w nich zarówno przez skarżących, jak i sądy I instancji. W szczególności wyposażenie tych ostatnich w kompetencje samokontroli, zarówno w postępowaniu kasacyjnym, jak i zażaleniowym, oznaczało dla ustawodawcy konieczność zbalansowania potrzeby ochrony interesu jednostki w szybszym zakończeniu postępowania, a jednocześnie ochronę obiektywnego porządku prawnego, wyrażającego się w tym przypadku w nienaruszeniu konstytucyjnej zasady dwuinstancyjności postępowania. Oprócz obaw prawnych co do wykorzystywania trybów samokontrolnych przez sądy I instancji, pojawiają się także obawy o podłoże społecznym, czy przyznane kompetencje aby na pewno zostaną przez wojewódzkie sądy administracyj-

ne wykorzystane, czy sądy będą skłonne zauważyć swoje błędy i dokonać ich korekty bez konieczności uruchamiania postępowania przed sądem II instancji, czy może kompetencje te staną się fasadowe i iluzoryczne.

Dodatkową kwestią jest sprawa dublowania się kompetencji wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego, i to *nomen omen* podwójnego dublowania: raz w zakresie badania wymogów formalnych środka zaskarżenia, a dwa – w zakresie uwzględniania z urzędu przesłanek nieważności postępowania. Ponadto, chodzi także o to, czy kompetencje administracyjnych sądów I instancji do uwzględniania rzeczonych przesłanek nie naruszają istoty dwuinstancyjności postępowania.

Problematyka postępowania międzyinstancyjnego w postępowaniu sądowo-administracyjnym nie była do tej pory przedmiotem pogłębionej analizy. Pewne jego fragmenty jednak stanowiły już pole badawcze, przede wszystkim tych autorów, którzy zajmowali się zagadnieniami dotyczącymi środków odwoławczych w postępowaniu sądowo-administracyjnym w ogólności, skargą kasacyjną, zażaleniem lub nieważnością postępowania sądowo-administracyjnego czy problematyką instancyjności w postępowaniu cywilnym.

Wybór problematyki postępowania międzyinstancyjnego w postępowaniu sądowo-administracyjnym jako problemu badawczego podyktowany był przede wszystkim próbą wskazania jego definicji, zakresu i charakteru czynności sądu, ukazania wachlarza i znaczenia czynności strony, a także określenia jego cezurury czasowej oraz wpływu tego fragmentu procedury na realizację postulatu szybkości postępowania przy jednoczesnym respektowaniu takich wartości konstytucyjnych, jak: prawo do sądu, prawo do zaskarżenia czy dwuinstancyjność postępowania.

Niniejsza monografia opiera się na założeniu, że postępowanie międzyinstancyjne w postępowaniu sądowo-administracyjnym, stanowiąc pierwszy etap postępowania odwoławczego, ma miejsce w przypadku modelu środków odwoławczych posiadających przymiot dewolutywności. Ze względu na centralne miejsce skargi kasacyjnej wśród środków odwoławczych w postępowaniu sądowo-administracyjnym to jej poświęcono najwięcej uwagi. Rozważania zostały dopełnione także postępowaniem zażaleniowym, z uwzględnieniem jego odrębności w stosunku do postępowania kasacyjnego. Poza zakresem rozważań pozostały środki zaskarżenia o niedewolutywnym charakterze.

Postępowanie międzyinstancyjne w postępowaniu sądowo-administracyjnym ma wymiar wielopłaszczyznowy i wykazuje ścisły związek z dwiema fundamentalnymi sferami: proceduralną (przede wszystkim model instancyjności postępowania sądowo-administracyjnego oraz zakres czynności sądu i stron w postępowaniu odwoławczym) i ustrojową (w tym kwestia instancji sądów administracyjnych oraz związek z naczelnymi zasadami konstytucyjnymi, wyprowadzonymi z art. 45, art. 78 i art. 176 Konstytucji RP), oraz ze sferą materialną.

Biorąc pod uwagę powyższe spostrzeżenia, problematyka międzyinstancyjnego postępowania sądowoadministracyjnego została ujęta w czterech rozdziałach. Rozdział pierwszy poświęcono zasadniczym problemom teoretyczno-historycznym, stanowiącym punkt wyjścia dalszych rozważań. Analizie poddano podstawowe zagadnienia związane z instancją oraz instancyjnością w prawie oraz orzecznictwie sądowym z odniesieniem do postępowania sądowoadministracyjnego, z wyraźnym zaakcentowaniem potrzeby rozróżnienia obu terminów. Niezbędne okazało się również wskazanie na rodzaje instancyjności, zasygnalizowanie potrzeby wprowadzenia instancyjności poziomej (zaskarżalności poziomej) w postępowaniu sądowoadministracyjnym i nazwanie pierwszego etapu postępowania, w tym modelu instancyjności. Analiza modelu pionowego instancyjności została wzmocniona zaprezentowaniem kształtowania się postępowania sądowoadministracyjnego w Polsce. Zwrócono uwagę na funkcję instancyjności, relację zasady dwuinstancyjności do prawa do sądu, a także wpływ instancyjności na czas trwania postępowania. Przede wszystkim zaś istotna jest ostatnia z wymienionych kwestii, stanowi bowiem swoistego rodzaju oś rozważań nad istotą i potrzebą postępowania międzyinstancyjnego w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

Z uwagi na przyjęte założenie, zgodnie z którym istnienie postępowania międzyinstancyjnego zależne jest od wniesienia środka odwoławczego, w rozdziale drugim skoncentrowano się na problematyce systemu środków odwoławczych w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Punktem wyjścia stała się kwestia zakresu przedmiotowego konstytucyjnego prawa do zaskarżenia. Podjęto próbę rozróżnienia takich istotnych pojęć, jak środek zaskarżenia i środek odwoławczy. Omówiono również istniejące w procedurach sądowych modele kontroli instancyjnej, ze wskazaniem występującego w polskim postępowaniu sądowoadministracyjnym.

Międzyinstancyjne postępowanie sądowoadministracyjne zostało omówione w rozdziale trzecim prezentowanej monografii, który stanowi jej trzon. Rozważania przede wszystkim odnoszą się do kwestii zasadniczych, takich jak miejsce tego postępowania w postępowaniu sądowoadministracyjnym i jego zakres czasowy. Podjęto próbę wskazania i określenia czynności składających się na ten etap postępowania odwoławczego z punktu widzenia różnych kryteriów i ich klasyfikacji czynności oraz skonstruowano definicję postępowania międzyinstancyjnego w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Omówienie tej problematyki było niezbędne dla dalszych rozważań związanych z analizą poszczególnych czynności, przy czym ich umiejscowienie w systematyce tego rozdziału było w pełni zamierzone, gdyż zostało zdeterminowane postulowaną kolejnością ich podejmowania. Przedmiotem dalszych rozważań uczyniono badanie dopuszczalności środka odwoławczego, kompetencje autokontrolne sądu I instancji, orzeczenia sądu I instancji wpływające na bieg postępowania odwoławczego, kwestie wпадkowe, o których orzeka wojewódzki sąd administra-

cyjny w ramach postępowania międzyinstancyjnego, oraz wykonywane przez niego czynności procesowo-techniczne.

W rozdziale czwartym odniesiono się do regulacji postępowania sądowno-administracyjnego w zakresie postępowania międzyinstancyjnego czterech państw: Republiki Federalnej Niemiec, Austrii, Republiki Czeskiej oraz Republiki Słowackiej. Wybór wskazanych reżimów prawnych nie był przypadkowy, chodziło bowiem do wskazanie sposobów uregulowania tego etapu postępowania odwoławczego w państwach, w których inaczej lub podobnie wygląda instancyjność w postępowaniu sądowno-administracyjnym, do których doświadczeń często odwołuje się ustawodawca, lub z którymi polskie sądownictwo administracyjne łączy wspólne uwarunkowania historyczne. Celem porównania regulacji innych państw było wskazanie podobieństw i zbieżności oraz różnic w zakresie przebiegu postępowania międzyinstancyjnego. Struktura tego rozdziału odpowiada systematyce problemów analizowanych w polskim porządku prawnym.

Każdy podrozdział pracy kończy syntetyczne podsumowanie, zawierające tezy wynikające z rozważanych problemów. W zakończeniu sformułowano wnioski końcowe dotyczące badanej problematyki.

W monografii posłużono się kilkoma metodami badawczymi. Wykorzystano metodę analityczno-prawną oraz analityczno-syntetyczną¹, gdyż punktem wyjścia rozważań wokół postępowania międzyinstancyjnego w postępowaniu sądowno-administracyjnym była analiza obowiązujących przepisów prawa krajowego (w tym przede wszystkim Konstytucji, przepisów ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Prawo o ustroju sądów administracyjnych i Kodeksu postępowania cywilnego) oraz prawa wybranych państw europejskich w celu ich egzegezy² oraz ustalenia wzajemnych związków w zakresie odnoszącym się do środków odwoławczych. Wspomniana metoda stała się niezbędna dla próby skonstruowania definicji postępowania międzyinstancyjnego w postępowaniu sądowno-administracyjnym. W celu ukazania ewolucji kształtowania się instancyjności i wpływu tradycji na jej współczesny kształt w administracyjnym sądownictwie polskim, a także Republiki Federalnej Niemiec, Austrii, Republiki Czeskiej i Republiki Słowacji posłużono się metodą historyczną. Wskazanie i przybliżenie nieraz rozbieżnych poglądów przedstawicieli doktryny krajowej i zagranicznej stało się niezbędne dla ukazania doniosłości omawianej problematyki i konieczności formułowania wniosków *de lege ferenda*. Bliskość legislacyjna, a także związki wynikające z przeszłości polskiego sądownictwa administracyjnego zdeterminowały potrzebę sięgnięcia do rozważań doktrynalnych oraz poglądów judykatury, przede wszystkim Sądu Najwyższego, z zakresu procedury cywilnej. W konsekwencji zastosowano metodę

¹ J. STOCHAJ, Ł. ROMAN, *Wybrane metody teoretyczne w naukach społecznych i ich zastosowanie*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej” 2013, nr 2(6), s. 184.

² Zob. Z. LEOŃSKI, *Nauka administracji*, Warszawa 1999, s. 16.

komparatystyczną³ w odniesieniu do regulacji krajowych procedur sądowych (tzw. porównanie wewnętrzne⁴), głównie postępowania cywilnego, związanych z rozważanymi problemami, co pozwoliło wskazać na rozwiązania zbieżne i różnice. W odniesieniu do zagranicznych postępowań sędowoadministracyjnych⁵ metoda ta pozwoliła przybliżyć zakres czynności podejmowanych w postępowaniu sędowoadministracyjnym w wybranych krajach. Praktyczny aspekt znaczenia i funkcji instancyjności oraz obraz całego spektrum czynności podejmowanych w postępowaniu międzyinstancyjnym w postępowaniu sędowoadministracyjnym można było wskazać dzięki zastosowaniu metody empirycznej prezentującej bogactwo orzecznictwa krajowego (Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych) oraz orzecznictwa badanych reżimów prawnych pozostałych państw. Analizując działalność sądów administracyjnych, w ograniczonym zakresie wdrożono metodę socjologiczną.

W monografii uwzględniono stan prawny, literaturę i orzecznictwo na dzień 8 grudnia 2018 r.

³ Zob. I. SZYMCZAK, *Metoda nauki o porównaniu systemów prawnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny” 2014, z. 3, s. 37–49.

⁴ B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI, *Postępowanie administracyjne a postępowanie cywilne – porównanie funkcji i zasad*, w: *Prawo – Administracja – Obywatele. Księga poświęcona Eugeniuszowi Smoktunowiczowi*, red. A. JAMRÓZ i in., Białystok 1997, s. 25.

⁵ Czasem nazywanych sprawiedliwością administracyjną, szerzej zob. G. ŁASZCZYCA, w: „System Prawa Administracyjnego Procesowego”, red. G. ŁASZCZYCA, A. MATAN, T. 1: *Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2017, s. 79 i nast.

Rozdział pierwszy

Instancja i instancyjność postępowania sądownoadministracyjnego w doktrynie prawa i judykaturze

1. Pojęcie instancji w prawie

Instancja i instancyjność są jednymi z zasadniczych cech każdego postępowania w demokratycznym państwie prawa i należą do „światowych standardów praworządności”¹. W systemie prawa polskiego nie ma legalnej definicji tych terminów². W doktrynie postępowania cywilnego wskazuje się, że instancja odnosi się do zagadnień ustrojowych i jest związana z zakresem kognicji sądów, co sprawia, że jest pojęciem statycznym. Instancyjność zaś, odnosząc się do biegu postępowania i będąc elementem zaskarżalności, ma charakter dynamiczny³. Instancję cechuje zatem wymiar ustrojowy związany z miejscem sądu (organu) w strukturze, wyznaczonej ze względu na zakres powierzonych kompetencji, a instancyjność charakteryzuje walor proceduralny, wynikający z takiego ukształtowania toku postępowania, które pozwala na przechodzenie sprawy z jednej instancji do drugiej, w wyniku wniesienia przez legitymowany podmiot środka zaskarżenia. System instancyjny umożliwia bowiem przeprowadzenie sprawy przez dwa lub więcej stadiów postępowania przed różnymi sądami, w celu zapewnienia sądowi wyższemu kontroli nad orzeczeniami sądów niższych⁴.

¹ J. ONISZCZUK, *Państwo prawne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zasady państwa prawnego)*, Warszawa 1996, s. 45.

² Jak podkreśla M. Michalska-Marciniak, także w języku prawniczym oraz w praktyce nie ma rozbieżności co do rozumienia terminu „instancja” – zob. M. MICHALSKA-MARCINIAK, *Zasada instancyjności w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2013, s. 63.

³ *Ibidem*, s. 88.

⁴ *Słownik języka polskiego*, red. M. SZYMCZAK, T. 1, Warszawa 1978, s. 794.

Pojęcie „instancja” wywodzi się z języka łacińskiego (*instantia*) i ma wiele znaczeń. Oznacza bowiem: 1) bliskość, obecność, terażniejszość; 2) zapobiegliwość, wytrwałość, gorliwość; 3) naleganie, żądanie, usilne domaganie się; 4) gwałtowność, porywczosć, pośpiech⁵, a także wstawiennictwo, pozew, skargę, orzeczenie, wyrok⁶ oraz szczebel w strukturze organizacyjnej wyposażony w kompetencję do określonego działania⁷. Słownikowe ujęcie terminu „instancja” wskazuje, że jest to każdy z kolejnych stopni w hierarchii władz w systemie podległych sobie instytucji (państwowych, sądowych, administracyjnych), organizacji itp.⁸, a sąd jakiejś instancji to sąd zajmujący określone miejsce w hierarchii sądów⁹. Terminu tego używa się nie tylko w prawie polskim, lecz także w prawie niemieckim (*instanz*¹⁰), hiszpańskim (*instancia*¹¹), francuskim (*instance*¹²) czy słowackim (*inštančie*¹³).

W doktrynie dokonano kilku prób zdefiniowania instancji oraz roli, jaką odgrywa. I tak zdaniem T. Nowickiego, instancja oznacza stosunek organizacyjno-hierarchiczny¹⁴ jednej władzy sądowej do drugiej – nadrzędnej lub podrzędnej¹⁵. Podobnie J. Zimmermann pod pojęciem „instancja” rozumie „każdy organ, który jest wkomponowany w strukturę administracji: podlega w jakiś sposób organowi wyższemu lub jest organem nadrzędnym nad innym organem”¹⁶. W prawie procesowym instancja „oznacza stopnie (procesy) rozpoznawania sprawy od jej wszczęcia do wydania ostatecznego (prawomocnego) orzeczenia”¹⁷, przy czym zakłada się, że ponowne rozpatrzenie sprawy lub kontrola orzeczenia dokonywana jest przez sąd wyższy¹⁸. Analogicznie H. Knysiak-Mol-

⁵ J. PIEŃKOS, *Słownik łacińsko-polski. Łacina w nauce i kulturze*, Kraków 2001, s. 215.

⁶ J. SONDEL, *Słownik łacińsko-polski dla prawników i historyków*, Kraków 2001, s. 502.

⁷ *Encyklopedia prawa*, red. U. KALINA-PRASZNIC, wyd. 4., Warszawa 2007, s. 242.

⁸ *Słownik języka polskiego*, red. M. SZYMCAK, T. 1..., s. 794.

⁹ *Inny słownik języka polskiego PWN*, red. M. BAŃKO, Warszawa 2000, s. 539.

¹⁰ Zob. np. § 65 VwGO.

¹¹ Zob. np. art. 139 ust. 1 *reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa Instancia*.

¹² Np. Livre IV *Code de justice administrative: L'introduction de l'instance de premier ressort*.

¹³ Np. § 85 ust. 3 *správny súdny poriadok*.

¹⁴ Na temat stosunków zależności zob. np. J. JEŻEWSKI, *Podległość hierarchiczna w administracji. Zarys problematyki*, w: *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, red. M. WIERZBOWSKI, J. JAGIELSKI, A. WIKTOROWSKA, E. STEFAŃSKA, Warszawa 2009, s. 99 i nast.

¹⁵ T. NOWICKI, *Zagadnienie instancji w sądownictwie administracyjnym*, Poznań 1937, s. 37.

¹⁶ J. ZIMMERMANN, *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986, s. 11.

¹⁷ A. ZIELIŃSKI, *Konstytucyjny standard instancyjności postępowania sądowego*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 11, s. 3.

¹⁸ T. WIŚNIEWSKI, *Problematyka instancyjności postępowania sądowego w sprawach cywilnych*, w: „*Art et ius*”. *Księga pamiątkowa ku czci Sędziego Stanisława Rudnickiego*, Warszawa 2005, s. 294.

czyk stoi na stanowisku, że instancja to organy różnych stopni¹⁹. W doktrynie prawa niemieckiego podkreśla się potrzebę istnienia instancji, wskazując, że „pewna ilość instancji (*Instanzenmehrheit*), [...] ma zapobiec niebezpieczeństwu, by w jurysdykcji nie doszło do zbyt jaskrawego subiektywizmu, wzgl. by zbyt indywidualne właściwości poszczególnego sędziego nie znalazły swego oddźwięku w orzecznictwie sądowym”²⁰.

Pojęcie instancji wiąże się z problemami organizacyjno-ustrojowymi (szczelnością), funkcjonalnymi (kompetencjami) oraz procesowymi (przebiegiem postępowania przed poszczególnymi instancjami oraz przebiegiem postępowania międzyinstancyjnego)²¹, na co zwraca się uwagę zarówno w judykaturze, jak i doktrynie. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że „sądem pierwszej instancji jest ten, przed którym rozpoczyna się [główne] postępowanie sądowe, w wyniku którego organ ten ma wydać rozstrzygnięcie dotyczące sporu istniejącego między stronami”²². Jak trafnie akcentuje M. Romańska²³, oznaczenie instancji w świetle orzecznictwa SN oraz sądów powszechnych następuje z uwzględnieniem struktury organizacyjnej sądów oraz kompetencji do załatwienia konkretnej sprawy. Z tego też względu o tym, czy sąd jest pierwszo-, czy drugoinstancyjny decyduje jego miejsce w strukturze sądownictwa, a nie to, czy daną sprawę rozstrzyga po raz pierwszy²⁴. Podzielając pogląd wspomnianej autorki²⁵, należy przyjąć, że zasada dwuinstancyjności jest silnie związana zarówno przedmiotem postępowania, jak i ustrojowym charakterem podmiotu prowadzącego to postępowanie, czyli instancją.

Miejsce sądów w strukturze instancyjnej można rekonstruować w powiązaniu z ustrojem wymiaru sprawiedliwości. Z kolei instancja w postępowaniu administracyjnym pozostaje w związku ze strukturą organów administracji publicznej, stąd też w doktrynie postępowania administracyjnego wyróżnia się właściwość instancyjną. Jest ona ujmowana jako szczególna postać właściwości rzeczowej²⁶,

¹⁹ H. KNYSIAK-MOLCZYK, *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2004, s. 233.

²⁰ F. DOERR, *Allgemeine Lehren der Gerichtsverfassung*, „Archiv des öffentlichen Rechts” 1921, Nr. 41, s. 69 i nast.

²¹ Por. J. ZIMMERMANN, *Administracyjny tok instancji...*, s. 12.

²² Wyrok TK z dnia 22 października 2013 r., SK 14/13, OTK-A 2013, nr 7, poz. 100.

²³ M. ROMAŃSKA, *Wpływ orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego na kształt i sprawność systemu środków zaskarżenia w postępowaniu cywilnym*, „Polski Proces Cywilny” 2017, nr 2, s. 173.

²⁴ Zob. np. T. ZEMBRZUSKI, *Zaskarżanie orzeczeń incydentalnych wydanych po raz pierwszy w toku instancji (uwagi na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego)*, „Przegląd Sądowy” 2007, nr 9, s. 23.

²⁵ M. ROMAŃSKA, *Wpływ orzecznictwa ...*, s. 174.

²⁶ T. WIŚNIEWSKI, *Przebieg procesu cywilnego*, wyd. 2, Warszawa 2013, s. 249. Na potrzebę wyodrębnienia właściwości instancyjnej z właściwości rzeczowej wskazuje także J. Zimmermann – zob. J. ZIMMERMANN, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 47; IDEM, *Administracyjny tok instancji...*, s. 52.

zwana czasem właściwością funkcjonalną²⁷, rozumiana jako wskazanie, który w pionie organ jest właściwy do załatwienia określonej kategorii spraw²⁸. Stanowisko to wobec postępowania administracyjnego znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. I tak w Postanowieniu NSA z dnia 25 września 2009 r. podkreślono, że „Przepis art. 17 pkt 1 k.p.a. należy interpretować w związku z treścią art. 20 k.p.a., w którym określone zostały reguły ustalenia właściwości rzeczowej, również w zakresie instancyjnej. Jak wynika z art. 20 k.p.a., właściwość organów ustala się na podstawie przepisów o zakresie ich działania i przepis ten ma pierwszeństwo przed ogólną konstrukcją właściwości instancyjnej określonej w art. 17 pkt 1²⁹”. W doktrynie postępowania administracyjnego przyjmuje się, że właściwość instancyjna to właściwość przysługująca organowi administracji publicznej, która „tworzy po stronie organu administracyjnego wyższego stopnia [...] prawną zdolność do decydowania o decyzji organu niższego stopnia”³⁰. Jest to zatem zdolność do załatwienia sprawy w danej instancji, a jednocześnie „rodzaj właściwości rzeczowej, którą ustanawiają nie przepisy prawa administracyjnego, lecz przepisy o postępowaniu administracyjnym”³¹. Podobnie w postępowaniu sądownoadministracyjnym, gdzie podziału na dwie instancje sądowe w postępowaniu sądownoadministracyjnym dokonała ustawa ustrojowa w art. 3 p.u.s.a. w zw. z art. 2 p.u.s.a.

²⁷ W procedurze karnej przyjmuje się, że właściwość rzeczowa, określona w art. 24 i art. 25 k.p.k., oznacza uprawnienie do całościowego rozpoznania sprawy w I instancji. Przepisy te określają sądy rejonowe jako sądy I instancji, sądy okręgowe zaś są sądami pierwszoinstancyjnymi wyjątkowo – szerzej zob. np. D. SZUMIŁO-KULCZYCKA, *Prawo do sądu właściwego w polskim procesie karnym i gwarancje jego realizacji*, w: *Zasady procesu karnego wobec wyzwań współczesności. Księga ku czci profesora Stanisława Waltosia*, red. J. CZAPSKA, A. GEBERLE, A. ŚWIATŁOWSKI, A. ZOLL, Warszawa 2000, s. 719. Za uznaniem właściwości funkcjonalnej za element właściwości rzeczowej zob. np. M. STAHL, *O doskonaleniu postępowania administracyjnego*, „Acta Universitatis Lodzianensis”, Folia Iuridica 1981, nr 3, s. 90. Zob. też np. W. DAWIDOWICZ, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 60; J. ZIMMERMANN, *Polska jurysdykcja...*, s. 46, podobnie T. MISIUK-JODŁOWSKA, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 1996, s. 151 i nast. Inaczej właściwość funkcjonalną ujmuje M. Żbikowska (M. ŻBIKOWSKA, *Właściwość funkcjonalna Sądu Najwyższego do rozpoznania zażaleń w postępowaniu okołokasacyjnym*, „Prokuratura i Prawo” 2016, nr 6, s. 124), przywołując uchwałę SN, według której właściwość ta „(w przeciwieństwie do właściwości rzeczowej) prezentuje właściwość »do niecałościowego rozpoznania sprawy«, czyli rozstrzygnięcia w toku postępowania pojedynczej kwestii względnie ich zespołu” – zasad. Uchwały SN z dnia 27 lutego 2013 r., I KZP 26/12, Lex nr 1284478; podobnie S. STACHOWIAK, *Rodzaje właściwości sądu w ujęciu nowego kodeksu karnego*, „Prokuratura i Prawo” 1999, nr 10, s. 16 – właściwość funkcjonalna, inaczej czynnościowa, to zdolność sądu do rozpoznania sprawy ze względu na stadium postępowania (instancję) lub rodzaj wykonywanych czynności.

²⁸ Zob. B. ADAMIAK, *Tok instancji przed organami samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 9, s. 4.

²⁹ II GW 11/12, Legalis nr 1109272; podobnie Postanowienie NSA z dnia 20 grudnia 2011 r., II OW 119/11, Legalis nr 429428.

³⁰ W. DAWIDOWICZ, *Postępowanie administracyjne...*, s. 60.

³¹ Ibidem; inaczej J. ZIMMERMANN, *Administracyjny tok instancji...*, s. 53.

Na podstawie wskazanej regulacji wyróżnia się dwa szczeble sądów administracyjnych: wojewódzkie sądy (I instancji – *sąd a quo*) i Naczelny Sąd Administracyjny (II instancji – *sąd a quem*), a zakres ich właściwości instancyjnej jest silnie związany z właściwością rzeczową określoną w ustawie – Prawo o postępowaniu sadowoadministracyjnym (art. 3, art. 4 i art. 15 p.p.s.a.). Można zatem przyjąć za J. Zimmermannem, że właściwość instancyjna przysługuje organowi (sądowi) określonego stopnia ze względu na instancję, w której on występuje³².

Gdy sprawa przechodzi kolejno z jednej instancji do drugiej, mówi się o toku instancji. Tok instancji zachodzi wówczas, gdy system prawny przewiduje przynajmniej dwie instancje, określając jednocześnie ich sposób i kolejność działania, przy czym chodzi o następstwo organów tego samego typu (sądowe lub administracyjne). Tok instancji zatem zakłada, że „orzekanie w jednej sprawie najpierw organu pierwszej instancji, a następnie drugiej instancji, co wcale nie oznacza, iż zawsze musi to być powiązane ze szczeblową strukturą administracji tak, by najpierw decyzję wydał organ »niższej«, a później »wyższej« instancji”³³. Jego istotą w postępowaniu sadowoadministracyjnym jest zarówno zapewnienie kontroli orzeczeń wydawanych przez wojewódzkie sądy administracyjne, jak i ochrona praw jednostek w tym postępowaniu. Tok instancji uruchamiany jest w wyniku skorzystania przez legitymowany podmiot z przysługującego mu środka zaskarżenia orzeczenia wydanego w I instancji. Zatem wniesienie środka zaskarżenia uruchamia tok instancji. Zdaniem J. Zimmermanna, tok instancji oznacza pewien dynamizm (przesunięcie, ruch), przejście z jednej instancji do drugiej³⁴. Jednak między instancjami nie przechodzą kompetencje, gdyż te zasadniczo sztywno przypisane są każdej z nich. Można co najwyżej mówić o porównywalności kompetencji i możliwości ich realizacji w odpowiednim momencie procesowym³⁵. W postępowaniu sadowoadministracyjnym przykładem takiej sytuacji może być badanie formalne skargi kasacyjnej przez wojewódzkie sądy administracyjne i NSA. W aspekcie temporalnym tok instancji obejmuje zarówno postępowanie prowadzone w I i II instancji, jak i postępowanie międzyinstancyjne. Jak bowiem podkreśla J. Zimmermann, odnosząc się do postępowania administracyjnego, „działanie organu I instancji staje się miarodajne dla całego toku instancji dopiero wtedy, gdy zostanie on uruchomiony – czyli zapoczątkuje się przejście sprawy do II instancji”³⁶. Uruchomienie toku instancji jest uprawnieniem procesowym legitymowanych podmiotów. Sadowoadmi-

³² J. ZIMMERMANN, *Administracyjny tok instancji...*, s. 52.

³³ M. PUŁŁO, *O „poziomym” toku instancji w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2012, T. 28, s. 298.

³⁴ J. ZIMMERMANN, *Administracyjny tok instancji...*, s. 12; podobnie B. BOGOMILSKI, *Tok instancji w postępowaniu administracyjnym*, „Rada Narodowa – Gospodarka – Administracja” 1974, nr 10, s. 42–44.

³⁵ Por. J. ZIMMERMANN, *Administracyjny tok instancji...*, s. 12.

³⁶ *Ibidem*, s. 13.

nistracyjny tok instancji uruchamiany jest przede wszystkim w celu kontroli orzeczenia, ale pełni też inne funkcje, o których będzie jeszcze mowa.

Tok instancji jest zatem zdeterminowany zarówno normami o charakterze procesowym, wskazującymi rodzaj czynności procesowych podejmowanych przez sądy poszczególnych instancji, jak też normami ustrojowo-organizacyjnymi, określającymi miejsce sądu (organu) w strukturze sądownictwa (lub organów), oraz normami materialnymi.

Za trafny należy uznać pogląd sformułowany przez W. Berutowicza, który wyraźnie podkreślił, że rozważając wielość instancji, należy wskazać liczbę sądów nadrzędnych, które mogą kolejno sprawdzać orzeczenia sądów niższych³⁷. Jednocześnie ustawodawca musi rozważyć celowość wieloinstancyjności, pamiętając, że optymalne założenia toku instancji możliwe są do spełnienia w ramach modelu dwuinstancyjności. Negatywnymi skutkami zbyt dużej liczby instancji może być mnożenie powtarzających się czynności procesowych przed sądami różnych instancji, co przekłada się na przedłużenie czasu trwania postępowania. Wielość instancji może również powodować dezorientację prawną strony oraz potrzebę zwiększenia nakładów finansowych i kadrowych.

2. Instancja w znaczeniu funkcjonalnym

Instancja w prawie, jak już podkreślono, może wiązać się z podporządkowaniem. Jednak w przypadku instancyjności w prawie sądowym podporządkowanie to ma swoisty charakter, gdyż „w porządku ustrojowym obowiązują zasady niezawisłości sędziowskiej oraz niezależności i odrębności organizacyjnej sądów. Dlatego też nadzór sądu wyższego (przełożonego) w obszarze objętym niezawisłością (w zakresie orzekania i kierunku postępowania) ma charakter judykacyjny”³⁸. Inaczej zatem niż w postępowaniu administracyjnym instancja w postępowaniu sądowoadministracyjnym nie oznacza powiązań strukturalno-organizacyjnych.

Przepisy kompetencyjne oraz proceduralne wskazują, w której instancji sprawa jest rozstrzygana. W tym znaczeniu mówi się o instancjach w ujęciu funkcjonalnym, a tym samym o orzeczeniach wydanych w I lub w II instancji. Instancja w ujęciu funkcjonalnym oznacza, że organowi (sądowi) danego szczebla można przypisać określone kompetencje, które są mu przypisane w sposób wyłączny, albo posiada kompetencje, które realizuje jako pierwszy w ustalonej przez prawo kolejności³⁹. Taka perspektywa pozwala wskazać sądy (organy), któ-

³⁷ W. BERUTOWICZ, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1947, s. 334.

³⁸ T. WIŚNIEWSKI, *Problematyka instancyjności postępowania sądowego...*, s. 300.

³⁹ Zob. J. ZIMMERMANN, *Administracyjny tok instancji...*, s. 11.

re są właściwe do podejmowania określonego rodzaju czynności procesowych ze względu na miejsce w strukturze. Jak podkreśla W. Dawidowicz, w procedurze administracyjnej dopuszczalna jest sytuacja, w której organ usytuowany na tym samym szczeblu struktury administracji publicznej raz występuje jako organ I instancji, a innym razem jako organ II instancji, a zróżnicowanie to jest wynikiem rodzaju rozpatrywanej sprawy⁴⁰.

Wyrażony w art. 176 ust. 1 Konstytucji RP⁴¹ model instancyjności wymaga wprowadzenia szczeblowej struktury sądownictwa, także administracyjnego. Szczegółowa regulacja organizacji sądów administracyjnych została określona zarówno w p.u.s.a.⁴², jak też w p.p.s.a.⁴³ (*ut supra*). Dwurzędową strukturę sądów administracyjnych tworzą wojewódzkie sądy administracyjne oraz Naczelny Sąd Administracyjny.

Orzekające w I instancji wojewódzkie sądy administracyjne są co do zasady sądami kasatoryjnymi, przy czym nie są związane granicami skargi i mają obowiązek uwzględniać wszelkie naruszenia prawa (materialnego i procesowego), jakich dopuściły się organy administracji w granicach sprawy. Odnosi się to do wszelkich aktów i czynności podjętych lub wydanych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach sprawy, jeśli jest to niezbędne do jej końcowego załatwienia (art. 135 p.p.s.a.). Ponadto, w aspekcie właściwości funkcjonalnej, za ich pośrednictwem wnoszone są środki odwoławcze (skarga kasacyjna i zażalenie), badają spełnienie warunków formalnych tych środków oraz prowadzą postępowania autokontrolne (art. 179a, art. 195 § 2 p.p.s.a.), rozpoznają sprzeciwy w sprawach dotyczących pomocy prawnej (art. 259 § 1 p.p.s.a.). Rozpoznając sprawy w trybie autokontroli, stają się *quasi*-sądami odwoławczymi. Podobnie, rozpoznając sprzeciw od zarządzenia referendarza wydanego na podstawie przepisu art. 260 § 2 zd. 2 p.p.s.a., orzekają jako sąd II instancji.

Z kolei Naczelny Sąd Administracyjny jako sąd II instancji weryfikuje rozstrzygnięcia wojewódzkich sądów administracyjnych (rozpoznaje środki odwoławcze) – a nie działania bądź zaniechania administracji – działając wyłącznie w granicach skargi kasacyjnej. NSA pełni bowiem podwójną funkcję: z jednej strony jest sądem drugoinstancyjnym, a z drugiej – sądem szczególnym, o roli zbliżonej do tej, jaką odgrywa Sąd Najwyższy w odniesieniu do sądownictwa powszechnego i wojskowego. Takie rozwiązanie stanowi uzasadnienie dla określenia

⁴⁰ W. DAWIDOWICZ, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 188.

⁴¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.

⁴² Ustawa – Prawo o ustroju sądów administracyjnych z dnia 25 lipca 2002 r., tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 2107 ze zm.

⁴³ Ustawa – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z dnia 30 sierpnia 2002 r., tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 1302 ze zm.

pozycji NSA jako sądu w randze SN⁴⁴. Naczelny Sąd Administracyjny w ramach właściwości funkcjonalnej podejmuje uchwały mające na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych (art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a.), oraz konkretne zawierające rozstrzygnięcie zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądownoadministracyjnej (art. 15 § 1 pkt 3 p.p.s.a.). NSA rozpoznaje także w I instancji sprawy należące do jego właściwości, np. na podstawie art. 4 ust. 3 ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki⁴⁵, jeżeli skarga dotyczy przewlekłości postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym lub Naczelnym Sądem Administracyjnym – właściwy do jej rozpoznania jest Naczelny Sąd Administracyjny. Rozpoznaje sprawy dyscyplinarne sędziów sądów administracyjnych i asesorów sądowych: 1) w pierwszej instancji – w składzie trzech sędziów; 2) w drugiej instancji – w składzie siedmiu sędziów, na mocy art. 48 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych⁴⁶.

Nadto, w świetle ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa⁴⁷ Naczelny Sąd Administracyjny jest właściwy do rozpatrzenia odwołania od uchwały Rady dotyczącej powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego (art. 44 ust. 1 a). Zgodnie z regulacją zawartą w art. 44 ust. 3 tej ustawy, NSA stosuje w tych przypadkach przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego⁴⁸ o skardze kasacyjnej. Przepisu art. 87(1) tej ustawy nie stosuje się. W nielicznym orzecznictwie NSA stoi na stanowisku, że stosuje nie tylko przepisy Działu V a ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, lecz wszelkie inne dotyczące skargi kasacyjnej⁴⁹. Z kolei, jak podkreśla się w orzecznictwie SN sprzed nowelizacji ustawy, które jednak zachowuje swoją aktualność, przy rozpoznawaniu odwołania od uchwał KRS, przepisy k.p.c. sąd stosuje odpowiednio, przy czym odpowiednie stosowanie może polegać na zastosowaniu przepisu (lub jego części) wprost, z modyfikacją lub nawet na odmowie zastosowania⁵⁰.

⁴⁴ K. ZIEMSKI, *Czy procedury administracyjne i sądownoadministracyjne odpowiadają współczesnym potrzebom?*, w: *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, red. A. ZWARA, Warszawa 2018, s. 340.

⁴⁵ Z dnia 17 czerwca 2004 r., tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 75 ze zm.

⁴⁶ Dz.U. 2018, poz. 23 ze zm.

⁴⁷ Tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 389 ze zm.

⁴⁸ Tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 1360 ze zm.

⁴⁹ Zob.: Postanowienie NSA z dnia 27 września 2018 r., II GW 26/18, Legalis nr 1828290; Postanowienie NSA z dnia 25 września 2018 r., II GW 22/18, Legalis nr 1825318; Postanowienie NSA z dnia 25 września 2018 r., II GW 2/18, Legalis nr 1825320; Postanowienie NSA z dnia 25 września 2018 r., II GW 23/18, Legalis nr 1825319.

⁵⁰ Por. Uchwała SN z dnia 18 grudnia 2001 r., III ZP 25/01, OSNAPiUS 2002, nr 13, poz. 301; Postanowienie SN z dnia 24 czerwca 2015 r., III KRS 22/15, OSNAPiUS 2017, nr 6, poz. 77, s. 833.

Naczelny Sąd Administracyjny nie jest typowym sądem drugoinstancyjnym rozpoznającym sprawy sądownoadministracyjne, co wynika z przyjętego przez ustawodawcę modelu sądownictwa administracyjnego. Oczywiście jest, że nie może zostać także uznany za kolejną instancję w postępowaniu administracyjnym, a to ze względu na odrębność zarówno ustrojową, jak i procesową. Ponadto, mimo że ma ograniczone możliwości orzekania reformatoryjnego, w postępowaniu prowadzonym przez NSA nie dochodzi do dwukrotnego rozpoznania sprawy rozstrzygniętej przez wojewódzki sąd administracyjny jako sąd pierwszoinstancyjny⁵¹.

3. Instancja pionowa i pozioma

Biorąc pod uwagę wzajemne relacje pomiędzy organami lub sądami w ich strukturach, można mówić o układach wertykalnych i horyzontalnych. Sądowa kontrola instancyjna opiera się na układzie wertykalnym. O pionowej instancji, a tym samym o pionowym toku instancji, można zatem mówić, gdy w strukturze organów (sądów) znajduje się organ drugoinstancyjny, który stoi wyżej na szczeblu organizacyjnym. W systemie sądownictwa administracyjnego sąd I instancji to sąd, przed którym zaczyna się postępowanie sądowe zmierzające do załatwienia sprawy sądownoadministracyjnej albo w inny sposób kończące postępowanie. Sądem drugoinstancyjnym jest z kolei sąd, który przede wszystkim prowadzi postępowanie kontrolne orzeczenia wydanego w I instancji. Załatwienie przez niego pewnych kwestii incydentalnych nie powinno pozbawiać tego sądu charakteru drugoinstancyjnego⁵². Pionowy tok instancji oznacza zatem, że na skutek wniesienia środka odwoławczego następuje przesunięcie do II instancji, wyższej instancji, która jest wyposażona w kompetencję przede wszystkim kasacyjną i ma charakter instancyjnie nadrzędny⁵³. Przy czym w postępowaniu sądowych, w tym w postępowaniu sądownoadministracyjnym, sąd II instancji nie sprawuje nadzoru administracyjnego nad sądami niższej instancji, lecz nadzór judykacyjny.

⁵¹ Por. B. BANASZAK, J. MICHALSKA, *Artykuł 145a ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w świetle Konstytucji RP*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016, nr 4, s. 18.

⁵² Zob. np. J. KRAJEWSKI, *Dopuszczalność zaskarżania orzeczeń wpadkowych wydanych po raz pierwszy przez sąd wojewódzki jako rewizyjny*, „Palestra” 1971, nr 6, s. 5.

⁵³ J. ZIMMERAMANN, *Administracyjny tok instancji...*, s. 29 i podana tam literatura. Jednak po nowelizacji p.p.s.a. z 2015 r. Naczelny Sąd Administracyjny może także orzekać w sposób merytoryczny.

W doktrynie prawa sądowego instancja najczęściej jest utożsamiana z sądem hierarchicznie wyższym. Tymczasem w postępowaniach tych, w tym w postępowaniu sądownoadministracyjnym, znane są przypadki, w których takie stwierdzenie nie może zostać uznane za regułę. Oprócz układów wertykalnych, postuluje się wszakże i rozważa także inne rozwiązanie oparte na układzie horyzontalnym w niektórych kategoriach spraw, zwłaszcza o charakterze wpadkowym, w których orzeka ten sam sąd, ale w innym składzie. Problematyka instancji poziomej, traktowana jako wyjątek od reguły dwuinstancyjności postępowania odwoławczego w praktyce sądowej, jest dostrzegana i dyskutowana. Przy czym w postępowaniu sądownoadministracyjnym postulaty dotyczące wprowadzenia instancji poziomej nie są nowością, gdyż pojawiły się w związku z reformą sądownictwa administracyjnego i były zgłaszane przez B. Zdziennickiego, o czym będzie jeszcze mowa. Jej przejawem jest zaskarżalność zarządzeń referendarzy wydawanych w trybie art. 260 2 zd. 2 p.p.s.a., które rozpoznaje na posiedzeniu niejawnym, jednoosobowo, wojewódzki sąd administracyjny⁵⁴ jako sąd II instancji, stosując odpowiednio przepisy regulujące postępowanie zażaleniowe, z wyłączeniem sposobu wniesienia, terminu i formy tego środka. Sprzeciw rozpoznawany jest na tym samym poziomie, bez przenoszenia sprawy do sądu II instancji. Jako specyficzny środek prawny mający charakter niedewelutywny rozpoznawany jest wszakże przez wojewódzki sąd administracyjny, w którym działa referendarz. Ponieważ odesłanie do przepisów o zażaleniu ogranicza się do samego postępowania, należy przyjąć, nie znajdują zastosowania przepisy przewidujące możliwość uchylecia i ponownego rozpoznania sprawy w ramach kompetencji autokontrolnych, których referendarz nie posiada.

Wprowadzając dopuszczalność sądowej kontroli w ramach tzw. instancji poziomej, należy zwrócić uwagę na jej dwa aspekty – pozytywne i negatywne. Z jednej bowiem strony takie rozwiązania ogranicza formalizm, skracając postępowanie, ale z drugiej strony instancja pozioma nie może stać się instrumentem ograniczającym uprawnienia procesowe stron postępowania. Dokonując wyboru tego modelu, należy go traktować jako subsydiarny, pomocniczy względem modelu pionowego, jako zasadniczego. Instancja pozioma powinna znaleźć zastosowanie w prostych przypadkach, w których absorbowanie sądu wyższej instancji jest nieekonomiczne i nie sprzyja realizacji postulatu szybkości postępowania. Mogłaby być skuteczna w takich sprawach, jak np.: dopuszczenie zaskarżenia odrzucenia wniosku o wyłączenie wydanego w trybie art. 22 § 4 p.p.s.a., postanowienia wydawane w ramach policji sesyjnej (kary porządkowe), postanowienia dotyczące postępowania odtworzeniowego (art. 297 p.p.s.a.) czy

⁵⁴ W ocenie M. Jagielskiej, J. Jagielskiego i P. Gołaszewskiego możliwe jest również rozpoznanie sprzeciwu na rozprawie w składzie trzyosobowym – zob. M. JAGIELSKA, J. JAGIELSKI, P. GOŁASZEWSKI, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. HAUSER, M. WIERZBOWSKI, wyd. 3., Warszawa 2015, s. 1064.

zaskarżalność orzeczeń wydanych w trybie uproszczonym⁵⁵. Rolą racjonalnego ustawodawcy staje się zatem takie ukształtowanie tego rodzaju instancyjności, aby równoważyć cele i funkcje instancyjności, gwarantując jednostce prawo do zaskarżania. Wprowadzenie tej konstrukcji do p.p.s.a. może przyczynić się do odciążenia Naczelnego Sądu Administracyjnego, co będzie sprzyjało realizacji postulatu szybkości postępowania sadowoadministracyjnego.

Instancja pozioma mogłaby znaleźć zastosowanie nie tylko w stosunku do postanowień sądu I instancji, lecz umożliwić zaskarżalność tych, które są wydawane w II instancji. Nie jest to rozwiązanie nowatorskie, gdyż w procedurze cywilnej⁵⁶ ustawodawca przewidział zażalenia w układzie horyzontalnym od postanowień sądu II instancji dotyczących: oddalenia wniosku o wyłączenie sędziego, zwrotu kosztów procesu, zwrotu kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu, skazania świadka, biegłego, strony, jej pełnomocnika oraz osoby trzeciej na grzywnę, zarządzenia przymusowego sprowadzenia i aresztowania świadka, odmowy zwolnienia świadka i biegłego od grzywny i świadka od przymusowego sprowadzenia, gdyż przysługuje zażalenie do innego składu tego sądu, z wyjątkiem postanowień wydanych w wyniku rozpoznania zażalenia na postanowienie sądu I instancji (art. 394² § 1 k.p.c.). Zażalenie takie jest rozstrzygane przez inny równorzędny skład, co zapewnia realizację bezstronności postępowania. Co więcej, zażalenie na postanowienie sądu II instancji do równorzędnego składu sądu II instancji w sprawie wniosku o wyłączenie sędziego i w sprawie zwrotu kosztów procesu jest dopuszczalne, mimo że w sprawie przysługuje skarga kasacyjna.

Wydaje się, że przyjęcie rozwiązań otwierających drogę do ukształtowania się instancji poziomej nie pozostaje w sprzeczności z przepisem art. 78 Konstytucji RP statuującym zasadę zaskarżalności rozstrzygnięć pierwszoinstancyjnych, gdyż nie wprowadza on zakazu rozpatrzenia środka zaskarżenia od orzeczenia przez sąd lub organ, który je wydał w I instancji⁵⁷.

⁵⁵ R. HAUSER, W. PIĄTEK, *O potrzebie stosowania uproszczeń w postępowaniu administracyjnym i sadowoadministracyjnym*, w: *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, red. A. ZWARA..., s. 249 i nast.

⁵⁶ Na skutek wykonania obowiązku wynikającego z Wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 2010 r., SK 38/09, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 46.

⁵⁷ M. BOGUSZ, *Zasada dwuinstancyjności a zasada zaskarżalności rozstrzygnięć wydawanych w postępowaniu administracyjnym w pierwszej instancji (uwagi na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, T. 38, s. 665.

4. Pojęcie instancyjności

Problematyka instancyjności w doktrynie prawa nie jest ujmowana jednolicie. Często bywa także pomijana, jako materia oczywista, właściwa dla wszystkich postępowań sądowych w demokratycznym państwie prawa, co zazwyczaj znajduje potwierdzenie konstytucyjne⁵⁸. W doktrynie postępowania administracyjnego oraz sądownoadministracyjnego instancyjność stanowi przedmiot ożywionej dyskusji, co jest przede wszystkim rezultatem ostatniej nowelizacji zarówno Kodeksu postępowania administracyjnego w 2017 r., jak też wcześniejszego wprowadzenia w 2004 r. instancyjności w postępowaniu sądownoadministracyjnym.

Instancyjność bywa ujmowana jako stosunek prawny o charakterze hierarchicznym pomiędzy organami lub sądami różnego stopnia, a także hierarchiczna zależność między niektórymi wewnętrznymi komórkami organów lub sądów prowadzących postępowanie⁵⁹. Uwagi te pozostają aktualne także w odniesieniu do sądownictwa, w którym występuje instancyjność postępowania sądowego, ale także instancyjna zależność komórek organizacyjnych⁶⁰.

Zasadniczo jednak instancyjność ma charakter procesowy, jest bowiem mechanizmem, za pomocą którego państwo gwarantuje prawidłowość i sprawiedliwość orzeczeń, instancja zaś (w świetle art. 78 Konstytucji RP) ma charakter konwencjonalny. W doktrynie podkreśla się, że „celem instancyjności postępowania jest zapewnienie ochrony na najwyższym poziomie, sprawowanej przez sąd składający się z sędziów mających odpowiedni staż i przygotowanie”⁶¹. Instancyjność stanowi jeden z gwarantów prawidłowego wymiaru sprawiedliwości. Inaczej jest w postępowaniu administracyjnym, gdzie w zakresie przedmiotowym instancyjność obejmuje jednorodne procedury pod względem charakteru prawnego, stanowiąc konstrukcję homogeniczną, z której wyłączono procedury hybrydowe⁶².

⁵⁸ Np. w Konstytucji RP, w Konstytucji Portugalii w art. 209 ust. 1 pkt a, art. 210 ust. 3–5 – zob. z 1976 r. Podstawę przekładu stanowił tekst Konstytucji w języku portugalskim, opublikowany pt. *Constituição da República Portuguesa: 4 revisão nos termos da Lei Constitucional n. 1/97, 20 de Setembro*. Introd. J. MIRANDA, Lisboa, Principia, 1997, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/portugalia-pre.html>). Natomiast w Konstytucji Francji brak jest wyraźnego konstytucyjnego wskazania instancyjności procedur; mimo to obowiązuje tam zasada podwójnego stopniowania rozpoznania sprawy (*le principe du double degré de juridiction*).

⁵⁹ Zob. A. ZIELIŃSKI, *Konstytucyjny standard instancyjności postępowania sądowego...*, s. 3.

⁶⁰ Ibidem.

⁶¹ A. ŁAZARSKA, *Rzetelny proces cywilny*, Warszawa 2012, s. 292.

⁶² Z. KMIĘCIAK, *Instancyjność postępowania administracyjnego w świetle Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2012, z. 5, s. 7; P. SARNECKI, *Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego w świetle zasad Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, w: *Samorządowe kolegium odwoławcze jako gwarant prawa do dobrej administracji*, red. K. SIENIAWSKA, Warszawa 2009, s. 76.

W doktrynie prawa definiowanie pojęcia „instancja” następuje przez uwypuklenie znaczenia różnych cech, które są z nim związane. M. Żbikowska uważa, że „zasada instancyjności *in generale* nie cechuje się bezpośrednią nadrzędnością jednego organu procesowego nad drugim, ale cechuje się wyraźną niezależnością organów oraz »wyższym przygotowaniem« organu uprawnionego do rozpoznania środków odwoławczych od decyzji procesowych wydawanych przez organ pierwszej instancji”⁶³, z wyjątkiem instancji poziomej. A. Wróbel⁶⁴ prezentuje pogląd, zgodnie z którym zasada instancyjności pozwala na dwukrotne rozstrzygnięcie i rozpoznanie przez dwa różne sądy lub organy tej samej sprawy wyznaczonej treścią zaskarżonego rozstrzygnięcia. Zdaniem W. Siedleckiego⁶⁵, instancyjność oznacza podział postępowania na dwa lub więcej etapów, prowadzonych kolejno przez dwa różne sądy, zapewniając w ten sposób kontrolę sądów wyższych nad rozstrzygnięciami sądów niższych. Takie ujęcie instancyjności wiąże się z zaskarżalnością orzeczeń, niemniej należy podkreślić, że oba terminy nie są tożsame przede wszystkim z tego względu, że stworzenie przez ustawodawcę systemu środków zaskarżenia nie zawsze oznacza, że ich wniesienie skutkuje rozpoznaniem sprawy przez sąd wyższej instancji. Instancyjność postępowania i zaskarżalność orzeczeń nie są pojęciami tożsamymi. Podobne stanowisko prezentuje M. Michalska-Marciniak, wskazując na konieczność rozróżnienia obu tych terminów i akcentując, że mimo nierozrwalnego związku między nimi instancja, w przeciwieństwie do instancyjności, jest pojęciem autonomicznym⁶⁶.

Przyjęty przez ustawodawcę model instancyjności wywiera wpływ na kształt tego postępowania, gdyż dzieli je na dwa etapy (przy zachowaniu zasady dwuinstancyjności) – pierwszy z nich (etap merytorycznego rozpatrzenia sprawy) kończy się rozstrzygnięciem, które bezpośrednio lub pośrednio może być weryfikowane w drugim etapie przez sąd wyższej instancji. W konsekwencji instancyjność zakłada etapowość rozpoznawania sprawy od wszczęcia postępowania aż do czasu jego prawomocnego zakończenia, stanowiąc

⁶³ M. ŻBIKOWSKA, *Właściwość funkcjonalna Sądu Najwyższego...*, s. 127.

⁶⁴ A. WRÓBEL, *Niektóre aspekty realizacji zasady dwuinstancyjności w administracyjnych postępowaniach w sprawach z zakresu własności przemysłowej*, w: *Księga pamiątkowa z okazji 85-lecia ochrony własności przemysłowej w Polsce*, Warszawa 2003, s. 256.

⁶⁵ W. SIEDLECKI, w: „System Prawa Procesowego Cywilnego”, red. W. SIEDLECKI, T. 3: *Zaskarżanie orzeczeń sądowych*, Wrocław 1986, s. 18; tak samo A. ZIELIŃSKI, *Konstytucyjny standard instancyjności postępowania sądowego...*, s. 3; W. SIEDLECKI, Z. ŚWIEBODA, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 1998, s. 70, podobnie też w uzasadnieniu Postanowienia SN z dnia 7 czerwca 1991 r., I CZ 9/91, OSP 1992, nr 4, poz. 100.

⁶⁶ Zob. M. MICHALSKA-MARCINIAK, *Zasada instancyjności...*, s. 66 i podana tam literatura. Inaczej K. OSAJDA, *Zasada sprawiedliwości społecznej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, w: *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego a Kodeks postępowania cywilnego. Materiały Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Postępowania Cywilnego*, wyd. 1., red. T. ERECIŃSKI, K. WEITZ, Warszawa 2010, s. 446 i nast.

przy tym mechanizm umożliwiający eliminowanie nieprawidłowości i błędów sądu I instancji⁶⁷.

Instancyjność postępowania zakłada zatem istnienie toku instancji (dynamiki), czyli przejścia sprawy z inicjatywy legitymowanego podmiotu z jednej instancji do drugiej (następnej) w celu kontroli rozstrzygnięcia i ochrony interesu strony⁶⁸. Jest on zatem możliwy w przypadku istnienia co najmniej dwóch instancji. Nadto, tok instancji jest związany z „nieprawomocnością orzeczenia sądowego, a w efekcie skorzystanie ze środka zaskarżenia powoduje kolejny efekt konieczny dla możliwości mówienia o postępowaniu instancyjnym – efekt suspensywny”⁶⁹, obok dewolutywności, która determinuje instancyjność pionową.

Tok instancji wyznaczany jest przez normy prawne o trojakim charakterze: ustrojowym (wskazujące organy (sądy) właściwe do działania w I lub II instancji), materialnym (wskazuje podmioty legitymowane do uruchomienia toku instancji) oraz procesowym (określające między innymi wymogi środków prawnych uruchamiających tok instancji, terminy i tryb ich wnoszenia, a także przebieg postępowania drugoinstancyjnego)⁷⁰. W doktrynie bywa ujmowany jako instytucja służąca zabezpieczeniu interesu strony⁷¹, pozwalając na weryfikację orzeczenia wydanego w I instancji. Stąd też często instancyjność kojarzona jest z kontrolą realizowaną w toku instancji⁷². Między instancyjnością a tokiem instancji istnieje nierozzerwalna zależność: instancyjność postępowania nie mogłaby być realizowana bez toku instancji.

W zależności od rozpiętości i zakresu kognicji sądu wyższej instancji w doktrynie wyróżnia się dwa modele toku instancji – merytoryczny i kontrolny. Pierwszy z nich pozwala ponownie rozpoznać i rozstrzygnąć sprawę przez organ (sąd) drugoinstancyjny. Z kolei drugi z modeli oznacza, że środek zaskarżenia przysługujący legitymowanemu podmiotowi to „przywilej” strony, służący zasadniczo eliminacji naruszeń prawa, które strona uznaje za krzyw-

⁶⁷ Por. J. VINCENT, G. MONTAGNER, A. VARINARD, *La justice et ses institutions*, Paris-Dalloz 1991, s. 649; Wyrok TK z dnia 2 czerwca 2010 r., SK 38/09, OTK-A 2009, nr 5, poz. 46.

⁶⁸ Zob. J. ZIMMERMANN, *Administracyjny tok instancji...*, s. 12 i 15.

⁶⁹ W. SAWCZYN, *Związanie kasacyjnym orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 28. Przy czym może to być albo suspensywność bezwzględna, albo suspensywność względna.

⁷⁰ J. ZIMMERMANN, *Administracyjny tok instancji...*, s. 17 i nast., 143–145.

⁷¹ J. FILIPEK, *Podział na prawo materialne i formalne*, w: *Prawo. Administracja. Gospodarka. Księga ku czci Profesora Ludwika Bara*, red. J. ŁĘTOWSKI, J.P. PRUSZYŃSKI, Wrocław 1983, s. 91.

⁷² Zob. np. Z. KMIECIAK, *Instancyjność postępowania administracyjnego (uwagi prawno-porównawcze)*, w: *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, red. M. WIERZBOWSKI, J. JAGIELSKI, A. WIKTOROWSKA, E. STEFAŃSKA..., s. 137.

dzące⁷³. Zatem rolą organu (sądu) II instancji jest zbadanie legalności rozstrzygnięcia wydanego w I instancji. Instancyjność umożliwia uruchomienie kontroli poprawności orzeczenia, które zostało wydane przez organ (sąd) orzekający w sprawie co do *meritum*. Kontrola instancyjna sprowadza się głównie do badania prawidłowości ustalenia stanu faktycznego, a także wykładni i zastosowania przepisów prawnych oraz kontroli prawidłowości stanowiska zajętego przez sąd I instancji, zapobiegając arbitralności organów procesowych, sprzyjając jednolitości orzecznictwa, a jednocześnie jej ujemną cechą jest przedłużanie czasu trwania postępowania⁷⁴.

W podobny sposób do zasady instancyjności podchodzi się w doktrynie oraz orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. T. Wiśniewski akcentuje, że o instancyjności stanowi „mechanizm procesowy, gdyż umożliwia eliminowanie z procesu orzeczeń dotkniętych błędami, pomyłkami i wszelkiego rodzaju uchybieniami sądu pierwszej instancji”⁷⁵. Podkreśla się nadto, że „zasada dwuinstancyjności jest wyrazem naturalnej ewolucji prawa procesowego i w zupełności wystarcza dla osiągnięcia celu, jaki ma do spełnienia zaskarżalność orzeczeń sądowych”⁷⁶. Z kolei TK w uzasadnieniu Postanowienia z dnia 30 sierpnia 2011 r. wskazał, że „zasada instancyjności dotyczy procesu decyzyjnego, a więc pierwszego rozstrzygnięcia w tej sprawie. Z istoty rzeczy odnosi się więc do pewnego etapu rozpatrywania sprawy”⁷⁷.

W ujęciu konstytucyjnym instancyjność oznacza „układ otwierający kontrolę orzeczenia sądu pierwszej instancji przez sąd wyższego rzędu na skutek wniesionego środka zaskarżenia. Taki stan stwarza [...] możliwość dokonania fachowej kontroli przez niezawisły sąd wyższego rzędu, złożony z sędziów o wyższym przygotowaniu i doświadczeniu zawodowym”⁷⁸, a także wysokich kompetencjach merytorycznych. Zasada instancyjności procedury jest ściśle powiązana z systemem środków zaskarżenia⁷⁹. Gwarancja kontroli orzeczeń wyda-

⁷³ M. PUŁŁO, A. SKÓRA, *Administracyjny tok instancji*, w: *Leksykon prawa administracyjnego*, red. E. BOJANOWSKI, K. ŻUKOWSKI, Warszawa 2009, s. 13–14.

⁷⁴ G. ARTYMIAK, „Instancja pozioma” jako jedna z propozycji usprawnienia postępowania karnego – uwagi „de lege lata” i „de lege ferenda”, w: *Funkcje procesu karnego. Księga jubileuszowa Janusza Tyłmana*, red. T. GRZEGORCZYK, Warszawa 2011, s. 592–593.

⁷⁵ T. WIŚNIEWSKI, *Przebieg procesu cywilnego...*, s. 49.

⁷⁶ W. SIEDLECKI, *System środków zaskarżenia według nowego kodeksu postępowania cywilnego*, „Państwo i Prawo” 1965, z. 5–6, s. 696.

⁷⁷ SK 1/10, OTK-A 2011/6, poz. 70.

⁷⁸ K. MARSZAŁ, *Instancyjność postępowania karnego w świetle artykułu 176 ustęp 1 Konstytucji Rzeczypospolitej*, w: *Zasady procesu karnego wobec wyzwań współczesności. Księga ku czci profesora Stanisława Waltosia*, red. J. CZAPSKA, A. GEBERLE, A. ŚWIATŁOWSKI, A. ZOLL..., s. 704.

⁷⁹ Por. A. WRÓBEL, *Kilka uwag o konstytucyjnej koncepcji Naczelnego Sądu Administracyjnego*, w: *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. STELMASIAK, J. NICZYPORUK, S. FUNDOWICZ, Lublin 2003, s. 357; podobnie A. ZIELIŃSKI, *Konstytucyjny standard instancyjności postępowania sądowego...*, s. 4.

nych w I instancji wynika z art. 78 oraz art. 176 ust. 1 Konstytucji RP. Pierwszy ze wskazanych przepisów daje stronie prawo do ich zaskarżenia, drugi z kolei wprowadza zasadę dwuinstancyjnego postępowania sądowego. Instancyjność związana jest z oceną procesu decyzyjnego, który legł u podstaw pierwszego rozstrzygnięcia w sprawie, a nie jedynie z oceną faktów lub rozstrzygnięcia kwestii incydentalnych. Między wskazanymi regulacjami konstytucyjnymi zachodzą ściśle związki. Przepis art. 176 ust. 1 Konstytucji RP wskazuje minimalną liczbę instancji, natomiast art. 78 operując „pojęciem prawa do zaskarżenia – nakazuje uwzględnienie w przepisach o postępowaniu sądowym merytorycznego sensu tego prawa”⁸⁰, z kolei dostęp do sądu drugoinstancyjnego może być ujmowany jako emanacja prawa do sądu. Przyjmując taką optykę, należy uznać, że „wprowadzenie odpowiednio ukształtowanego systemu instancyjnego stanowi gwarancję realizacji prawa do sądu”⁸¹. Zarówno przepis art. 78, jak i art. 176 ust. 1 Konstytucji RP nie kształtują konstytucyjnego prawa do zaskarżania orzeczeń wydanych w II instancji⁸². Wprowadzona w art. 176 ust. 1 Konstytucji RP zasada co najmniej dwuinstancyjnego postępowania sądowego miała nie tylko istotny wpływ na instancyjną kontrolę orzeczeń sądowych, lecz także spowodowała nieporozumienia co do właściwego odczytywania jej sensu⁸³. Trybunał Konstytucyjny w orzecznictwie wielokrotnie podkreślał, że „Ustrojodawca nie rozstrzygnął precyzyjnie kształtu kontroli instancyjnej, dając tym samym ustawodawcy zwykłą znaczną swobodę, która jednak nie jest nieograniczona i nie pozwala wprowadzać rozwiązań arbitralnych, ponad miarę ograniczających prawa procesowe stron postępowania”⁸⁴. Rozważając kształt instancyjności i liczbę instancji, ustawodawca powinien wziąć pod uwagę, że wieloinstancyjność postępowania, oprócz niewątpliwych zalet, do których należy: zwiększenie szansy na rozstrzygnięcie zgodne z prawem, usunięcie błędów popełnionych w niższej instancji, większa fachowość składu orzekającego, posiada także wadę w postaci wydłużenia czasu trwania postępowania. Ponadto, mnożenie instancji nie stanowi najlepszego sposobu gwarantującego przestrzeganie prawa przez organy władzy publicznej⁸⁵. Jednym ze sposobów niwelowania tego skutku jest wprowadzenie regulacji prawnych, które uelastyczniają system instancyjności⁸⁶, ale także różnicowanie liczby instancji w zależności od rodzaju spraw. Zbyt duża liczba instancji, tzw. wieloinstancyjność, może skutko-

⁸⁰ A. ZIELIŃSKI, *Konstytucyjny standard instancyjności postępowania sądowego...*, s. 8.

⁸¹ *Ibidem*, s. 9.

⁸² P. GRZEGORCZYK, w: „System Prawa Procesowego Cywilnego”, red. J. GUDOWSKI, T. 3, cz. 1: *Środki zaskarżenia*, Warszawa 2013, s. 45.

⁸³ T. WIŚNIEWSKI, *Problematyka instancyjności postępowania sądowego...*, s. 290.

⁸⁴ Zob. Wyrok z dnia 28 lipca 2004 r., P 2/04, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 72; Wyrok TK z dnia 8 kwietnia 2014 r., SK 22/11, OTK-A 2014/4, poz. 37.

⁸⁵ Zob. np. Wyrok TK z dnia 1 kwietnia 2008 r., SK 77/06, OTK ZU 2008, nr 3, poz. 39.

⁸⁶ Por. A. ZIELIŃSKI, *Konstytucyjny standard instancyjności postępowania sądowego...*, s. 4.

wać negatywnymi konsekwencjami, jak np. nadmierne oczekiwanie strony na ostateczne zakończenie sprawy sądownoadministracyjnej. Jak podkreśla F. Doerr⁸⁷, nadmiar instancji szkodzi autorytetowi sądownictwa i skutkuje wzrostem kosztów postępowania sądowego.

W tym kontekście warto także zwrócić uwagę na orzecznictwo ETPC⁸⁸, z którego wynika, że co prawda „ustawodawcy przysługuje pewien zakres swobody, jednak ewentualne wyłączenia spod reguły instancyjności nie mogą naruszać prawa do sądu”. Podkreślenia wymaga również to, że konstrukcja tego przepisu wskazuje na „ustalenie standardu instancyjności na poziomie wyższym od tego, jaki wynika [...] ze standardów międzynarodowych i unijnych”⁸⁹. Przepisy prawa unijnego oraz umowy międzynarodowe nie gwarantują dwuinstancyjności postępowania sądowego jako standardu o charakterze ogólnym⁹⁰. W zakresie postępowania sądownoadministracyjnego warto jednak zwrócić uwagę na przepisy *soft law*, zwłaszcza na Rekomendację Komitetu Ministrów Rady Europy nr (2004) 20 z dnia 15 grudnia 2004 r. dotyczącą sądowej kontroli aktów administracyjnych⁹¹, która w szerokim zakresie uwzględniła dorobek Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w zakresie prób określenia standardów prawa do sądu. Zgodnie z jej postanowieniami (zasada 4 i), od orzeczeń sądów poddających weryfikacji akty administracyjne powinno przysługiwać odwołanie (*an appeal*) do sądu wyższego stopnia. W Rekomendacji dodatkowo podkreślono, że sąd rozstrzygający sprawę w II instancji powinien spełniać wymagania, o których mowa w art. 6 EKPCz⁹². Prawo do odwołania nie wynika z prawa dostępu do sądu przewidzianego w art. 6 EKPCz, gdyż ten nie gwarantuje dostępu do całego toku instancji⁹³. Za słuszny należy uznać w tym względzie pogląd R. Hausera⁹⁴, według którego dwuinstancyjność postępowania stanowi standard praw i wolności obywatelskich, umożliwiając weryfikację orzeczeń sądu I instancji przez sąd drugoinstancyjny.

Podsumowując, należy wyraźnie podkreślić, że instancyjność postępowania sądownoadministracyjnego odgrywa ważną rolę zarówno dla sądu i jego autory-

⁸⁷ F. DOERR, *Allgemeine Lehren der Gerichtsverfassung...*, s. 69.

⁸⁸ Por. decyzja ETPC z dnia 10 lutego 2000 r. w sprawie Stawicki przeciwko Polsce.

⁸⁹ A. ZIELIŃSKI, *Budzące wątpliwości przepisy Konstytucji o ochronie sądowej i ich wykładnia*, w: *Proces cywilny. Nauka – Kodyfikacja – Praktyka. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Feliksowi Zedlerowi*, red. P. GRZEGORCZYK, K. KNOPPEK, M. WALASIK, Warszawa 2012, s. 68; IDEM, *Konstytucyjny standard instancyjności postępowania sądowego...*, s. 16.

⁹⁰ A. ZIELIŃSKI, *Konstytucyjny standard instancyjności postępowania sądowego...*, s. 3.

⁹¹ Recommendation (2004)20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts, przyjęta w dniu 15 grudnia 2004 r.

⁹² J. CHLEBNY, *Sądowa kontrola administracji w świetle rekomendacji Rady Europy*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 12, s. 31.

⁹³ P. HOFAMAŃSKI, *Konwencja europejska a prawo karne*, Toruń 1995, s. 227.

⁹⁴ R. HAUSER, *U progu reformy sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 11, s. 28.

tetu, jak też strony postępowania i jej gwarancji konstytucyjnych i procesowych, chociaż funkcje te wzajemnie się przenikają, nie stanowią wartości odrębnych. Należą do nich bowiem z jednej strony możliwości naprawienia błędów i uchybień popełnionych przez sąd I instancji, ale także realizacja prawa do zaskarżenia. Intensywność kontroli instancyjnej i zakres uprawnień sądu drugoinstancyjnego są natomiast zdeterminowane modelem instancyjności przyjętym przez ustawodawcę. Biorąc to pod uwagę, wyróżnia się dwa rodzaje instancyjności: pionową (wertykalną) oraz poziomą (horyzontalną), podkreślając jednocześnie, że pionowe usytuowanie organów względem siebie gwarantuje ich większą niezależność oraz fachowość⁹⁵. Natomiast instancyjność pozioma stanowi wyjątek od dwuinstancyjności postępowania odwoławczego.

5. Rodzaje instancyjności

Ze względu na przyjęty przez ustawodawcę model środków zaskarżenia w odniesieniu do różnych orzeczeń, instancyjność może przybierać dwie postaci – pionową lub poziomą. Żadna z nich nie stanowi przy tym zagrożenia dla konstytucyjnych i ustawowych praw procesowych strony.

5.1. Instancyjność pionowa

Współczesne modele instancyjności postępowania sądowego mogą być zróżnicowane w zależności od charakteru postępowania i rozstrzyganej sprawy, na co – jak podkreślono – zezwala Konstytucja RP. Obecny model instancyjności w postępowaniu sądowoadministracyjnym długo ewoluował, a zdaniem niektórych przedstawicieli doktryny, odejście od modelu jednoinstancyjnego oznaczało rewolucyjną przebudowę systemu kontroli administracji publicznej⁹⁶, opartą przede wszystkim na instancyjności pionowej. Pozwala ona zbadać orzeczenie sądu I instancji przez sąd drugoinstancyjny, który w strukturze sądownictwa zajmuje wyższe miejsce. Instancyjność pionowa pozostaje zatem organicznie powiązana z jednej strony z dwuinstancyjnością postępowania, a z drugiej – z dewolucyjnością, jako cechą środków odwoławczych pozwalającą na weryfi-

⁹⁵ Zob. np. M. STAHL, *Uwagi o toku instancji organów odwoławczych w postępowaniu administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego”, Seria I 1974, z. 106, s. 63–64.

⁹⁶ T. Woś, „*Condiciones necessariae*” dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego, w: *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. SKRZYDŁO-NIŻNIK, P. DOBOSZ, D. DĄBEK, M. SMAGA, Kraków 2001, s. 766.

kację zaskarżonego orzeczenia przez sąd wyższej instancji. Jednakże podkreślenia wymaga, że zaskarżalność rozstrzygnięcia w rozumieniu art. 78 Konstytucji RP nie zawsze musi oznaczać przeniesienie sprawy do sądu wyższej instancji⁹⁷, a zatem zaskarżalność nie powinna być traktowana jako synonim instancji pionowej. Jedynie wtedy, gdy środek odwoławczy wywołuje skutek dewolutywny, zaskarżalność może być utożsamiana z instancyjnością pionową.

Instancyjność postępowania sądownoadministracyjnego nie została wprost wyrażona w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁹⁸. Zostaje ona wyprowadzona z art. 3 § 1 i 2, a także z art. 13 § 1 i art. 15 § 1 p.p.s.a., ale również z art. 3 p.u.s.a. Wskazana regulacja określa wojewódzkie sądy administracyjne jako sądy orzekające w I instancji, Naczelny Sąd Administracyjny zaś jako sąd, który w szczególności rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń tych sądów. Sądownictwo administracyjne w Polsce zostało zatem oparte na zasadzie dwuinstancyjności, według której na skutek wniesienia środków odwoławczych o charakterze dewolutywnym orzeka sąd wyższej instancji w systemie sądów administracyjnych.

5.1.1. Dewolutywność jako cecha instancyjności pionowej

Pojęcie dewolucji (z łac. *devolution*) wywodzi swój rodowód z prawa ustrojowego, w którym pojawia się jako dewolucja kompetencji, oznaczająca przekazanie sprawy do rozpoznania organowi wyższego stopnia. Zachodzi zatem w sytuacji, gdy organ I instancji nie załatwił sprawy i zostaje ona przekazana organowi zajmującemu wyższe miejsce w strukturze organów. Oznacza bowiem ruch kompetencji w górę. Takie rozwiązanie nie występuje co prawda w polskim postępowaniu administracyjnym ani sądownoadministracyjnym, ale jest np. przewidziane w austriackim postępowaniu administracyjnym⁹⁹. Dewolutywność zaś, będąca cechą środków odwoławczych, to kategoria prawa procesowego oznaczająca przejście sprawy pomiędzy instancjami w toku instancji.

Devolutywność środków odwoławczych pozwala mówić o instancyjności pionowej. Regulacja konstytucyjna wskazuje, że preferowane są środki zaskarżenia o charakterze dewolutywnym. Środek taki jest szczególnie pożądanym, gdy orzeczenie sądu dotknięte jest wadliwością, będącą następstwem niewłaściwego zrozumienia ustawy, niedbałego prowadzenia sprawy czy mylnego ustalenia

⁹⁷ Zob. np. Wyrok TK z dnia 2 czerwca 2010 r., SK 38/09, OTK-A 2010, nr 5, poz. 46.

⁹⁸ Inaczej niż w postępowaniu administracyjnym, w którym zasada ta została wprowadzona w art. 15 k.p.a.

⁹⁹ Zob. § 73 AVG – dewolucja właściwości do załatwienia sprawy (*Devolutionsantrag*) w przypadku niezakończoności sprawy w terminie przez organ I instancji.

stanu faktycznego¹⁰⁰. Również w orzecznictwie TK¹⁰¹ oraz doktrynie¹⁰² dominuje pogląd o dewolutywności środka odwoławczego. Zdaniem T. Erecińskiego, środek odwoławczy ma charakter dewolutywny, gdy „po jego wniesieniu dochodzi do przeniesienia rozpoznania sprawy przez sąd hierarchicznie wyższy niż ten, który wydał zaskarżone orzeczenie”¹⁰³. Podobnie J. Grajewski¹⁰⁴ stoi na stanowisku, że zasada dewolutywności polega na złożeniu środka odwoławczego od określonej decyzji procesowej niższej instancji, który powoduje skontrolowanie tej decyzji przez instancję wyższą, uruchamiając w ten sposób tok instancji. Mimo że przymiot dewolutywności należy odnieść do środków odwoławczych, B. Dauter¹⁰⁵ prezentuje pogląd, że jeśli chodzi o pozostałe środki zaskarżenia, to ich dewolutywność przejawia się w rozpoznaniu ich przez inny organ. Dewolutywność to cecha środków odwoławczych, oznaczająca prawną możliwość kontroli zaskarżonego rozstrzygnięcia przez organ wyższej instancji, którym jest zazwyczaj organ drugoinstancyjny, „w rozumieniu organizacyjno-ustrojowym, może być nim jednak nadrzędny nie ustrojowo, ale proceduralnie”¹⁰⁶. Jest to zatem cecha powodująca przesunięcie sprawy w celu ostatecznego rozpoznania do wyższej instancji. Uzasadnieniem dla wprowadzenia zasady dewolutywności w postępowaniu jest to, aby sąd lub organ, który orzekał w I instancji, nie rozpatrywał sprawy ponownie¹⁰⁷. Przekazanie sprawy do II instancji, w której orzekają osoby bardziej doświadczone zawodowo i życiowo, posiadające większą praktykę zawodową¹⁰⁸, nie tylko pogłębia prawa podmiotowe skarżącego, ale służy realizacji postulatu bezstronności postępowania.

Dewolutywny model sądowych środków odwoławczych ma jedynie charakter postulowany. Wykazuje istotny związek z art. 176 ust. 1 Konstytucji RP, który statuuje dwuinstancyjny model postępowania sądowego, a ustawodawca nie może wyłączyć dewolutywności w sposób, który podważyłby model wynikający ze wskazanego przepisu. Wybór przez ustawodawcę niedewolutywnego środka zaskarżenia wymaga szczególnie mocnego uzasadnienia innymi wartościami konstytucyjnymi. Naczelny Sąd Administracyjny w odniesieniu do postępowania administracyjnego przyjął, że brak dewolutywności środka, wynikający z ograniczeń natury organizacyjno-ustrojowej, nie pozbawia go cha-

¹⁰⁰ E. WAŚKOWSKI, *Podręcznik procesu cywilnego*, Wilno 1932, s. 111.

¹⁰¹ Por. np. Wyrok TK z dnia 15 maja 2000 r., SK 29/99, OTK 2000, nr 4, poz. 110; Wyrok TK z dnia 12 czerwca 2002 r., P 13/01, OTK-A 2002, nr 4, poz. 42.

¹⁰² A. ŁAZARSKA, *Rzetelny proces cywilny...*, s. 303.

¹⁰³ T. ERECIŃSKI, *Apelacja w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2009, s. 20.

¹⁰⁴ J. GAJEWSKI, *Względna dewolutywność zażalenia w postępowaniu karnym*, „Palestra” 1975, nr 9, s. 90.

¹⁰⁵ B. DAUTER, *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2012, s. 513.

¹⁰⁶ A. KORDIK, *Dewolutywność „de lege lata” i „de lege ferenda”*, w: „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1688, *Przegląd Prawa i Administracji* 31, Wrocław 1995, s. 75.

¹⁰⁷ Por. Wyrok TK z dnia 14 maja 2013, P 27/12, OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 41.

¹⁰⁸ A. KORDIK, *Dewolutywność „de lege lata”...*, s. 75.

rakteru „środka odwoławczego”, urzeczywistniającego prawo strony do dwukrotnego merytorycznego rozpatrzenia danej sprawy. Zasadnicze znaczenie ma w takich przypadkach cel i sposób realizacji prawa do zaskarżenia. Wtórne pozostaje zaś to, w obrębie jakiej struktury organizacyjnej rozpatrywana jest sprawa¹⁰⁹. Rezygnacja przez ustawodawcę z dewolutywności powinna być równoważona odpowiednimi gwarancjami procesowymi chroniącymi podmiot¹¹⁰, który składa środek.

Zarówno skarga kasacyjna, jak i zażalenie w postępowaniu sądowoadministracyjnym mają charakter względnie dewolutywny. W doktrynie¹¹¹ bowiem wskazuje się, że sytuacja, w której przekazanie środka odwoławczego wraz z aktami sprawy do sądu wyższej instancji pod warunkiem nieuwzględnienia go przez sąd I instancji oznacza dewolutywność względną.

W postępowaniu sądowoadministracyjnym po wniesieniu środka odwoławczego wojewódzkiemu sądowi administracyjnemu przysługują uprawnienia do autoremedury. Uprawnienie to jest „swoistym ograniczeniem zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego, a u podstawy modyfikacji leży postulat ekonomii i szybkości postępowania”¹¹², służy racjonalizacji postępowania w kierunku realizacji konstytucyjnego nakazu rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, eliminując jednocześnie zjawisko mnożenia instancji. Niedewolutywność środka odwoławczego oznacza poziomą kontrolę orzeczenia.

5.1.2. Dwuinstancyjność postępowania

Dwuinstancyjność postępowania jest przejawem instancyjności postępowania, a ona sama „jest pojęciem ogólnym w tym sensie, że nie wynika z niego pożądana liczba instancji, przez które, w ściśle określonej kolejności, miałyby przebiegać postępowanie”¹¹³. O ile bowiem zasadność istnienia instancyjności nie budzi większych kontrowersji, o tyle jej wielość i zakres już tak. Przede wszystkim przeciwnicy zbyt dużej liczby instancji eksponują argument przewlekłości postępowania i chodzi tu zarówno o orzeczenia kończące postępowanie, jak i te incydentalne, wydawane w toku postępowania. Z kolei zwolennicy dużej liczby instancji kładą nacisk na potrzebę istnienia systemu pozwalającego usuwać błędy i nieprawidłowości, które miały miejsce w postępowaniu przed

¹⁰⁹ Wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2017 r., II GSK 3257/16, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0F2B62919C>.

¹¹⁰ Wyrok TK z dnia 25 lipca 2013 r., SK 61/12, OTK-A 2013, nr 6, poz. 84.

¹¹¹ Zob. np. K. MARSZAŁ, *Problematyka dewolutywności względnej zażalenia w procesie karnym*, „Studia Prawnicze” 2003, z. 2, s. 125.

¹¹² T. WIŚNIEWSKI, w: *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, T. 2, red. T. WIŚNIEWSKI, H. DOLECKI, Warszawa 2010, s. 152 i nast.

¹¹³ M. MICHALSKA-MARCINIAK, *Zasada instancyjności...*, s. 73.

sądem I instancji. W takim kontekście instancyjność może być także potraktowana jako gwarant prawidłowego wymiaru sprawiedliwości¹¹⁴.

Trybunał Konstytucyjny w licznych orzeczeniach¹¹⁵ podkreśla, że konstytucyjna zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego jest trójskładnikowa i obejmuje: 1. Dostęp do sądu drugiej instancji – z czym wiąże się przyznanie stronom odpowiednich środków zaskarżenia, które uruchamiają rzeczywistą kontrolę rozstrzygnięć wydanych przez sąd I instancji. Nie oznacza to jednak niedopuszczalności wprowadzenia ograniczeń zakresu zaskarżenia. *Ratio legis* takich rozwiązań może być konieczność zagwarantowania prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości¹¹⁶. 2. Powierzenie rozpoznania sprawy w II instancji – co do zasady – sądowi wyższego szczebla, czyli w konsekwencji nadanie środkowi zaskarżenia charakteru dewolutywnego. Zdaniem K. Marszała, konstytucyjny wymóg dwuinstancyjności postępowania należy uznać za spełniony, jeżeli ustawodawca przewiduje środek odwoławczy od orzeczenia wydanego przez sąd I instancji, bez względu na to, czy środek ten ma charakter bezwzględnie, czy względnie dewolutywny¹¹⁷. Nie wyklucza to jednak sytuacji, w której w systemie środków prawnych dostępne są środki o charakterze niedewolutywnym. W takich przypadkach ustawodawca powinien przyjąć rozwiązania prawne, które pozwolą rozpoznać sprawę lub skontrolować rozstrzygnięcie w innym składzie. Postuluje się, aby wprowadzenie instancji poziomej było zredukowane do rozstrzygnięć wpadkowych. 3. Odpowiednie ukształtowanie procedury przed sądem II instancji, tak aby sąd ten mógł wszechstronnie zbadać rozpoznawaną sprawę i wydać rozstrzygnięcie merytoryczne. W szczególności zaś należy eliminować bariery ograniczające dostęp do sądu II instancji. Analiza orzecznictwa TK wskazuje zatem, że rolą sądu drugoinstancyjnego jest wszechstronne zbadanie i rozpoznanie sprawy, podczas gdy takie ujęcie funkcji instancyjności nie znajduje miejsca w postępowaniu sądowoadministracyjnym, w którym to Naczelny Sąd Administracyjny co do zasady związany jest granicami skargi kasacyjnej, co stanowi konsekwencję przyjętego w tym postępowaniu modelu kontroli instancyjnej.

Zasada dwuinstancyjności znajduje zastosowanie w sytuacji, gdy sąd I instancji rozpatruje sprawę w rozumieniu Konstytucji RP. Wyraźnego podkreśle-

¹¹⁴ F. ZEDLER, *Zagadnienie instancyjności postępowania cywilnego*, w: *Prace z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci Sędziego Janusza Pietrzykowskiego*, red. Z. BANASZCZYK, Warszawa 2000, s. 378.

¹¹⁵ Zob. np. Wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 12 września 2006 r., SK 21/05, SK 21/05, OTK-A 2006, nr 8, poz. 103; z dnia 27 marca 2007 r., SK 3/05, SK 3/05, OTK-A 2007, nr 3, poz. 32, oraz z dnia 31 marca 2009 r., SK 19/08, SK 19/08, Dz.U. 2009, nr 58, poz. 486.

¹¹⁶ P. WILIŃSKI, *Dwuinstancyjność postępowania karnego w świetle Konstytucji*, w: *Funkcje procesu karnego. Księga jubileuszowa Profesora Janusza Tylmana*, red. T. GRZEGORCZYK, Warszawa 2011, s. 572.

¹¹⁷ K. MARSZAŁ, *Instancyjność postępowania karnego...*, s. 703.

nia jednak wymaga wskazanie, że zasada ta odnosi się nie tylko do głównego przedmiotu postępowania sądowego, lecz może także obejmować kwestie wpadkowe, w odniesieniu do których sąd orzeka o prawach i obowiązkach określonego podmiotu¹¹⁸. Jednocześnie należy podkreślić, że kwestia wpadkowa rozstrzygana po raz pierwszy przez sąd drugoinstancyjny może stanowić odrębną sprawę w rozumieniu art. 45 Konstytucji RP i wówczas będzie wymagać rozpoznania w postępowaniu dwuinstancyjnym¹¹⁹. Inaczej uważa F. Zedler¹²⁰, który stoi na stanowisku, że zasadę co najmniej dwuinstancyjności postępowania należy odnosić wyłącznie do orzeczeń wydawanych przez sądy I instancji, i to zarówno tych, które dotyczą istoty sprawy, jak i tych, które mają charakter procesowy. Jak słusznie podkreśla K. Marszał, „wprowadzenie przez ustawodawcę kontroli decyzji procesowych o charakterze incydentalnym nie jest jednak następstwem konieczności przestrzegania konstytucyjnej zasady instancyjności”¹²¹, lecz rezultatem określonych potrzeb procesowych właściwych dla poszczególnych procedur sądowych.

Problematyka dwuinstancyjności postępowania sądowego¹²², w tym sądownoadministracyjnego, ma wymiar konstytucyjny, ponieważ wynika nie tylko z art. 176¹²³, lecz także z art. 78, w którym wprowadzono prawo do zaskarżania orzeczeń pierwszoinstancyjnych, jak też z art. 45 konstytuującego prawo do sądu¹²⁴. Niemniej z przepisu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP nie można wyprowadzać prawa do dwuinstancyjnego postępowania ani też prawa do zaskarżania orzeczeń sądu I instancji¹²⁵. Wzajemne relacje wskazanych przepisów nasuwa-

¹¹⁸ Wyrok TK z dnia 3 lipca 2002 r., SK 31/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 49; Wyrok TK z dnia 27 marca 2007 r., SK 3/05, Dz.U. 2007, nr 61, poz. 418; Wyrok TK z dnia 31 marca 2009 r., SK 19/08, Dz.U. 2009, nr 58, poz. 486; Wyrok TK z dnia 9 lutego 2010 r., SK 10/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 10.

¹¹⁹ Zob. L. GARLICKI, K. WOJTYCZEK, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, T. 2, red. L. GARLICKI, M. ZUBIK, Warszawa 2016, s. 884.

¹²⁰ F. ZEDLER, *Zagadnienie instancyjności postępowania cywilnego...*, s. 386.

¹²¹ K. MARSZAŁ, *Instancyjność postępowania karnego...*, s. 704.

¹²² Jak słusznie przyjęto w odniesieniu do postępowania administracyjnego, w uchwale 7 sędziów NSA z dnia 9 grudnia 1996 r. podkreślono, że dwuinstancyjność stanowi kategorię procesową, nie stanowi zaś pojęcia ustrojowego. Przyjęcie tego stanowiska oznacza „de facto sprowadzenie zasady dwuinstancyjności do zasady dwukrotnego załatwienia sprawy bez przeniesienia jej do innego organu niż ten, który rozpatrywał sprawę”. Stanowisko NSA ulegało zmianie w Uchwale NSA z dnia 22 lutego 2007 r. wydanej w sprawie II GPS 2/06 oraz w Wyroku NSA z dnia 24 kwietnia 2007 r., II GSK 381/06, Legalis nr 112832. Rozbieżność w orzecznictwie nie pozwala sformułować jednolitego stanowiska sądów administracyjnych.

¹²³ W orzecznictwie TK prawo to bywa określane mianem „konstytucyjne prawo zaskarżenia” – zob. np. Wyrok TK z dnia 2 października 2006 r., SK 34/06, OTK-A 2006, nr 9, poz. 118, a także Wyrok TK z dnia 16 listopada 1999 r., SK 11/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 158, s. 813.

¹²⁴ Należy podkreślić, że zanim zasada dwuinstancyjności została wprost wyrażona w Konstytucji RP była wyprowadzana z innych zasad, między innymi z prawa do sądu – Orzeczenie TK z dnia 27 czerwca 1995 r., K 4-94, OTK 1995, nr 1, poz. 16.

¹²⁵ Inaczej S. SAGAN, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 72.

ją wiele problemów i wątpliwości. Dodatkowo zakres przedmiotowy prawa do dwuinstancyjnego postępowania sądowego wyznaczany jest konstytucyjnym pojęciem sprawy.

Na konstytucyjne źródła zasady dwuinstancyjności, akcentując jej znaczenie ustrojowe, zwraca uwagę P. Wiliński¹²⁶, podkreślając, że dwuinstancyjność postępowania pozostaje także w związku z konstytucyjnymi wymogami sądu orzekającego w sprawie, który w każdej instancji winien spełniać przymioty niezależności, bezstronności i niezawisłości. A. Wróbel¹²⁷ traktuje wynikającą z art. 176 ust. 1 Konstytucji RP zasadę dwuinstancyjności jako jedną z podstawowych zasad ustroju i organizacji sądów. Zasada dwuinstancyjności oddziałuje również na sferę praw jednostki, stanowiąc jedną z kardynalnych zasad postępowania sądowego, będących wyrazem naturalnej ewolucji prawa procesowego i kompromisu między koniecznością zapewnienia ochrony praw jednostki w postępowaniu a jego efektywnością i szybkością¹²⁸. Jednocześnie zasada instancyjności „w zupełności wystarcza dla osiągnięcia celu, jaki ma do spełnienia system zaskarżania orzeczeń sądowych”¹²⁹. Stanowisko to zdaje się rozwijać J.P. Tarno, twierdząc, że z zasady instancyjności wynika prawo do II instancji, które jest prawem podmiotowym strony i uczestników postępowania¹³⁰. Znajduje ono potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, w którym podkreśla się, że kształt procedury, także odwoławczej, ma zasadnicze znaczenie dla realizacji niemal wszystkich praw podmiotowych¹³¹.

Przepis art. 176 Konstytucji RP nie statuuje prawa podmiotowego do zaskarżania rozstrzygnięć, lecz stanowi dopełnienie regulacji ujętej w art. 78 ustawy zasadniczej, która nakłada na ustawodawcę obowiązek stworzenia ram prawnych, w których to prawo będzie realizowane¹³². Nieuprawnione wydaje się spłykanie instancyjności jedynie do problemu zaskarżalności. Artykuł 176 ust. 1 Konstytucji RP ma charakter ustrojowy i gwarancyjny (procesowy), a „instancyjność wzmacnia prawo do sądu, nie odnosząc się do samego »rozpatrzenia sprawy«, o jakim stanowi art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, tylko do procesu decyzyjnego mającego za zadanie zapobiegać pomyłkom i arbitralności orzeczeń

¹²⁶ P. WILIŃSKI, *Dwuinstancyjność postępowania karnego w świetle Konstytucji...*, s. 568.

¹²⁷ A. WRÓBEL, *Glosa do trzech wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 października 1998 r., K 36/97 – konstytucyjna wyłączność sądu, z 16 marca 1999 r., SK 19/98, z 8 grudnia 1998 r., K 41/97 – dwuinstancyjność postępowania sądowego*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 1, s. 205 i nast.

¹²⁸ Zob. A. MAJER, *Rzecz o instancjach sądowych i sędziach kasacyjnych*, „Rocznik Towarzystwa Naukowego z Uniwersytetem Jagiellońskim Złączonego” [Kraków] 1849, s. 414.

¹²⁹ W. SIEDLECKI, *System środków zaskarżenia według nowego kodeksu cywilnego...*, s. 687.

¹³⁰ J.P. TARNO, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 419.

¹³¹ Wyrok TK z dnia 16 stycznia 2006 r., SK 30/05, Dz.U. 2006, nr 15, poz. 118.

¹³² P. GRZEGORCZYK, *Glosa do wyroku z dnia 27 marca 2007 r., SK 3/05, OTK-A 2007, nr 3, poz. 32*, „Przegląd Sądowy” 2007, nr 11–12, s. 198.

pierwszoinstancyjnych¹³³. Istotą instancyjności i postępowania drugoinstancyjnego jest zweryfikowanie poprawności wydanego w I instancji rozstrzygnięcia, a także postępowania, w takim zakresie, w jakim miało ono wpływ na wynik postępowania¹³⁴. Jednocześnie należy z całą mocą podkreślić, że art. 78 i 176 Konstytucji RP nie wykluczają się wzajemnie. Pierwszy z nich stanowi gwarancję zaskarżalności rozstrzygnięć, nie przesądzając trybu, drugi zaś – odnosi się do organizacji wymiaru sprawiedliwości, gwarantując przeniesienie sprawy do II instancji w wyniku wniesienia środka zaskarżenia¹³⁵. Przyjęcie wykładni, zgodnie z którą art. 176 ust. 1 Konstytucji RP ma charakter ustrojowo-organizacyjny, potwierdza jego umiejscowienie w Konstytucji w rozdziale VIII, odnoszącym się do władzy sądowniczej. Przepis ten wprowadza zatem instancję w sensie ustrojowym, ale to przepisy ustawowe określają właściwość sądów i wskazują sądy działające w strukturze sądownictwa jako instancja odwoławcza. Z kolei art. 78 Konstytucji RP został umiejscowiony wśród przepisów statuujących prawa i wolności człowieka. Rozważając problematykę instancyjności postępowania sądownoadministracyjnego, należy odwołać się nie tylko do art. 176 Konstytucji RP, lecz również do art. 78 ustawy zasadniczej, z jednoczesnym zastrzeżeniem¹³⁶, że o ile na tle pierwszego z przywołanych przepisów nie przewiduje się wyjątków (prawo do odwołania przysługuje od każdego orzeczenia), o tyle od zasady zaskarżalności takie wyjątki są możliwe, także w świetle regulacji zawartej w p.p.s.a. Wyłączenie to odnosi się do niektórych orzeczeń wpadkowych wydawanych w toku postępowania¹³⁷. Jak wynika z powyższego, instancyjność wiąże się z zaskarżalnością, choć nie są to pojęcia tożsame, gdyż zaskarżalność nie zawsze oznacza rozpatrzenie sprawy przez organ lub sąd wyższej instancji, o czym była już

¹³³ W. PIĄTEK, w: *Środki zaskarżenia w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, red. R. HAUSER, W. PIĄTEK, A. SKOCZYŁAS, Warszawa 2013, s. 15; por. Wyrok TK z dnia 11 czerwca 2010 r., SK 23/10; Postanowienie TK z dnia 11 czerwca 2008 r., SK 48/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 93; Wyrok TK z dnia 13 lipca 2009 r., SK 46/08, OTK ZU 2009, nr 7, poz. 109; Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 2008 r., II KK 121/08, „Biuletyn Prawa Karnego” 2009, nr 1, s. 10.

¹³⁴ Por. P. WILIŃSKI, *Dwuinstancyjność postępowania karnego w świetle Konstytucji...*, s. 567.

¹³⁵ Por. M. MICHALSKA, *Prawo do zaskarżenia orzeczenia w postępowaniu cywilnym (uwagi na tle art. 78 i 176 ust. 1 Konstytucji RP)*, w: *Współczesne przemiany postępowania cywilnego*, red. P. POGONOWSKI, P. CIOCH, E. GAPSKA, J. NOWIŃSKA, Warszawa 2010, s. 193–194.

¹³⁶ Zob. A. JAKUBECKI, *Kilka uwag o instancyjności postępowania cywilnego na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, w: *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego a Kodeks postępowania cywilnego...*, s. 85.

¹³⁷ Por. R. HAUSER, *Konstytucyjny model polskiego sądownictwa administracyjnego*, w: *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. STELMASIAK, J. NICZYPORUK, S. FUNDOWICZ..., s. 148 i nast.; Z. KMIĘCIAK, *Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym*, Kraków 2004, s. 116 i nast.

mowa. W doktrynie¹³⁸, przez pryzmat wspomnianego powiązania, najczęściej analizuje się kwestię instancyjności. Uzasadnieniem dla tych rozważań jest głównie to, że instancyjność odgrywa przede wszystkim rolę gwarancyjną, mianowicie jest gwarancją naprawienia „ewentualnych błędów, pomyłek i uchybień popełnianych przez sąd niższej instancji”¹³⁹.

Przepis art. 176 ust. 1 Konstytucji RP stanowi swoiste rozwinięcie konstytucyjnego prawa do sądu, na co zwraca uwagę Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie¹⁴⁰, podkreślając, że prawo do sądu wzmacnia poręczenie instancyjności jako proceduralnej zasady postępowania sądowego i decyzyjnego. O ile bowiem przedmiotem roszczenia z art. 45 ust. jest „rozpatrzenie sprawy”, o tyle zasada instancyjności dotyczy procesu decyzyjnego, a więc pierwszego rozstrzygnięcia w tej sprawie, zatem odnosi się do pewnego etapu rozpatrywania sprawy. Regulacja konstytucyjna przewiduje minimum instancyjności, które wzmocnione jest prawem do sądu. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w Orzeczeniu TK z dnia 27 czerwca 1995 r., w którym podkreślono, że brak możliwości zaskarżenia do sądu wyższej instancji postanowienia sądu „ogranicza zainteresowanym prawo do sądu, co jest sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawnego”¹⁴¹. Przyjęty przez ustawodawcę model instancyjności postępowań sądowych, w tym sądowoadministracyjnych, „powinien odpowiadać przewidzianym konstytucyjnie standardom »sprawiedliwości proceduralnej« i realizować prawo do sądu we wszystkich jego aspektach”¹⁴². Instancyjny model postępowania sądowego, zadeklarowany w art. 176 ust. 1 Konstytucji RP, ma charakter ramowy. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się na potrzebę rozróżnienia „prawa do sądu”, traktowanego jako instrument gwarancji wolności i praw, od zasady dwuinstancyjności, podkreślając, że umiejscowienie w Konstytucji RP nie jest przypadkowe i powinno być brane pod uwagę przy ustalaniu ich wykładni. W szczególności zaś zasada dwuinstancyjności, z uwagi na umieszczenie jej w rozdziale dotyczącym sądów, wskazuje, że należy ją odnosić do spraw przekazanych ustawami do właściwości sądów, tzn. rozpoznawanych przez sądy od początku do końca¹⁴³. Pogląd ten został powtórzony i wyeksponowany w uzasadnieniu Wyroku z dnia 12 czerwca 2002 r., w którym TK podkreślił, że konstytucyjna zasada dwuinstancyjności

¹³⁸ Zob. np. F. ZEDLER, *Zagadnienie instancyjności postępowania cywilnego...*, s. 384–385.

¹³⁹ T. Woś, *Reforma sądownictwa administracyjnego – projekty dalekie od ideału*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 7, s. 30.

¹⁴⁰ Zob. np. Wyrok TK z dnia 2 kwietnia 2001 r., SK 10/00, OTK ZU 2001, nr 3, poz. 52.

¹⁴¹ K 4/94, OTK 1995, cz. I, poz. 16; podobnie W. SKRZYDŁO, *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 1999, s. 391–392.

¹⁴² H. KNYSIAK-MOLCZYK, *Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego*, w: *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.*, red. J. NICHYPORUK, Lublin 2010, s. 338.

¹⁴³ zob. Wyrok TK z dnia 8 grudnia 1998 r., K. 41/97, OTK ZU nr 7/1998, poz. 117.

nie jest – jak wskazuje się we wcześniejszym orzecznictwie – elementem gwarancji prawa do sądu¹⁴⁴. Wzmacnia jednak to prawo, gwarantując proceduralną kontrolę postępowania sądowego oraz stanowiąc czynnik umożliwiający realizację zasady sprawiedliwości proceduralnej. Dwuinstancyjność nie jest bowiem prawem samoistnym, lecz gwarancją (jedną z wielu) prawidłowej realizacji prawa do sądu. Gwarancja ta wyraża się w możliwości skontrolowania decyzji podejmowanych przez sąd w trybie instancyjnym¹⁴⁵. Stanowi nadto „samoistną wartość prawną i społeczną, tworzy bowiem gwarancje pełnej ochrony interesu jednostki”¹⁴⁶, najpierw w postępowaniu pierwszoinstancyjnym, a następnie drugoinstancyjnym.

Istota zasady dwuinstancyjności sprowadza się do stworzenia prawnych możliwości procesowych usunięcia błędów oraz innych nieprawidłowości, które wystąpiły w toku postępowania sądownoadministracyjnego lub w rozstrzygnięciu wydanym przez wojewódzki sąd administracyjny. Stanowi zatem jeden z kanonów demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP)¹⁴⁷, a także element rzetelnego postępowania. Bez wątpienia jednak zasada dwuinstancyjności powinna korelować z innymi konstytucyjnymi zasadami, takimi jak: wspomniana już zasada demokratycznego państwa prawnego, zasada działania organów władzy publicznej w granicach i na podstawie prawa, podziału i równowagi władz z zachowaniem odrębności, niezależności i niezawisłości władzy sądowniczej¹⁴⁸. Zestawienie zasady dwuinstancyjności z zasadą szybkości procedowania może rodzić konflikty. Należy jednak pamiętać, że „Sprawność rozpoznania przez sąd można osiągnąć za pomocą innych mechanizmów, bez wyłączenia stronom drogi odwoławczej w postępowaniu sądowym”¹⁴⁹ lub jej zbytniego ograniczania z powodu nadmiernego formalizmu środka odwoławczego, albo wyłączenia kontroli instancyjnej¹⁵⁰. Ograniczenie drogi odwoławczej jest dopuszczalne, o ile nie skutkuje naruszeniem istoty prawa do sądu i nie czyni kontroli instancyjnej nierealną. W doktrynie podkreśla się, że wybór modelu dwuinstancyjności powinien oznaczać „wprowadzenie dwuinstancyjności

¹⁴⁴ Por. K. 41/97, OTK ZU nr 7/1998, poz. 117, s. 654 i 656; Wyrok TK z dnia 10 lipca 2000 r., SK 12/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 143.

¹⁴⁵ Wyrok TK z dnia 2 czerwca 2010 r., SK 38/09, OTK-A 2009, nr 5, poz. 46.

¹⁴⁶ B. ADAMIAK, *Tok instancji...*, s. 9.

¹⁴⁷ Por. J. DRACHAL, R. HAUSER, E. MZYK, *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne. Omówienie podstawowych zasad i instytucji procesowych*, Warszawa–Zielona Góra 2003, s. 49; W. SKRZYDŁO, *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2003, s. 385.

¹⁴⁸ Zob. J. BORKOWSKI, *Ustawy o dwuinstancyjnym sądownictwie administracyjnym, cz. I*, „Monitor Prawniczy” 2003, nr 7, s. 299.

¹⁴⁹ J. OLSZANOWSKI, A. SKOCZYŁAS, *Aksjologiczne podstawy instancyjności sądownictwa administracyjnego*, w: *Aksjologia prawa administracyjnego*, T. 2, red. J. ZIMMERMANN, Warszawa 2017, s. 175.

¹⁵⁰ A. ŁAZARSKA, *Rzetelny proces cywilny...*, s. 297.

pełnej, a nie ułomnej, i już z góry przez ustawodawcę ograniczanej¹⁵¹. Akcentuje się, że aktualne rozwiązania w postępowaniu sadowoadministracyjnym nie są w pełni prawidłowe zarówno z punktu widzenia założeń konstytucyjnych (pełna dwuinstancyjność), jak i zalet tej zasady¹⁵², a potwierdzeniem tego stanu ma być formalizm skargi kasacyjnej.

Dwustopniowa struktura sądów administracyjnych zapewnia rozpoznanie środków odwoławczych od orzeczeń sądów administracyjnych I instancji, tj. skargi kasacyjnej i zażalenia przez Naczelną Sąd Administracyjny. Zagwarantowanie możliwości zaskarżenia rozstrzygnięcia I instancji „w toku procedury sadowo-administracyjnej jest elementem szeroko rozumianej sprawiedliwości proceduralnej¹⁵³. Z jednej strony oddziałuje na sędziów I instancji, którzy mają świadomość kontroli wydawanych przez nich orzeczeń przez sąd wyższej instancji, a z drugiej – istnienie drogi odwoławczej stwarza poczucie bezpieczeństwa prawnego stronom i innym adresatom orzeczeń. Należy jednak zwrócić uwagę, że kontrola instancyjna sprawowana przez Naczelną Sąd Administracyjny ma zarówno charakter bezpośredni (w ramach postępowania kasacyjnego sąd bada orzeczenie sądu I instancji w zakresie, w jakim sąd I instancji dokonał oceny działalności administracji publicznej¹⁵⁴), jak i pośredni (NSA bada także, czy wojewódzki sąd administracyjny „dokonał prawidłowej oceny legalności aktu administracyjnego, co pośrednio kontroluje legalność działania administracji publicznej¹⁵⁵). Kontrola działalności administracji publicznej polega na ocenie zgodności tej działalności z przepisami prawa, a dokonywana jest bezpośrednio przez sąd I instancji.

5.2. Instancyjność pozioma

Modyfikacja pionowego modelu instancyjności dokonywana przez ustawodawcę podyktowana jest dwoma względami: z jednej strony jest to potrzeba uwzględnienia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego jako negatywnego ustawodawcy, a z drugiej – potrzeba zagwarantowania balansu między dwoma konkurującymi wartościami – instancyjnością i szybkością postępowania. Try-

¹⁵¹ J. ZIMMERMANN, *Z podstawowych zagadnień sądownictwa administracyjnego*, w: *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, red. J. GÓRAL, R. HAUSER, J. TRZCIŃSKI, Warszawa 2005, s. 503.

¹⁵² Ibidem.

¹⁵³ J. OLSZANOWSKI, A. SKOCZYLAŚ, *Aksjologiczne podstawy instancyjności sądownictwa administracyjnego...*, s. 171.

¹⁵⁴ Z uzasadnienia Uchwały NSA z dnia 26 października 2009 r., I OPS 10/09, ONSAiWSA 2010, nr 1, poz. 1.

¹⁵⁵ G. RZAŚA, *Glosa do wyroku TK z dnia 20 września 2006 r., SK 63/057/*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 4, s. 215; Uzasadnienie Uchwały NSA z dnia 26 października 2009 r., I OPS 10/09; por. też Z. KMIĘCIAK, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 marca 2004 r., FSK 154/04*, OSP 2005, nr 6, s. 306.

bunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie za typową formę kontroli orzeczeń sądowych uważa tę, w której następuje ich ponowna ocena przez sądy wyższej instancji (tzw. kontrola instancyjna, na podstawie dewolutywnego środka zaskarżenia¹⁵⁶), jednak wyjątkowo w niektórych sprawach dopuszcza kontrolę dokonywaną przez inny skład tego samego sądu (tzw. kontrola pozioma), na podstawie niedewolutywnego środka zaskarżenia¹⁵⁷. Z analizy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że co prawda ustawodawca ma swobodę w zakresie ukształtowania procedury sądowej urzeczywistniającej prawo do zaskarżenia, ale Trybunał postuluje takie jej ukształtowanie, aby wniesiony przez stronę środek zaskarżenia miał charakter dewolutywny¹⁵⁸. Również w doktrynie prawa konstytucyjnego przyjmuje się, że instancyjny model postępowania sądowego oparty na strukturze pionowej sądów ma swoje uzasadnienie historyczne i wynika z polskiej kultury prawnej. Z tego powodu analiza przydatności czy zasadności instancyjności poziomej winna mieć wymiar teoretyczny¹⁵⁹.

Dopuszczalność ustanowienia instancyjności poziomej bywa wywodzona z art. 78 Konstytucji RP, podkreślając, że „kształtując konstytucyjne prawo każdej ze stron do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, posłużono się w nim ogólnym sformułowaniem »zaskarżenie«, pozwalającym na objęcie jego zakresem różnych, specyficznych dla danej procedury, środków prawnych, których wspólną cechą jest umożliwienie stronie uruchomienia weryfikacji wydanego w pierwszej instancji orzeczenia bądź decyzji”¹⁶⁰. Poza dyskusją pozostaje wszakże to, że nie zawsze jest możliwe ukształtowanie procedury w taki sposób, aby w sprawie orzekał organ wyższej instancji, dlatego niezbędne jest uwzględnienie całokształtu unormowań determinujących przebieg określonego postępowania¹⁶¹. Stąd współcześnie, na tle art. 78 Konstytucji RP, należy przyjąć dopuszczalność ukształtowania zaskarżenia decyzji w sposób odbiegający od modelowego, dewolutywnego i suspensywnego, odwołania¹⁶². Warto jednak zwrócić uwagę na wskazywane przez A. Jakubeckiego¹⁶³ inne przeszkody konstytucyjne wynikające z art. 176 ust. 1 Konstytucji RP, które zdaniem wymienionego autora wyłączają możliwość rozpoznania środka odwoławczego przez sąd tego samego szczebla, przesądzając jednocześnie o powiązaniu instancyjności z hierarchią organów sądowych.

¹⁵⁶ Zob. np. Wyrok TK z dnia 12 września 2006 r., SK 21/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 103.

¹⁵⁷ Zob. np. Wyrok TK z dnia 13 lipca 2009 r., SK 46/08, OTK-A 2009, nr 10, poz. 154; Wyrok TK z dnia 2 czerwca 2010 r., SK 38/09, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 46.

¹⁵⁸ Zob. Wyrok TK z dnia 14 marca 2006 r., SK 4/05, OTK-A, nr 3, poz. 29.

¹⁵⁹ P. GREGORCZYK, w: *Konstytucja RP*, T. 2, red. M. SAFJAN, L. BOSEK, Warszawa 2016, s. 994.

¹⁶⁰ Wyrok TK z dnia 16 listopada 1999 r., SK 11/99, OTK ZU 1999, nr 7, poz. 158.

¹⁶¹ Wyrok TK z dnia 15 grudnia 2008 r., P 57/07, ZU OTK-A 2008, nr 10, poz. 178.

¹⁶² Wyrok TK z dnia 14 maja 2013 r., P 27/12, OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 41.

¹⁶³ A. JAKUBECKI, *Kilka uwag o instancyjności postępowania cywilnego...*, s. 81.

Poziomy tok instancyjny (tzw. spłaszczony lub ograniczony¹⁶⁴ tok instancji) pozwala na weryfikację rozstrzygnięcia przez inny organ tego samego szczebla albo ten sam, który wydał rozstrzygnięcie. Tok ten powinien być traktowany jako wyjątek, a jego dopuszczenie będące swego rodzaju namiastką dwuinstancyjności „w postaci »ograniczonego« toku instancji nie może stanowić [...] pretekstu do rozszerzenia zakresu jego stosowania [...]”¹⁶⁵. W tym modelu kontrolę instancyjną może także sprawować inny, powiększony skład tego samego sądu. Instancyjność pozioma w sądownictwie stwarza możliwość rozpoznania środka zaskarżenia przez ten sam sąd, który wydał zaskarżone rozstrzygnięcie. Poziomy tok instancji może współistnieć z tokiem pionowym. Dopuszczalność stosowania poziomego toku instancji, który stanowi wyraz oderwania od szczeblowości sądownictwa administracyjnego, musi zapewniać obiektywizm oraz wszystkie gwarancje procesowe przysługujące stronie w pionowym toku instancji. Jego *ratio legis* to przede wszystkim usprawnienie postępowania przez odciążenie sądu wyższej instancji, ale bez uszczerbku dla praw strony. W przypadku instancyjności poziomej bowiem dwuinstancyjność zostaje zredukowana do uprawnienia jednostki do zbadania rozstrzygnięcia z „pominięciem wymogów co do hierarchicznego usytuowania lub co najmniej organizacyjnej odrębności organu”¹⁶⁶. W takich przypadkach bardziej adekwatne wydaje się określenie „zaskarżalność” zamiast „dwiinstancyjność”¹⁶⁷, o czym będzie jeszcze mowa. Instancyjność pozioma nie może być domniemywana, musi wynikać z przepisów ustawowych¹⁶⁸, za czym przemawiają tak względy gwarancji praw procesowych strony, jak i potrzeba poszanowania naczelnych zasad procesowych.

Zasadność istnienia niedewolutywnych środków zaskarżenia, których wniesienie skutkuje instancyjnością poziomą, w doktrynie postępowania cywilnego jest bezdyskusyjna, lecz wyłącznie w odniesieniu do takich wadliwości orzeczeń, które zaszyły bez „winy” sądu¹⁶⁹. W istocie zastosowanie tego rodzaju instancji należy zawęzić do postanowień i w związku z tym rozważyć konstrukcję tzw. zażeń poziomych. Problematyka instancyjności poziomej nie ogranicza się jednak wyłącznie do instytucji zażeń poziomych (zwanych też instytucją odwołania poziomego) znanych w postępowaniu cywilnym, przewidzianych

¹⁶⁴ Zob. Uchwała SN z dnia 13 lutego 1996 r., III AZP 23/95, OSP 1996, nr 12, poz. 219. Warto zwrócić uwagę na pogląd Z. Kmiecika, zgodnie z którym w postępowaniu administracyjnym nie ma przeszkód, aby w niektórych kategoriach spraw rozpatrywanych przez jednostki samorządu terytorialnego zrezygnować z odwołań dewolutywnych na rzecz wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, uruchamiającego poziomy tok instancji, ST 2015, nr 6, s. 64.

¹⁶⁵ M. PUŁŁO, *O „poziomym” toku instancji...*, s. 303.

¹⁶⁶ M. BOGUSZ, *Zasada dwuinstancyjności a zasada zaskarżalności rozstrzygnięć...*, s. 662.

¹⁶⁷ Ibidem.

¹⁶⁸ K. MARSZAŁ, *Instancyjność postępowania karnego...*, s. 704.

¹⁶⁹ A. JAKUBECKI, *Kilka uwag o instancyjności postępowania cywilnego...*, s. 104.

w art. 394² k.p.c.¹⁷⁰ Tryb ten odnosi się do postanowień sądu II instancji, z wyjątkiem wydanych w wyniku rozpoznania zażalenia na postanowienie sądu I instancji (art. 394² k.p.c. *in fine*). Zażalenie poziome rozpoznaje sąd II instancji (a nie wyższej instancji) w składzie trzech sędziów zawodowych, z wyjątkiem postępowania uproszczonego, w którym sąd rozpoznaje zażalenie w składzie jednego sędziego. W składzie sądu nie mogą brać udziału sędziowie, którzy brali udział w wydaniu zaskarżonego postanowienia¹⁷¹. Wskazany tryb został przewidziany w celu dokonania trafności określonych postanowień sądu drugo-instancyjnego wydawanych w postępowaniu wпадkowym pierwszy raz¹⁷².

Instancyjność pozioma występuje także w art. 167 § 3 *in fine* Kodeksu karnego skarbowego¹⁷³. Z regulacji tej wynika, że od postanowień lub zarządzeń¹⁷⁴ niezamykających drogi do wydania wyroku zażalenie rozpatruje sąd rejonowy w innym równorzędnym składzie. Rozwiązanie to opiera się na wykorzystaniu konstrukcji tzw. instancji poziomej (dewolutywności spłaszczonej), której istotą jest rozpatrywanie środka odwoławczego przez ten sam sąd, lecz w innym składzie.

¹⁷⁰ Na postanowienia sądu II instancji, których przedmiotem są: oddalenie wniosku o wyłączenie sędziego, zwrot kosztów procesu, zwrot kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (dodane ustawą w dnia 7 lutego 2014 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. 2014, poz. 435), skazanie świadka, biegłego, strony, jej pełnomocnika oraz osoby trzeciej na grzywnę, zarządzenie przymusowego sprowadzenia i aresztowania świadka, odmowa zwolnienia świadka i biegłego od grzywny i świadka od przymusowego sprowadzenia, przysługuje zażalenie do innego składu tego sądu, z wyjątkiem postanowień wydanych w wyniku rozpoznania zażalenia na postanowienie sądu I instancji, wprowadzonego w rezultacie Wyroku TK z dnia 2 czerwca 2010 r., SK 38/09, Dz.U. nr 109, poz. 724 ustawą z dnia 28 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. nr 138, poz. 806. W Wyroku TK z dnia 22 października 2013 r., SK 14/13, OTK-A 2013, nr 7, poz. 100, wskazano, że „Istnienie tzw. zażeń poziomych stanowi wyraz realizacji praw i wolności obywatelskich do poddania kontroli postanowień sądu II instancji w sprawach wykraczających poza standard konstytucyjny, o którym mowa w art. 78 Konstytucji RP, jeżeli nie są to sprawy na tyle istotne, aby musiałyby być rozstrzygnięte przez Sąd Najwyższy”. Z kolei SN w uchwale z dnia 10 października 2013 r., III CZP 61/13, OSNC 2014/6/58, uznał, że na postanowienie sądu II instancji w przedmiocie orzeczenia o kosztach postępowania zażaleniowego zażalenie nie przysługuje. Zażalenie poziome zatem przysługuje na postanowienie sądu II instancji dotyczące kosztów postępowania apelacyjnego. Zob. też A. CZEPIK, K. ZYCH, *Zaskarżalność orzeczeń w przedmiocie kosztów procesu i instytucja zażalenia poziomego*, „Jurysta” 2013, nr 4, s. 6–9; T. ZEMBRZUSKI, *Granice dopuszczalności zażalenia poziomego (art. 394² § 2 k.p.c.) w przedmiocie zwrotu kosztów procesu*, „Monitor Prawniczy” 2013, nr 23, s. 1271–1273. Niektórzy autorzy stoją na stanowisku, że w związku z ustawowym wyłączeniem dewolutywności tzw. zażeń poziomych uznać należy, że owe zażalenia poziome nie należą do kategorii środków odwoławczych, lecz stanowią inny środek zaskarżenia w rozumieniu art. 363 § 1 k.p.c.

¹⁷¹ Por. A. ZIELIŃSKI, *Zażalenie w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2015, s. 129.

¹⁷² Zob. T. WIŚNIEWSKI, *Przebieg procesu cywilnego...*, s. 391.

¹⁷³ Zob. np. W. GRZESZCZYK, *Zmiany w postępowaniu karnym skarbowym*, „Prokuratura i Prawo” 2006, nr 2, s. 90.

¹⁷⁴ Zob. np. J. ZAGRODNIK, w: *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, red. L. WILK, J. ZAGRODNIK, Warszawa 2018, s. 1137.

Również w postępowaniu karnym, w przepisie art. 426 § 2 k.p.k., przewidziano tzw. swoisty tryb odwoławczy¹⁷⁵, w ramach którego od postanowienia o zastosowaniu tymczasowego aresztowania wydanego na skutek zażalenia, a także od wydanego w toku postępowania odwoławczego postanowienia o przeprowadzeniu obserwacji, zastosowaniu środka zapobiegawczego, nałożeniu kary porządkowej oraz w przedmiocie kosztów procesu, o których po raz pierwszy orzekł sąd odwoławczy, przysługuje zażalenie do innego równorzędnego składu sądu odwoławczego. Jeżeli zaskarżone postanowienie wydał sąd w składzie jednego sędziego, zażalenie rozpoznaje sąd odwoławczy w składzie trzech sędziów. Jest to wyjątek od dwuinstancyjności postępowania tworzący trzecią instancję, skonstruowaną jako tzw. instancja pozioma. Ten środek odwoławczy bowiem nie ma cechy dewolutywności, stanowiącej immanentną cechę instancyjności pionowej postępowania.

Na etapie prac legislacyjnych nad ostatnią nowelizacją Kodeksu postępowania administracyjnego, a w związku z nią także ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, postulowano rozważanie przez ustawodawcę wprowadzenia instancji poziomej w odniesieniu do wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego wydanego na podstawie art. 151 a p.p.s.a., dzięki czemu środek zaskarżenia byłby rozpatrywany przez ten sam sąd, ale w innym składzie sędziowskim. Jeśli chodzi o możliwość poziomej instancyjności w odniesieniu do istniejących w p.p.s.a. zwykłych środków odwoławczych, to mają one charakter względnie dewolutywny, dlatego mimo takiej możliwości wynikającej z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, pełna jej realizacja wymagałaby ponownej przebudowy modelu środków odwoławczych w postępowaniu sadowoadministracyjnym i ukształtowania ich na wzór procedury cywilnej, dopuszczającej instancję poziomą w niektórych kategoriach spraw. Takie rozwiązanie wydaje się uzasadnione i potrzebne między innymi w przypadkach, gdy NSA orzeka w przedmiocie kosztów procesu, które nie były przedmiotem rozstrzygnięcia sądu I instancji, wówczas przysługiwałoby zażalenie do „innego składu tego sądu” jako sądu II instancji. Jak jednak wynika z Wyroku TK z dnia 15 listopada 2016 r.¹⁷⁶, Trybunał nie wyraża potrzeby stworzenia instancji poziomej, przynajmniej w zakresie orzeczenia NSA dotyczącego kosztów postępowania. Na potrzebę stworzenia stronie prawnej możliwości zaskarżenia postanowienia odmawiającego wyłączenia sędziego niekoniecznie w trybie kontroli instancyjnej, a zatem dopuszczając pośrednio kontrolę poziomą, wskazano w Wyroku TK z dnia 2 czerwca 2010 r.¹⁷⁷ *De lege ferenda* należałoby rozważyć tę instytucję również w odniesieniu do orzeczeń zapadłych w postępowaniu uproszczonym.

¹⁷⁵ Zob. np. S. ZABŁOCKI, *O niektórych zmianach wprowadzonych przez nowy kodeks postępowania karnego w zakresie postępowania odwoławczego*, „Przegląd Sądowy” 1997, nr 11–12, s. 4.

¹⁷⁶ SK 46/15, 87/A/2016.

¹⁷⁷ SK 38/09, Dz.U. 2010, nr 109, poz. 724.

Podkreślenia wymagają także ostatnie zmiany wprowadzające między innymi uprawnienia autokontrolne wojewódzkich sądów administracyjnych, wynikające z art. 179a oraz art. 195 § 2 p.p.s.a., których celem jest z jednej strony przyspieszenie postępowania, a z drugiej – odciążenie Naczelnego Sądu Administracyjnego¹⁷⁸. Wydaje się, że w tych przypadkach można mówić o pewnego rodzaju modyfikacji instancyjności pionowej w kierunku instancji poziomej. W tym miejscu wypada jedynie zasygnalizować, że jeżeli przyjąć za słuszną koncepcję, że w tej sytuacji sędziowie, którzy wydali pierwotne orzeczenie, podlegają wyłączeniu na podstawie art. 18 § 1 pkt 6 p.p.s.a., to taka kontrola tego orzeczenia mogłaby być potraktowana jako przejaw instancji poziomej¹⁷⁹. Podkreślenia wymaga również uzasadnienie wprowadzonej regulacji, czyli zdynamizowanie postępowania, niemniej istnieje ryzyko, że ten postulat w przypadku autokontroli może nie zostać spełniony w przypadku zaskarżenia wydanego w tym trybie orzeczenia.

Reasumując, należy podkreślić, że posługiwanie się terminem „instancja pozioma” w przypadku środków odwoławczych, w sytuacji gdy nie wywołują skutku prawnego w postaci dewolucji kompetencji, tj. przekazania sprawy do sądu (organu) wyższej instancji, wprowadza w błąd i jest niewłaściwe semantycznie, skutkuje szumem semantycznym, gdyż pozwala błędnie sądzić, że w wyniku wniesienia środka odwoławczego sprawę rozstrzygnie inny sąd (organ), zajmujący wyższe miejsce w strukturze sądownictwa (lub organów). Stąd też, jak słusznie podkreśla się w doktrynie postępowania karnego¹⁸⁰, a także w doktrynie postępowania cywilnego¹⁸¹, że jeżeli uprawnionym do dokonywania kontroli jest równoległy organ lub równorzędny skład sądu w stosunku do podmiotu kontrolowanego, to nie można mówić o instancyjności, gdyż w takiej sytuacji nie zachodzi dewolucja kompetencji do dokonywania kontroli orzeczenia. W przypadku zaskarżeń poziomych nie zachodzi bowiem instancyjność. Właściwszym określeniem byłaby zaskarżalność pozioma. Pogląd ten aprobują również przedstawiciele doktryny postępowania sądownoadministracyjnego¹⁸². Biorąc pod uwagę powyższe zastrzeżenie, wniesienie środka odwoławczego, który rozpoznawany jest przez sąd równorzędny, nie otwierałoby postępowania międzyinstancyjnego prowadzonego przez sąd I instancji, a raczej postępowanie międzyodwoławcze¹⁸³.

¹⁷⁸ Tak też W. PIĄTEK, *Przyszłość instancyjności postępowania sądownoadministracyjnego*, w: *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. JAGIELSKI, M. WIERZBOWSKI, Warszawa 2018, s. 393–394.

¹⁷⁹ Szerzej na ten temat zob. rozdział trzeci niniejszej pracy.

¹⁸⁰ Zob. D. ŚWIECKI, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. D. ŚWIECKI, T. 2, Warszawa 2017, s. 44.

¹⁸¹ M. MICHALSKA-MARCINIAK, *Zasada instancyjności...*, s. 93–94.

¹⁸² R. HAUSER, W. PIĄTEK, A. SKOCZYŁAS, w: „System Prawa Administracyjnego”, red. R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI, A. WRÓBEL, T. 10: *Sądowa kontrola administracji*, Warszawa 2016, s. 428.

¹⁸³ D. ŚWIECKI, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz...*, s. 48.

6. Kształtowanie się instancyjności postępowania sądownoadministracyjnego w Polsce

Sądownictwo administracyjne jest szczególną formą sprawowania wymiaru sprawiedliwości¹⁸⁴, której genezy należy upatrywać w czasach rewolucji francuskiej (tzw. sądownictwa sporu administracyjnego). W niemieckiej myśli politycznoprawnej istnienie sądownictwa administracyjnego, jako zasadnicza cecha państwa prawnego, miało powszechny charakter w drugiej połowie XIX w.¹⁸⁵ Te wyspecjalizowane sądy są właściwe dla systemów prawa stanowionego, takich jak: Niemcy, Austria czy Polska.

Sądownictwo administracyjne w obecnym kształcie pojawiło się w polskiej przestrzeni prawnej dopiero w okresie II Rzeczypospolitej¹⁸⁶. Wciąż aktualne pozostają słowa J.S. Langroda, że „sądownictwo administracyjne ma być sądową kontrolą nad [...] kontrolą hierarchiczną, a jeśli tak, to musi być powierzone organom sądowym, a nie administracyjnym”¹⁸⁷, stanowiąc jednocześnie instytucję nierozłącznie powiązaną z praworządnym państwem¹⁸⁸. Równie trafna wydaje się konstatacja J. Zimmermanna, który podkreśla, że sądownictwo administracyjne jest jednym z elementów istoty prawa administracyjnego. Dopóki w Polsce tego sądownictwa nie było, obywatel nie doznawał należytej ochrony, a cała gałąź prawa administracyjnego była w pewnym sensie ułomna¹⁸⁹.

Bez wątpienia sądową kontrolę działalności administracji publicznej należy uznać za jeden z fundamentów demokratycznego państwa prawnego, choć w za-

¹⁸⁴ Jak bowiem podkreśla J. Zimmermann, celem sądów administracyjnych nie jest rozstrzyganie sporów, lecz kontrola administracji i doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem (J. ZIMMERMANN, *Prawo do sądu w prawie administracyjnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny” 2006, z. 2, s. 311), co jednak nie umniejsza ich roli w systemie wymiaru sprawiedliwości (tak J. WRÓBLEWSKI, *Aksjologiczne problemy sądowej kontroli administracji*, „Państwo i Prawo” 1980, z. 1, s. 24).

¹⁸⁵ Szerzej zob. P. PRZYBYSZ, *Refleksje o genezie kontroli administracji przez sądy*, w: *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, red. M. WIERZBOWSKI, J. JAGIELSKI, A. WIKTOROWSKA, E. STEFAŃSKA..., s. 197–207; IDEM, *Idea państwa prawnego w niemieckiej myśli prawniczej XIX wieku*, w: *Problemy współczesnego ustrojstwa. Księga jubileuszowa Profesora Bronisława Jastrzębskiego*, red. J. DOBKOWSKI, Olsztyn 2007, s. 129 i nast.

¹⁸⁶ A. JANKIEWICZ, *Tradycje sądownictwa administracyjnego w Polsce*, w: *XXV-lecie Naczelnego Sądu Administracyjnego na tle dziejów sądownictwa administracyjnego w Polsce. Naczelny Sąd Administracyjny*, red. M. SAWICKA-JEZIERCZUK, Warszawa 2005, s. 11.

¹⁸⁷ J.S. LANGROD, *Kontrola administracji*, Warszawa–Kraków 1929, s. 19.

¹⁸⁸ Zob. J.S. LANGROD, *Zarys sądownictwa administracyjnego ze szczególnym uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce*, Warszawa 1925, s. 20–21; podobnie IDEM, *Problemy sądownictwa administracyjnego*, Kraków 1928, s. 8.

¹⁸⁹ J. ZIMMERMANN, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 244.

kresie szczegółowych rozwiązań i tak występują różnice w regulacjach państw europejskich. Jak słusznie podkreśla się w doktrynie, nie udało się stworzyć lepszego i „pełniejszego sposobu zabezpieczenia praw obywatela (innego podmiotu) w postępowaniu sądowym niż możliwość uruchomienia postępowania umożliwiającego weryfikację rozstrzygnięć”¹⁹⁰. Kształtując określony model sądownictwa administracyjnego, ustawodawca nie może tracić z pola zainteresowania funkcji, jakie powinno ono pełnić. Potrzebę kontroli działań administracji publicznej i ochronę praw jednostek przez instytucję znajdującą się poza jej strukturą postulowali między innymi J.S. Langrod¹⁹¹ i M. Buszyński¹⁹². Nie oznacza to bynajmniej, że przyjęcie tej funkcji pozostaje w sprzeczności z inną funkcją uprawniającą do „weryfikacji działań administracji publicznej, która stwarza szerokie możliwości realizacji zasady praworządności na drodze administracyjnej”¹⁹³, gdyż z niej właściwie wypływa. Sądownictwo administracyjne jest przy tym instytucją ważną, choć nie wyłączną, dla ochrony praworządności¹⁹⁴.

J. Starościk¹⁹⁵ uważał, że kontrola sprawowana przez sądownictwo administracyjne opiera się na czterech fundamentalnych założeniach: wyłączeniu możliwości zastępowania lub współadministrowania z organami administracyjnymi, legalności kontroli rozumianej jako zgodność działania z prawem, fachowości oraz niezawisłości. W kontekście legalności, jako kryterium sądowej kontroli administracji publicznej, T. Hilarowicz stwierdził, że oznacza ono, że sąd administracyjny orzeka „o tem, czy przepisy prawa zostały właściwie pojęte i zastosowane do danych faktycznych, ustalonych przez inną instancję, a niepodlegających już sprawdzeniu przez instancję w tem znaczeniu orzekającą o legalności”¹⁹⁶. W tradycyjnym, kontynentalnym modelu sądownictwa administracyjnego przedmiotem tej kontroli są decyzje administracyjne badane przez sąd z punktu widzenia ich legalności, sąd zaś orzeka kasatoryjnie¹⁹⁷, ograniczając

¹⁹⁰ R. HAUSER, *Konstytucyjny model polskiego sądownictwa...*, s. 143; podobnie S. KASZNIKA, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, wyd. 4., Poznań 1947, s. 184.

¹⁹¹ J.S. LANGROD, *Problemy sądownictwa...*, s. 13; IDEM, *Sprawa reaktywacji sądownictwa administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 5, s. 71; IDEM, *Zarys sądownictwa...*, s. 25.

¹⁹² M. BUSZYŃSKI, *O reformę sądownictwa administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 5, s. 61 i nast.

¹⁹³ B. ADAMIAK, *Model sądownictwa administracyjnego a funkcje sądownictwa administracyjnego*, w: *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. STELMASIAK, J. NICZYPORUK, S. FUNDOWICZ..., s. 22.

¹⁹⁴ Ibidem, s. 16.

¹⁹⁵ J. STAROŚCIK, *Kontrola sądowa w systemie środków zabezpieczenia praworządności działania administracji*, „Państwo i Prawo” 1957, z. 6, s. 1070.

¹⁹⁶ T. HILAROWICZ, *Najwyższy Trybunał Administracyjny i jego kompetencje*, Warszawa 1925, s. 34–35.

¹⁹⁷ J. JENDROŚKA, J. JENDROŚKA, *Nowy model sądownictwa administracyjnego w Polsce*, „Państwo i Prawo” 1998, z. 7, s. 16.

się do uchylenia lub stwierdzenia nieważności aktu, a także zobowiązując organ do określonego działania, nie przejmując sprawy do końcowego załatwienia. Wyjątek w tym zakresie może stanowić katalog środków dyscyplinujących administrację¹⁹⁸, których celem jest nie tylko skuteczność rozstrzygnięć sądowych, lecz także sprawność samego postępowania, stwarzająca warunki do realizacji prawa do rozpatrzenia sprawy bez zbędnej zwłoki.

Proces kształtowania się obecnego modelu sądownictwa administracyjnego w Polsce był długotrwały, nierzadko trudny – mający charakter bardziej ewolucyjny niż rewolucyjny – stanowi jednak rezultat doświadczeń historycznych, ustrojowych oraz społeczno-politycznych. Jednakże tradycje instancyjności postępowania sądownoadministracyjnego nie są tak bogate, jak np. postępowania cywilnego, przede wszystkim dlatego, że „dopuszczalność zaskarżenia orzeczeń sądów administracyjnych stanowiła wyjątek od reguły jednoinstancyjności postępowania sądownoadministracyjnego”¹⁹⁹. Kształt sądownictwa administracyjnego powinien bowiem wyrastać ze standardów prawnych, które mają swoje korzenie w polskiej tradycji oraz kulturze prawnej. „Standardy kształtowane przez lata niosą za sobą wartość, której nie są w stanie przynieść – choćby teoretycznie idealne rozwiązania normatywne – za którymi nie stoi, bo nie może stać, bogaty dorobek orzecznicy i doktrynalny”²⁰⁰. Nie oznacza to potrzeby poszukiwania rozwiązań nowatorskich, stanowiących odpowiedź na problemy orzecznicze, zaczerpniętych z rozwiązań innych państw europejskich. Monitorowanie postępowania sądownoadministracyjnego i otwartość na sygnały płynące zarówno od sędziów sądu administracyjnego, jak i uczestników postępowań prowadzonych przez nie skutkuje modyfikacją istniejących instytucji procesowych, w tym w kierunku jego usprawnienia.

6.1. Rozwój sądownictwa administracyjnego do 1980 r.

Sądownictwo administracyjne, ujmowane jako system odrębny od organów administracji publicznej, gwarantujący prawo do zaskarżania form działania administracji, nie istniało w Polsce przedrozbiorowej. Niemniej niektórzy przedstawiciele doktryny²⁰¹ wskazują, że już wcześniej, bo od 1613 r., działała

¹⁹⁸ Na ten temat zob. W. SAWCZYN, *Środki dyscyplinowania administracji publicznej w prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2010.

¹⁹⁹ H. KNYSIAK-MOLCZYK, *Skarga kasacyjna w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2009, s. 51.

²⁰⁰ M. ZDYB, *Podstawy kształtowania nowego modelu sądownictwa administracyjnego*, w: *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. STELMASIAK, J. NICZYPORUK, S. FUNDOWICZ..., s. 363.

²⁰¹ *Wykład prof. dr. hab. Janusza Borkowskiego „Sądownictwo administracyjne na ziemiach polskich”*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 1, s. 13; P. WIĄZEK,

niestała Komisja do spraw Kontroli Skarbu Państwa (tzw. komisja radomska), a w 1717 r. w jej miejsce powołano Trybunał Skarbowy (zwany od 1618 r. Trybunałem radomskim), które można uznać się za pierwszy sąd administracyjny ze względu na kompetencję do rozpoznawania sporów administracyjnych w procedurze sądowej²⁰².

Od początków sądownictwa istniało silne przekonanie o konieczności stworzenia odpowiednich mechanizmów prawnych gwarantujących zaskarżalność orzeczeń sądowych, jednak nie *ab initio* wyrażano konieczność instancyjności postępowania prowadzonego przez sądy administracyjne, wyposażenia ich w uprawnienia samokontrolne, których głównym celem byłoby usprawnienie procesu, a tym samym realizację prawa do szybkiego zakończenia postępowania. Oczywiście jest, że funkcja środków zaskarżenia przeszła ewolucję od zapewnienia władcy kontroli nad wydawanymi orzeczeniami po niezależną kontrolę sądów.

Rozwój nowoczesnego sądownictwa administracyjnego przypada na okres dwudziestolecia międzywojennego, ale jego zapowiedź to czasy Księstwa Warszawskiego i Królestwa Polskiego do lat sześćdziesiątych XIX w.²⁰³ Sądownictwo administracyjne z początku XIX w. różniło się od obecnych rozwiązań prawnosystemowych, a jego celem było rozstrzygnięcie sporów między obywatelami a administracją publiczną²⁰⁴ przez organy *quasi*-sądowe. Przekazanie do ich właściwości spraw tego rodzaju było motywowane koniecznością zagwarantowania szybkości i fachowości postępowania, które to wartości nie mogły być w pełni realizowane przez sądy zwyczajne²⁰⁵.

Termin „sądownictwo administracyjne” pojawił się w Konstytucji Księstwa Warszawskiego z dnia 22 lipca 1807 r. Podstawy utworzenia sądownictwa tego typu znalazły się w art. 17 i art. 65 Konstytucji. Pierwszy z nich odnosił się do Rady Stanu (jako sądu II instancji²⁰⁶), drugi zaś – do rad prefekturalnych (rad in-

Sądownictwo administracyjne na ziemiach polskich pod zaborami, w: „Acta Universitatis Wratislaviensis” 3602, Prawo 316/2, Wrocław 2014, s. 123.

²⁰² Odmienne J. WĘSIERSKI, *Rys historyczny sądownictwa administracyjnego na ziemiach polskich*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1933, z. 1, nr 3, s. 27.

²⁰³ Szerzej zob. W. WITKOWSKI, *Polskie sądownictwo administracyjne w XIX stuleciu – wzorce Francji i Prus a unormowania krajowe*, w: *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, red. Z. KMIECIAK, W. CHRÓŚCIELEWSKI, Warszawa 2018, s. 367 i nast.

²⁰⁴ D. MALEC, *Rozważania z dziejów sądownictwa administracyjnego*, w: *XXV-lecie Naczelnego Sądu Administracyjnego na tle dziejów sądownictwa administracyjnego w Polsce. Naczelnny Sąd Administracyjny*, red. M. SAWICKA-JEZIERCZUK..., s. 23.

²⁰⁵ A. KOROBOWICZ, W. WITKOWSKI, *Funkcje sądowe organów administracji lokalnej w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1993, T. 45, z. 1–2, s. 150.

²⁰⁶ Jej kompetencje były znacznie szersze, gdyż obejmowały także: współudział w procesie legislacyjnym, rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych, oddawanie pod sąd urzędników administracji – szerzej zob. M. KRZYMKOWSKI, *Immunitet urzędniczy w Księstwie Warszawskim*, w: *Dzieje wymiaru sprawiedliwości*, red. T. MACIEJEWSKI, Koszalin 1999, s. 243–250.

interesów spornych, działających jako sądy administracyjne I instancji – wówczas radcy byli traktowani jak sędziowie – i jednocześnie organ pomocniczy prefekta i władz samorządowych – radcy wyręczał prefekta). Przyjęty model, właściwy dla francuskiego (zwanego kontynentalnym) sądownictwa administracyjnego²⁰⁷, oznaczał wyodrębnienie właściwych organów oddzielonych od sądów powszechnych. Celem tego sądownictwa miała być kontrola administracji, a nie ochrona publicznych praw podmiotowych obywateli. Koncepcja sądownictwa miała zostać oparta na *contentieux administratif* – „rozumianej jako »każdy spór między władzą rządową a prywatnym [podmiotem – A.Z.], wypływający z czynu, gdzie rząd działał jako władza”²⁰⁸. Wprowadzony francuski model sądownictwa administracyjnego ustanawiał dwie instancje, ukształtowane na podstawie dwóch dekretów: z dnia 7 lutego 1809 r. o organizacji władz administracyjnych w departamentach i powiatach²⁰⁹ oraz z dnia 19 października 1810 r. o funkcjonowaniu Rady Stanu²¹⁰. Rady prefekturalne odgrywały podwójną rolę: z jednej strony występowały jako organ administracyjny o charakterze pomocniczym prefekta i władz samorządowych, a z drugiej strony – jako sąd administracyjny. Kompetencje pierwszoinstancyjnych sądów administracyjnych określił dekret z dnia 9 lutego 1811 r. Rada Stanu Księstwa Warszawskiego pełniła funkcję sądu kasacyjnego (od 1810 r.) od orzeczeń wydanych przez rady prefekturalne. Podstawy kasacji można było oprzeć na naruszeniu prawa – materialnego lub procesowego. Stwierdzając uchybienia, Rada mogła uchylić wyrok i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia innemu sądowi równego stopnia. Niemniej sąd ten nie był związany wykładnią kasacyjną, co mogło skutkować powrotem sprawy do Rady Stanu, również z tych samych przyczyn. Trzecie zaskarżenie wyroku, oparte na tych samych podstawach, skutkowało przesłaniem sprawy monarsze, który formułował wyjaśnienie prawne, wiążące skład orzekający²¹¹.

Konstytucja Księstwa Warszawskiego wyznaczyła początek sądownictwa administracyjnego na ziemiach polskich. Orzecznictwo w sporach administracyjnych należało do Rady Stanu Księstwa Warszawskiego, która także rozpatrywała odwołania od rad prefekturalnych zmienionych w Komisje Wojewódzkie (jako I instancja) postanowieniem namiestnika z dnia 3 lutego 1816 r., a następnie w Rządy Gubernjalne (ukaz z 1837 r.). Rada Stanu miała obradować na posiedzeniach dwa razy w tygodniu. Właściwość rad prefekturalnych określono w § 26 dekretu z dnia

²⁰⁷ W przeciwieństwie do modelu angielskiego, w którym właściwe do orzekania w sprawach skarg na działalność organów były sądy powszechne – szerzej zob. J. MALEC, D. MALEC, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2003, s. 225.

²⁰⁸ P. CICHON, *Wpływy francuskie w administracji Księstwa Warszawskiego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Historyczne” 2013, T. 140, nr 1, s. 10.

²⁰⁹ „Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego” (Dz.P.K.W.), T. 1, s. 165–186.

²¹⁰ „Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego” T. 2, s. 389–407.

²¹¹ S. PŁAZA, *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym. Cz. 2: Polska pod zaborami*, Kraków 1998, s. 191.

7 lutego 1809 r.²¹² Z założenia rady miały działać szybko, a jak wynika z § 27 dekretu sesje odbywały się codziennie, a oprócz tego prefekt mógł zwołać sesję w trybie ekstraordynaryjnym. Procedura odwoławcza uruchomiona na skutek wniesienia odwołania przed Radą Stanu została unormowana w dekreście z dnia 19 września 1810 r.²¹³, w przepisach § 35–87. Rada była sądem kasacyjnym, kompetencyjnym, ale także pełniła funkcje „w pewnym zakresie organu władzy ustawodawczej i wykonawczej”²¹⁴. Obie instancje miały swoisty charakter, co wyklucza zaliczenie ich do niezależnego kręgu podmiotów kontrolujących administrację.

W okresie Królestwa Polskiego Konstytucja z dnia 27 listopada 1815 r. nie regulowała kwestii sądownictwa administracyjnego, co nie oznacza jednak braku dyskusji i koncepcji w tym zakresie. Brak regulacji konstytucyjnej w zakresie sądownictwa administracyjnego legł u podstaw przekonania o tymczasowości tego sądownictwa, „a nawet traktowania go jako instytucji poza- (czasami anty-) konstytucyjnej”²¹⁵. Z powodu mnożenia się nierozstrzygniętych spraw sporów administracyjnych rozważano kilka propozycji regulacji zmieniających w założeniu ten stan: od likwidacji sądownictwa administracyjnego i przejścia spraw przez sądy powszechne, przez utworzenie sądów administracyjnych, po utworzenie niezależnego Najwyższego Sądu Spornego²¹⁶. Po ogłoszeniu Konstytucji prace nad utworzeniem sądów administracyjnych rozpoczęła Komisja Rządowa Przychodów i Skarbu. Efekty jej działalności stały się punktem wyjścia ogłoszonego w dniu 11 kwietnia 1817 r. aktu zatytułowanego *O poleceniu komisjom wojewódzkim tymczasowego sprawowania sądownictwa w przedmiotach sporu administracyjnego*²¹⁷. Na jego mocy w I instancji orzekały komisje wojewódzkie, w drugiej zaś – Delegacja Rady Stanu. Komisje rozstrzygały w sprawach sporów administracyjnych, które wcześniej, w okresie Księstwa Warszawskiego, należały do właściwości rad prefekturalnych. Wszczęcie postępowania przed Delegacją następowało na skutek wniesienia rekursu²¹⁸. Delegacja Administracyjna, jako sąd II instancji, funkcjonowała do października 1822 r. Po tym okresie sądem o takim charakterze ponownie stała się Rada Stanu. Główną przyczyną powołania Delegacji była potrzeba „szybkiego załatwienia według dotychczas stosowanych zasad dużej liczby zaległych spraw, zwłaszcza allewiacyjnych i dotyczących rozrachunków z dzierżawcami”²¹⁹.

²¹² „Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego” 1810, T. 1, s. 175–176.

²¹³ „Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego” 1810, T. 2, nr 22, s. 389.

²¹⁴ M. KANIA, *Zwyczajne środki zaskarżenia w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2009, s. 19.

²¹⁵ W. WITKOWSKI, *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim 1807–1867*, Warszawa 1984, s. 18.

²¹⁶ Szerzej zob. M. KANIA, *Zwyczajne środki zaskarżenia...*, s. 22.

²¹⁷ Por. „Dziennik Praw Królestwa Polskiego” 1817, T. 3, s. 177–181.

²¹⁸ R. HAUSER, W. PIĄTEK, A. SKOCZYŁAS, w: „System Prawa Administracyjnego”, red. R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI, A. WRÓBEL, T. 10: *Sądowa kontrola administracji...*, s. 380.

²¹⁹ W. WITKOWSKI, *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim...*, s. 21.

Sądy administracyjne działały do powstania listopadowego, kiedy to postanowieniem z dnia 28 grudnia 1830 r. zawieszono ich działalność, a po jego upadku ponownie konkurowały z sobą dwie koncepcje sądownictwa administracyjnego: jedna postulująca ich utrzymanie i druga wskazująca na potrzebę likwidacji i przekazania spraw administracyjnych do właściwości sądów powszechnych. Druga Rada Stanu, funkcjonująca w latach 1832–1841, została powołana postanowieniem cara Mikołaja I z dnia 12/24 grudnia 1832 r. Pozbawiono ją jednak uprawnień sądu administracyjnego, rozstrzygała spory kompetencyjne między władzami administracyjnymi a sądowymi. Sądownictwo administracyjne było społecznie źle oceniane z powodu przewlekłości, a to z kolei tłumaczono brakiem jasnej procedury sądownoadministracyjnej²²⁰.

Sądownictwo administracyjne zostało przywrócone ukazem z dnia 18 kwietnia 1841 r.²²¹, na mocy którego zniesiono Radę Stanu, a w jej miejsce powołano dwa departamenty – Dziewiąty i Dziesiąty Rządzącego Senatu oraz ich Ogólne Zebranie. Ogólne Zebranie Warszawskich Departamentów Rządzącego Stanu rozpatrywało sprawy należące do właściwości Rady Stanu Królestwa. Radę Stanu (1861–1867) przywrócono ukazem z dnia 26 marca 1861 r.²²² (art. 1); działała ona do 10 marca 1867 r., kiedy to jej kompetencje przekazano I Departamentowi Rządzącego Senatu w Petersburgu. W jej strukturze wyodrębniono tzw. Skład Sądzących do rozpoznawania sporów administracyjnych, co stanowiło „wyraźną próbę wyodrębnienia sądownictwa administracyjnego od administracji – przynajmniej na szczeblu drugiej instancji”²²³.

Cechą znamioną organów pierwszoinstancyjnych zarówno w okresie Księstwa Warszawskiego, jak i Królestwa Polskiego było związanie ich z administracją, co implikuje wyłączenie uznania ich za niezależne. W okresie tym nie uregulowano odrębnie postępowania przed sądami administracyjnymi. Postępowanie w I instancji wykorzystywało instytucje właściwe dla postępowania cywilnego, łącząc je „z wymogami szybkości i zmniejszenia formalizmu w działaniach administracji”²²⁴. Taki stan nie sprzyjał jednolitości orzecznictwa, uniemożliwiając ukształtowanie się spójnej linii orzecznictwa administracyjnego. Nieco lepiej wyglądała sytuacja w procedurze drugoinstancyjnej, w której obowiązywały przepisy dla Rady Stanu z dnia 19 września 1810 r. z kolejnymi zmianami, ale i tu stosowano posiłkowo procedurę sądową.

W okresie zaboru pruskiego do 1872 r. kontrola nad administracją była wykonywana przez sądy powszechne. Na mocy ordynacji powiatowej z dnia 13 grudnia 1872 r. funkcje sądów administracyjnych I instancji przejęły wydziały po-

²²⁰ Zob. *ibidem*, s. 26.

²²¹ „Dziennik Praw Królestwa Polskiego” 1841, T. 27, s. 331–345.

²²² W jej strukturze do rozpoznawania sporów administracyjnych wyodrębniono tzw. Skład Sądzących. „Dziennik Praw Królestwa Polskiego” 1860, T. 57, nr 173, s. 333–341.

²²³ W. WITKOWSKI, *Polskie sądownictwo administracyjne w XIX stuleciu...*, s. 380.

²²⁴ Zob. W. WITKOWSKI, *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim...*, s. 88.

wiatowe/wydziały miejskie (*Kreisausschüsse/Stadtausschüsse*). Zmianę w tym zakresie przyniosła przede wszystkim ustawa z dnia 3 lipca 1875 r. o ustroju sądownictwa administracyjnego i o postępowaniu sądowniczym. Sądownictwo administracyjne składało się z trzech instancji: wydziałów powiatowych (*Bezirksausschüsse*), wydziałów obwodowych (*Bezirkverwaltungsgerichte*) i Najwyższego Trybunału Administracyjnego (*Oberverwaltungsgericht*) w siedzibą w Berlinie. Oznaczało to, że dwie pierwsze instancje tworzyły organy rządowe i samorządowe, a trzecią – profesjonalny trybunał²²⁵. Odwołanie od orzeczenia wydanego w I instancji przysługiwało za pośrednictwem sądu wyrokującego, przewidziano zatem tryb pośredni tego środka odwoławczego. Od wyroku sądu drugoinstancyjnego służyła rewizja do trzeciej instancji. Postępowanie przed sądami zostało uregulowane w ustawie z dnia 30 lipca 1883 r. w powszechnej (ogólnej) administracji krajowej. Sądy administracyjne posiadały nie tylko kompetencje kasacyjne, lecz także rewizyjne.

Austriacki system sądownictwa administracyjnego, w odróżnieniu od pruskiego, znamionowała kontrola administracji, podejmowana w przypadku naruszenia podmiotowych praw publicznych jednostki, a nie potrzeba ochrony porządku prawnego, jak w przypadku pruskiego sądownictwa. Model sądownictwa oparto na jednoinstancyjnym Trybunale Administracyjnym. Niemniej kasacyjny wiedeński sąd administracyjny, istniejący w latach 1876–1918, był stosunkowo sprawny i skuteczny w wyrokowaniu²²⁶. Taki model został przeniesiony na tereny byłego zaboru austriackiego, gdzie funkcje wiedeńskiego Trybunału Administracyjnego zostały przekazane na mocy dekretu Naczelnika Państwa Józefa Piłsudskiego z dnia 8 lutego 1919 r.²²⁷ Sądowi Najwyższemu w Warszawie, przy którym utworzono IV Senat dla spraw prawno-publicznych. Postępowanie miało charakter jednoinstancyjny.

Sądownictwo administracyjne II Rzeczypospolitej Polskiej opierało się na sprawdzonych rozwiązaniach państw zaborczych, które jednocześnie determinowały model krajowy. Nie było możliwe wprowadzenie, póki co, jednolitego modelu sądownictwa administracyjnego, co skutkowało wachlarzem różnych rozwiązań – od braku sądów administracyjnych (zabór rosyjski), przez sądownictwo jednoinstancyjne (zabór austriacki), po trójinstancyjność (zabór pruski). Dla tego okresu charakterystyczne jest także wyraźne dążenie do stworzenia instancyjnego modelu sądownictwa administracyjnego, co niewątpliwie było wynikiem rodzącego się państwa o rzetelnych fundamentach sądowej kontroli administracji publicznej.

²²⁵ M. MAKOŚA, *Sądownictwo administracyjne w Polsce do 1939 roku*. Geneza- Ustrój-Funkcjonowanie, Radom, 2014, s. 49.

²²⁶ Ibidem, s. 55.

²²⁷ „Dziennik Praw Państwa Polskiego” 15/19, poz. 200, art. 5 stanowił: „Sąd Najwyższy w Warszawie przejmuje zakres działania Najwyższego Trybunału Sadowego i kasacyjnego oraz Trybunału Administracyjnego [...]”.

Determinantem kształtowania się państwa prawnego po okresie zaborów i po restytucji polskiej państwowości stało się sądownictwo administracyjne, którego zapowiedź znalazła się już w art. 17 ustawy z dnia 1 sierpnia 1919 r. o tymczasowej organizacji zarządu byłej dzielnicy pruskiej²²⁸. Organizacja sądownictwa administracyjnego na ziemiach odzyskanych po zaborach następowała z zachowaniem tradycji zaborców. Utrzymano jednoinstancyjne sądownictwo z uprawnieniami kasacyjnymi. Sąd Nadziemiański w Poznaniu, na podstawie ustawy z dnia 1 sierpnia 1919 r., do czasu utworzenia Trybunału Administracyjnego przejął uprawnienia Wyższego Sądu Administracyjnego (*Oberverwaltungsgericht*) w Berlinie na terenach byłego zaboru pruskiego. W sądzie apelacyjnym w Poznaniu, na mocy rozporządzenia z dnia 6 kwietnia 1920 r., utworzono Senat Administracyjny²²⁹, który przejął sprawy Sądu Nadziemiańskiego. W zakresie jego właściwości znalazły się sprawy podatkowe i sprawy administracyjne. Na mocy rozporządzenia z dnia 21 lutego 1920 r.²³⁰ wprowadzono dwuinstancyjny model, utworzono wojewódzkie sądy administracyjne na czele z Prezydentem Sądu Administracyjnego (w miejsce wydziałów obwodowych) i wojewódzkie rady administracyjne z wojewodą na czele (w miejsce dotychczasowych rad prowincjonalnych), do których kompetencji należało rozpatrywanie zażaleń na orzeczenia wojewódzkich sądów. Sądy te były właściwe przede wszystkim w sprawach samorządowych (w tym wyborczych, finansów komunalnych), szkolnictwa powszechnego, spraw drogowych, spraw wodnych, wspierania ubogich, podatków państwowych, obywatelstwa²³¹. Niższą instancją sądownictwa administracyjnego w województwie poznańskim i pomorskim były wydziały powiatowe ze starostą na czele. Sądy administracyjne posiadały zatem trójstopniową strukturę i uprawnienia kasacyjno-rewizyjne. Ten trójinstancyjny model sądownictwa administracyjnego został wypracowany przez R. Gneista, dla którego „organy samorządu, nie zaś organy złożone z sędziów fachowych, powołane są do kontrolowania legalności działań administracji”²³². W modelu tym w I instancji orzekały Wydziały Powiatowe (Miejskie) – *Kreisausschusse* – w II zaś – Wojewódzkie Sądy Administracyjne w Toruniu i Poznaniu, później też w Katowicach, a w III (choć w niektórych sprawach w I lub II) – Najwyższy Sąd Administracyjny w Warszawie. Wojewódzkie sądy administracyjne stosowały niemieckie postępowanie spornoadministracyjne, uregulowane w ustawie z dnia 30 lipca 1883 r. o ogólnym zarządzie kraju (*Gesetz über die allgemeine*

²²⁸ „Dziennik Praw Państwa Polskiego” nr 64/19, poz. 385.

²²⁹ „Dziennik Urzędowy Ministra byłej Dzielnicy Pruskiej” nr 18/20, poz. 174.

²³⁰ „Dziennik Urzędowy Ministra byłej Dzielnicy Pruskiej” nr 10/20, poz. 81.

²³¹ K. CHMIEŁOWSKI, *Zmiany kompetencji sądownictwa administracyjnego we województwach Poznańskim i Pomorskim*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny” [Poznań] 1924, R. 4, s. 203–207.

²³² J. MALEC, D. MALEC, *Historia administracji...*, s. 235.

Landesverwaltung)²³³, stosując odpowiednio procedurę cywilną. Wojewódzkie sądy administracyjne prowadziły dwójakiego rodzaju postępowania: postępowanie spornoadministracyjne oraz uchwałowe (polegające najczęściej na zatwierdzeniu uchwał organów kolegialnych dotyczących aktów statutowych lub prawa wewnętrznego, takich jak regulaminy organizacyjne). W postępowaniu uchwałowym sądy wydawały decyzje w formie wyroku. Rozwiązanie to stało się pytaniem o charakter sądów administracyjnych: czy należy je traktować jak sądy, czy jak organy administracyjne.

Pruskie sądownictwo administracyjne dla procedury spornoadministracyjnej przewidywało: Najwyższy Trybunał Administracyjny w Warszawie dla spraw najważniejszych, dla spraw o mniejszym znaczeniu zaś – wojewódzkie sądy administracyjne i NTA, natomiast dla spraw drobnych – trzy instancje: wydział powiatowy (miejski), wojewódzkie sądy administracyjne i NTA²³⁴. Jak podkreśla się w doktrynie, wydziały powiatowe *de facto* pełniły funkcje sądowe, pozostając organizacyjnie organami administracyjnymi²³⁵.

Odrębnie, i znacznie później, uregulowano kwestię sądownictwa administracyjnego na Śląsku. Ustawa konstytucyjna, zawierająca statut organiczny województwa śląskiego z dnia 15 lipca 1920 r.²³⁶, w art. 39 stanowiła, że „Ustawa śląska ustanowi [...] sądy administracyjne z właściwością aż do ujednostajnienia danego prawodawstwa dla całej Polski”. W lipcu 1922 r. utworzono Śląski Senat Administracyjny Sądu Apelacyjnego w Katowicach, a dopiero w dniu 1 sierpnia 1922 r. wojewoda śląski, w porozumieniu z Tymczasową Radą Wojewódzką, wydał rozporządzenie o utworzeniu wojewódzkiego sądu administracyjnego. Sąd rozpoczął działalność 1 września 1922 r. Początkowo prowadził postępowanie uchwałowe oraz sądownoadministracyjne, a po 1923 r. wyłącznie postępowanie drugiego typu²³⁷. Tymczasowa Rada Wojewódzka w dniu 18 lipca 1922 r.²³⁸ wydała rozporządzenie o utworzeniu Śląskiego Trybunału Administracyjnego, którym miał być Senat Administracyjny Sądu Apelacyjnego w Katowicach. Trybunał miał składać się z czterech izb: do spraw administracyjnych, podatkowych, wodnych i swojszczyzny, tj. ustalania wsparcia ubogich²³⁹. Na wyroki wydawane przez WSA miała przysługiwać skarga do senatu. Rozporządzenie to jednak nie weszło w życie. Kwestię

²³³ Gesetzsammlung 1883, Nr. 25–8951; W. MAISEL, *Wojewódzkie sądy administracyjne w drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa–Poznań 1976, s. 6, 227.

²³⁴ Por. W. MAISEL, *Wojewódzkie sądy administracyjne...*, s. 175.

²³⁵ E. KAZNOWSKA, *Sądownictwo administracyjne na ziemiach województwa śląskiego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2007, nr 4, s. 48.

²³⁶ „Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej” nr 73/20, poz. 497.

²³⁷ Warto zaznaczyć, że działające w tym samym czasie podobne sądy w Toruniu i Poznaniu wyłączyły z zakresu swojej właściwości postępowanie uchwałowe dopiero w 1928 r.

²³⁸ „Dziennik Urzędowy Województwa Śląskiego” nr 8, poz. 30.

²³⁹ E. KAZNOWSKA, *Sądownictwo administracyjne...*, s. 39.

sądownictwa administracyjnego rozwiązała dopiero ustawa z dnia 28 maja 1924 r.²⁴⁰ w przedmiocie rozciągnięcia mocy obowiązującej ustawy o Najwyższym Trybunale Administracyjnym na obszar województwa śląskiego. Postępowanie przed sądami wojewódzkimi miało charakter rewizyjny, w przeciwieństwie do postępowania kasacyjnego przed NTA.

Na obszarze górnośląskiej części województwa śląskiego funkcjonował specjalny sąd administracyjny dla spraw górniczych, na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 1922 r.²⁴¹, tworzącego Wyższy Urząd Górniczy prowadzący administracyjne postępowanie sporne, które zostało wyłączone z zakresu właściwości powszechnego sądownictwa administracyjnego²⁴².

Na ziemiach zaboru rosyjskiego sądownictwo administracyjne nie istniało, a „namiastkę sądowej kontroli administracji [...] wprowadziły dwa dekryty Naczelnika Państwa z dnia 4 lutego 1919 r.: o samorządzie miejskim²⁴³ oraz tymczasowej ordynacji powiatowej dla obszarów Polski byłego zaboru rosyjskiego”²⁴⁴ z dnia 4 kwietnia 1919 r. Wskazane akty normatywne umożliwiały odwołanie się od niektórych spraw do Sądu Najwyższego, który był traktowany „jako surogat sądownictwa administracyjnego”²⁴⁵. Kontrola administracji miała charakter *quasi*-sądowy, gdyż sądownictwo administracyjne nie zostało wydzielone z pionu administracji²⁴⁶. W latach 1917–1922 nie istniał powszechny sąd administracyjny, dlatego akty administracyjne wydane na tym obszarze nie były kontrolowane w rozumieniu kontroli sądowoadministracyjnej²⁴⁷.

Wskazane rozwiązania, ich wielość i różnorodność, pokazują brak spójnej koncepcji sądownictwa administracyjnego. Jednocześnie trwała dyskusja na ten temat sądownictwa administracyjnego, która przede wszystkim koncentrowała się wokół wieloinstancyjnego modelu pruskiego²⁴⁸. Na szczególną uwagę w tym kontekście zasługuje projekt organizacji sądownictwa administracyjnego, opracowany przez Sekcję Administracyjną Lwowskiego Towarzystwa Prawniczego, z dnia 14 października 1919 r., który opierał się na zasadzie dwuinstancyjności, z tym jednak, że sądy administracyjne miały stanowić integralną część „sądów ogólnych w postaci osobnych izb i wydziałów tychże sądów”²⁴⁹. Z kolei

²⁴⁰ „Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej” nr 50/24, poz. 505.

²⁴¹ „Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej” nr 50/22, poz. 444.

²⁴² J.S. LANGROD, *Zarys sądownictwa...*, s. 240.

²⁴³ „Dziennik Praw Państwa Polskiego” nr 13, poz. 140.

²⁴⁴ „Dziennik Praw Państwa Polskiego” nr 13, poz. 141; D. MALEC, *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922–1939 w świetle własnego orzecznictwa*, Warszawa–Kraków 1999, s. 22.

²⁴⁵ M. KANIA, *Zwyczajne środki zaskarżenia...*, s. 32.

²⁴⁶ E. FRANKIEWICZ, w: J.P. TARNO, E. FRANKIEWICZ, M. SIENIUC, M. SZEWCZYK, J. WYPORSKA, *Sądowa kontrola administracji. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2006, s. 38.

²⁴⁷ J.S. LANGROD, *Zarys sądownictwa...*, s. 182.

²⁴⁸ Na temat przeglądu propozycji organizacji sądów administracyjnych zob. D. MALEC, *Najwyższy Trybunał Administracyjny...*, s. 23–25.

²⁴⁹ J.S. LANGROD, *Zarys sądownictwa...*, s. 191.

J. Sawicki zaproponował projekt oparty na austriackim modelu sądownictwa administracyjnego, w którym sądownictwo administracyjne winno mieć charakter jednoinstancyjny i kasacyjne uprawnienia orzecznicze²⁵⁰.

Pierwsze próby stworzenia jednolitego sądownictwa administracyjnego²⁵¹ w Polsce zasadniczo sięgają Konstytucji marcowej z dnia 17 marca 1921 r.²⁵², której art. 73 stanowił, że do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji rządowej i samorządowej odrębna ustawa powoła sądownictwo administracyjne, oparte na współdziałaniu czynnika obywatelskiego sędziowskiego z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym na czele, niepozostającym „w związku organicznym z sądem najwyższym [zapis oryg.]”²⁵³. Przepis ten był interpretowany jako wprowadzenie do polskiego systemu modelu pruskiego, choć pojawiały się także inne koncepcje, w tym model francuski²⁵⁴; *de facto* był to jednak jednoinstancyjny model austriacki. NTA został utworzony na mocy ustawy z dnia 3 sierpnia 1922 r.²⁵⁵ jako jedyna instancja sądownictwa administracyjnego. Posiadał uprawnienia kasacyjne, jego kontrola ograniczała się do kwestii prawnych zaskarżonego aktu. Przyjęcie takich uprawnień NTA wynikało z konieczności pozostania – z założenia – przez pewien czas przy jednoinstancyjności, a skoro tak, to zbieranie materiału faktycznego pozostawiono całkowicie instancjom poprzedzającym, czyli organom administracyjnym²⁵⁶. Jednoinstancyjne postępowanie sądowniczo-administracyjne miało mieć charakter tymczasowy, stąd w doktrynie pojawiały się postulaty i propozycje wielostopniowości tego sądownictwa²⁵⁷.

Od 1922 r. w Polsce, w konsekwencji różnic porozbiorowych, występowały równolegle dwa modele sądownictwa administracyjnego: w przeważającej części kraju NTA był jednoinstancyjnym sądem administracyjnym, natomiast na terenach zachodniej części państwa obowiązywał trójinstancyjny model sądownictwa, z NTA w III instancji. Najwyższy Trybunał Administracyjny jako sąd III instancji rozpatrywał rewizję, a jako sąd II instancji – apelację. Zatem *de facto* na znacznej części terytorium polskiego obowiązywał model jednoinstancyjny, co nie sprzyjało rozwiązaniu problemów związanych z terminowością rozpoznawania spraw; przeciwnie, było powodem zahamowania sprawności postępowania, powolności i przewlekłości. Jednoinstancyjność postępowania są-

²⁵⁰ D. MALEC, *Najwyższy Trybunał Administracyjny...*, s. 24.

²⁵¹ Warto podkreślić, że było kilka projektów dotyczących sądownictwa administracyjnego: miało ono należeć do właściwości specjalnej izby Najwyższego Sądu Narodowego albo sądów powszechnych – zob. D. MALEC, *Najwyższy Trybunał Administracyjny...*, s. 25–26.

²⁵² Dz.U. 1921, nr 44, poz. 267.

²⁵³ J.S. LANAGROD, *Problemy sądownictwa...*, s. 63.

²⁵⁴ Szerzej zob. D. MALEC, *Najwyższy Trybunał Administracyjny...*, s. 26–27.

²⁵⁵ Ustawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym, Dz.U. 1922, nr 67, poz. 600.

²⁵⁶ Zob. W. BINDER, *Ustawa o NTA z komentarzem*, Warszawa 1926, s. 10 i nast.

²⁵⁷ J. ŚLIWIŃSKI, *W sprawie organizacji wielostopniowego sądownictwa administracyjnego*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1925, nr 28, s. 622 i nast.

dowoadministracyjnego na przeważającym obszarze ziem polskich skutkowało bowiem przeciążeniem NTA i przewlekłością postępowan²⁵⁸.

J. Borkowski określił NTA jako sąd „jednoinstancyjny, o kompetencji kasacyjnej, sprawujący kontrolę legalności decyzji organów administracji publicznej w zakresie wyznaczonym ochroną praw publicznych, praw podmiotowych jednostki”²⁵⁹, a nie porządku prawnego²⁶⁰. Uprawnienia kasacyjne nie pozwalały Trybunałowi zmienić zaskarżonego orzeczenia lub zarządzenia²⁶¹.

Sama ustawa była dość lakoniczna, gdyż składała się zaledwie z 39 artykułów, a ponadto podlegała wielokrotnej nowelizacji. Była wzorowana na austriackiej ustawie o Trybunale Administracyjnym z dnia 22 października 1875 r., co krytykował między innymi J.S. Langrod, zdaniem którego polska ustawa stanowiła „poprawne i przerobione tłumaczenie na język polski” ustawy austriackiej²⁶².

Skarga była wnoszona bezpośrednio do NTA w terminie 2 miesięcy, co w zasadzie wykluczało możliwość wyodrębnienia postępowania międzyinstancyjnego. Kontrola sądowa, niezależna od sądów powszechnych, miała charakter następczy, kryterium badania aktów administracyjnych zaś stanowiła legalność. Pomimo regulacji konstytucyjnej (art. 71 wprowadzał zasadę dwuinstancyjności postępowania), nie utworzono niższych sądów administracyjnych, co argumentowano względami ekonomicznymi i brakiem odpowiednio wykształconej kadry sędziów.

Podjęjąc próbę regulacji sądownictwa sądownoadministracyjnego, ustawodawca dysponując istniejącymi na ziemiach polskich rozwiązaniami, tzn. austriackimi i pruskimi (należącymi do systemu francuskiego, zwanego kontynentalnym), przyjął rozwiązanie pośrednie z przewagą wzorca austriackiego²⁶³. Warto jednak zaznaczyć, że w doktrynie reprezentowanej np. przez J.S. Langroda model austriacki był oceniany negatywnie, akcentowano bowiem, że nie wytrzymuje on „porównania z typem pruskim, węgierskim, hiszpańskim czy francuskim”²⁶⁴. W jednym z projektów dotyczących sądownictwa administracyjnego, autorstwa J. Śliwińskiego²⁶⁵, szczególny nacisk położono na szybkość postępowania. Obawiano się jednakże, czy dwuinstancyjność będzie sprzyjała elastyczności postępowania. J.S. Langrod przekonywał jednak, że wewnętrzna

²⁵⁸ J.S. LANGROD, *Tendencje w sądownictwie administracyjnym i ich celowość w Polsce*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1927, nr 8, s. 692.

²⁵⁹ J. BORKOWSKI, w: B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI, *Polskie postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 1999, s. 41.

²⁶⁰ Por. S. LANGROD, *Problemy sądownictwa...*, s. 65.

²⁶¹ Zob. T. HILAROWICZ, *Najwyższy Trybunał Administracyjny...*, s. 359.

²⁶² J.S. LANGROD, *Zarys sądownictwa...*, s. 217.

²⁶³ Ibidem, s. 218.

²⁶⁴ Ibidem, s. 258.

²⁶⁵ J. ŚLIWIŃSKI, *W sprawie organizacji...*

kontrola sądowa jest niezbędna, a jej efektywność wynika z organizacji sądów administracyjnych.

Pomimo postulatów przedstawicieli doktryny, zwłaszcza wskazanego wyżej J.S. Langroda²⁶⁶, dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne nie zostało wprowadzone. Oprócz reformy w kierunku dwuinstancyjności, postulowano zmiany polegające na wyposażeniu sądów administracyjnych również w kompetencje reformatoryjne, podkreślając, że o należyтым wykonywaniu kontroli można mówić tylko wtedy, gdy sąd ma możliwość rozstrzygać sprawę merytorycznie, zmieniając zaskarżony akt, a nie tylko kasatorynie, przez jego uchylene. Zwracano uwagę, że kompetencja sądów administracyjnych, mająca wyłącznie charakter kasatoryjny, jest „głównym hamulcowym ich inicjatywy i sprężystości”²⁶⁷. Rozważano także rozciągnięcie właściwości na akty administracyjne o charakterze uznaniowym. Ustawa z 1922 r. została zmieniona rozporządzeniem Prezydenta z dnia 27 października 1932 r., skutkiem czego zwiększyła się zależność NTA od władzy wykonawczej. Wspomniane rozporządzenie, w przepisie art. 1, przewidywało utworzenie sądów niższej instancji. Jednocześnie podkreślono, że do czasu ich utworzenia NTA będzie stanowił jedyną instancję sądową. Rozporządzenie, choć nie zostało wykonane, mogło odegrać również ważną rolę w zakresie uporządkowania regulacji postępowania sądownoadministracyjnego²⁶⁸. W tym samym czasie na obszarze województw pomorskiego oraz górnośląskiej części województwa śląskiego istniały sądy niższych instancji. Rozporządzeniem Prezesa RM z dnia 23 grudnia 1932 r.²⁶⁹ – Regulamin Najwyższego Trybunału Administracyjnego uregulowano organizację wewnętrzną oraz sposób urzędowania Trybunału.

Kolejne zmiany spowodowała ustawa o zaopatrzeniu inwalidzkim z dnia 17 marca 1932 r., która skutkowałą powołaniem (ustawą z dnia 26 marca 1935 r.²⁷⁰) Inwalidzkiego Sądu Administracyjnego [dalej: ISA], powiązanego organizacyjnie z NTA. ISA posiadał także uprawnienia rewizyjne²⁷¹, był właściwy dla spraw współcześnie określanych jako kombatanckie. Z treści art. 1 (1) wspomnianej ustawy wynikało, że jest to sąd szczególny, powołany do orzekania o legalności orzeczeń wydanych w sprawach zaopatrzeń inwalidów wojennych i wojskowych oraz osób pozostałych po tych inwalidach, po poległych, zaginionych i zmarłych w związku ze służbą wojskową. Jego utworzenie miało na celu odciążenie NTA od ogromu spraw związanych z systemem ubezpieczeń

²⁶⁶ Zob. J.S. LANGROD, *Zarys sądownictwa...*, s. 258–261, 264.

²⁶⁷ J.S. LANGROD, *Kontrola administracji...*, s. 160.

²⁶⁸ J. BORKOWSKI, *Procedura sądownoadministracyjna i jej przekształcenia*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5–6, s. 30.

²⁶⁹ Dz.U. 1932, nr 118, poz. 968.

²⁷⁰ Dz.U. nr 26, poz. 177.

²⁷¹ J. BORKOWSKI, *Model normatywny sądowej kontroli administracji państwowej w Polsce*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1988, nr 41, s. 21.

społecznych, a co za tym idzie skrócenie czasu trwania postępowania. Regulacja ISA wykazywała duży związek z ustawą o wiedeńskim Trybunale Administracyjnym, widoczny zarówno ze względu na użyte sformułowania w klauzuli generalnej określającej właściwość NTA („zarządzenia i orzeczenia”), ale także w negatywnej enumeracji ograniczenia zakresu jego właściwości do spraw skarg na decyzje o zaopatrzeniu emerytalnym i rentowym inwalidów wojennych i wojskowych oraz osób po nich pozostałych. ISA miał funkcjonować do czasu wejścia w życie ustawy o ustroju sądów ubezpieczeń społecznych z dnia 28 lipca 1939 r.²⁷² (czyli do 1 kwietnia 1940 r.) w strukturze dwuinstancyjnej: w I instancji – okręgowe sądy ubezpieczeń społecznych, a w II – Trybunał Ubezpieczeń Społecznych – art. 5 § 1 ustawy). Wybuch wojny uniemożliwił wejście w życie ustawy z 1939 r.²⁷³ Inwalidzki Sąd Administracyjny działał do 30 września 1940 r. Wówczas jego kompetencje orzecznicze powtórnie wróciły do właściwości Najwyższego Trybunału Administracyjnego.

Obowiązująca niemal na całym obszarze kraju (z wyjątkiem trzech województw, w których działały wojewódzkie sądy administracyjne) regulacja traktująca NTA jako sąd pierwszoinstancyjny spowodowała jego przeciążenie, a tym samym niemożność rozpoznawania spraw w oczekiwany szybki sposób. „[...] na dzień 1 I 1934 r. [NTA – A.Z.] miał 14 tys. spraw niezłatwionych, a roczny napływ spraw wynosił wówczas 10–11 tys.”²⁷⁴ Szybkość działania NTA oceniano negatywnie z uwagi na zaległości w orzekaniu i wydłużanie się okresu oczekiwania na wyrok. W pierwszym roku działalności NTA (1923) pozostało 1891 niezłatwionych spraw sądownoadministracyjnych, w 1928 r. NTA rozpoznał 4420 skarg, a nie załatwił 6327. W 1929 r. do NTA wpłynęły 7344 nowe skargi, z czego Trybunał rozpoznał 5651, przy zaległościach w liczbie 8021²⁷⁵. W 1932 r. spraw zaległych było już ponad 16 tys. W konsekwencji czas oczekiwania na wyrok Trybunału wynosił od 2 do 4 lat. Taki stan rzeczy rodził pytanie o to, czy ochrona praw podmiotowych jednostek przed nadużyciem lub pomyłkami administracji jest wystarczająca. Przewlekłość postępowania nie przekładała się przy tym na wysoko ocenianą fachowość oraz znaczenie orzecznictwa sądowego.

Na ziemiach polskich od 1925 r. działał Trybunał Kompetencyjny, do którego właściwości należały sprawy sporów kompetencyjnych między organami administracyjnymi a sądami zwykłymi, a także między sądami zwykłymi a administracyjnymi. Utworzenie Trybunału Kompetencyjnego przewidywał art. 86 Konstytucji marcowej z 1921 r. J.S. Langrod postulował rozszerzenie

²⁷² Dz.U. nr 71, poz. 476.

²⁷³ Szerzej zob. np. M. GREGO-HOFFMANN, *Rola pełnomocnika w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2012, s. 39–40.

²⁷⁴ W. MAISEL, *Wojewódzkie sądy administracyjne...*, s. 203.

²⁷⁵ M. MAKOŚA, *Sądownictwo administracyjne w Polsce do 1939 roku...*, s. 86.

jego kompetencji na spory między organami administracyjnymi a sądami administracyjnymi²⁷⁶.

Istnienie wojewódzkich sądów administracyjnych na obszarze trzech województw II Rzeczypospolitej Polskiej stanowiło przyczynek do dyskusji na temat instancyjności postępowania sądowniczoadministracyjnego. Podkreślano, że jest to jeden z efektywniejszych sposobów badania legalności działania administracji, który jednocześnie zapewnia ochronę praw podmiotowych jednostki²⁷⁷. Sprawność działania wojewódzkich sądów administracyjnych przysparzała zwolenników tego modelu sądownictwa, wśród których znalazł się również J.S. Langrod. Wzorzec dwuinstancyjności stanowił też impuls do opracowania w 1930 r. przez Komisję Wniosków Ustawodawczych przy MSW projektu ustawy o sądownictwie administracyjnym²⁷⁸. Projekt zakładający wprowadzenie sześciu sądów obwodowych jako sądów niższej instancji oraz NTA jako sądu drugoinstancyjnego oraz pierwszoinstancyjnego w odniesieniu do aktów administracyjnych wydawanych przez organy naczelne nie został przyjęty²⁷⁹.

Tradycja sądownictwa administracyjnego na ziemiach polskich i w odrodzonym państwie polskim jest długa. Cechą znamioną tego okresu jest jednocześnie brak jednolitości i ciągłości rozwiązań prawnych, „co nie sprzyjało utrwaleniu się w praktyce legislacyjnej i świadomości społecznej jednego modelu sądowej kontroli administracji”²⁸⁰.

W Konstytucji z dnia 23 kwietnia 1935 r.²⁸¹ regulację dotyczącą Najwyższego Trybunału Administracyjnego zawarto w rozdziale dotyczącym wymiaru sprawiedliwości. Sądownictwo administracyjne stało się elementem państwowego wymiaru sprawiedliwości. Ponadto, w art. 70 wspomnianej Konstytucji przewidziano powołanie Trybunału Kompetencyjnego, rozstrzygającego spory między sądami a innymi organami władzy. Konstytucja nie przewidywała *expressis verbis* sądownictwa administracyjnego niższej instancji. J.S. Langrod²⁸² stał na stanowisku, że wobec braku podstawy konstytucyjnej instancyjności sądów administracyjnych budowa tego systemu na mocy art. 65 ust. 2 powinna nastąpić w drodze ustawodawstwa zwykłego. Odmienny pogląd w tej materii reprezentował A. Chmurski²⁸³, twierdząc, że Konstytucja ograniczyła sądownictwo admi-

²⁷⁶ Artykuł 1 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym; tak też J.S. LANGROD, *Zarys sądownictwa...*, s. 201–202.

²⁷⁷ R. HAUSER, *Przekształcenia modelu polskiego sądownictwa administracyjnego*, „Forum Iuridicum” 2002, nr 1, s. 90.

²⁷⁸ Publikowany w „Gazecie Administracji i Policji Państwowej” 1931, nr 13, s. 592–605.

²⁷⁹ Por. A. TARNOWSKA, *Sądownictwo administracyjne II RP a pruski model sądownictwa administracyjnego*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2006, T. 9 s. 433.

²⁸⁰ J. BORKOWSKI, *Reforma polskiego sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 5, s. 4.

²⁸¹ Dz.U. nr 30, poz. 227.

²⁸² J.S. LANGROD, *Problemy administracyjne w Konstytucji*, Warszawa 1936, s. 201.

²⁸³ A. CHMURSKI, *Nowa Konstytucja*, Warszawa 1935, s. 96–97.

nistracyjne do jednej instancji. W omawianym okresie w doktrynie toczyła się ożywiona dyskusja na temat kształtu instancyjności postępowania sądownoadministracyjnego. Prezentowano kilka koncepcji instancyjnego postępowania przed sądami administracyjnymi: od trójinstancyjności dopuszczającej drogę sądownoadministracyjną bez wyczerpania administracyjnego toku instancyjnego²⁸⁴, przez sądownictwo dwutypowe (a nie dwuinstancyjne) – wojewódzkie sądy administracyjne i NTA, przy czym sądy te nie pozostawałyby względem siebie w stosunku instancji, rozstrzygałyby sprawy ostatecznie, skutkiem czego postępowanie miałoby charakter jednoinstancyjny, ale droga sądownoadministracyjna byłaby możliwa po wyczerpaniu administracyjnego toku instancyjnego²⁸⁵, aż po dwuinstancyjność postępowania sądownoadministracyjnego²⁸⁶. Jednocześnie zarysowały się koncepcje dotyczące charakteru orzeczeń wydawanych przez sądy administracyjne. W. Swinarski opowiadał się za systemem kasacyjnym²⁸⁷. Zdaniem A. Chmurskiego, postępowanie przed I instancją powinno mieć charakter merytoryczny, NTA zaś należałoby przekształcić z instancji kasacyjnej w rewizyjną²⁸⁸. J.S. Langrod²⁸⁹ stał na stanowisku, że orzecznictwo dwóch instancji: wojewódzkich sądów administracyjnych i NTA, powinno mieć zasadniczo charakter merytoryczny. Wojewódzkie sądy winny rozstrzygać w I instancji sprawy niezastrzeżone na rzecz NTA, ten zaś powinien rozstrzygać środki zaskarżenia jako sąd II instancji oraz zastrzeżone dla niego w ustawie sprawy jako sąd pierwszoinstancyjny. Orzeczenia kasacyjne byłyby zasadne w przypadkach wniesienia skargi z powodu przekroczenia władzy.

W 1930 r. Komisja Wniosków Ustawodawczych przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych opracowała projekt ustawy o sądownictwie administracyjnym, w którym zaproponowała dwuinstancyjne postępowanie sądownoadministracyjne o charakterze kasacyjnym, podkreślając, że orzecznictwo merytoryczne stanowiłoby przejaw przejęcia przez sądy funkcji administracji, a kasacyjne sądownictwo administracyjne jest pojęciowo i historycznie starsze od merytorycznego²⁹⁰.

²⁸⁴ K. KOLSZEWSKI, *Sądownictwo administracyjne w Polsce*, „Przegląd Administracyjny” [Poznań] 1921, s. 319–324.

²⁸⁵ J. ŚLIWIŃSKI, *W sprawie organizacji...*, s. 401 i nast.

²⁸⁶ J.S. Langrod, *Sprawa rozbudowy sądownictwa administracyjnego w Polsce*, Themis Polska, Warszawa 1928, T. 4, s. 210–224; W. SWINARSKI, *O wojewódzkich sądach administracyjnych*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1924, s. 1048 i nast.

²⁸⁷ W. SWINARSKI, *O wojewódzkich sądach...*, s. 1048 i nast.

²⁸⁸ A. CHMURSKI, *Postępowanie administracyjne w stosunku do sądownictwa administracyjnego*, w: *Pierwszy Polski Kongres Nauk Administracyjnych*, z. 2, Warszawa 1929, s. 416–427.

²⁸⁹ J.S. LANGROD, *Kontrola administracji...*, s. 94.

²⁹⁰ J. PANEJKO, *Z zagadnień sądownictwa administracyjnego (na tle projektu ustawy o sądownictwie administracyjnym)*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1932, s. 15; podobnie E. MANNLICHER, *Die Aufgabe der Verwaltungsgerichtsbarkeit im system der staatlichen Funktionen*, „Juristische Blätter” 1935, Nr. 2, s. 27. Przeciwno takiemu uzasadnieniu modelu kasacyjnego zob. T. NOWICKI, *Zagadnienie instancji...*, s. 147–148.

Dopuszczalność uruchomienia postępowania sądownoadministracyjnego została uzależniona od wyczerpania administracyjnego toku instancji²⁹¹. Warto zasygnalizować pogląd T. Nowickiego²⁹², który zgłosił postulat sądownictwa dwuinstancyjnego, gdzie jednak w I instancji orzekałyby sądy dwojakiego rodzaju – okręgowe sądy administracyjne (rozstrzygające skargi na orzeczenia ostateczne wydane w I lub II instancji) oraz Centralny Sąd Administracyjny (właściwy w odniesieniu do skarg na orzeczenia wydane przez organy centralne w II instancji lub w I instancji w przypadku rozstrzygnięć ministrów). Sądem II instancji (sądem rewizyjnym) miał być Najwyższy Trybunał Administracyjny. Projektowi temu nie nadano biegu legislacyjnego.

W pierwszych latach Polski Ludowej kwestia sądownictwa administracyjnego stanowiła nie tylko przedmiot rozważań teoretycznych, lecz również element obowiązującego porządku prawnego²⁹³. W doktrynie lat czterdziestych XX w. pojawiały się także rozbieżne głosy dotyczące relacji art. 73 Konstytucji marcowej i ustawy z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania Rad Narodowych²⁹⁴. Zdaniem między innymi W. Klonowieckiego²⁹⁵ i E. Modlińskiego²⁹⁶, nadal aktualny był problem wprowadzenia sądownictwa administracyjnego, jednak bez odniesienia się do roli Rad. Z kolei B. Waławski²⁹⁷ i K. Mamrot²⁹⁸ widzieli potrzebę stworzenia sądownictwa administracyjnego z jednoczesnym pozostawieniem uprawnień kontrolnych Rad. K. Mamrot²⁹⁹ widział ustrój sądów administracyjnych w strukturze Rad Narodowych, przede wszystkim na szczeblu wojewódzkim, sprzeciwiając się póki co tworzeniu niższych instancji w powiatach. W. Morawski uważał, że wprowadzenie sądownictwa administracyjnego w ówczesnych warunkach gospodarczych i ustrojowych byłoby krokiem wstecz, argumentując, że „o ile przed 25 laty [...] postulat zaprowadzenia sądów administracyjnych na wzór państw zachodnioeuropejskich miał swe uzasadnienie, to obecnie przy zmienionej strukturze gospodarzej i społecznej naszego Państwa oraz tendencji do wciągnięcia całego społeczeń-

²⁹¹ Szerzej zob. J. DRAŻEK-DRAWICZ, *Projekt ustawy o sądownictwie administracyjnym*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1931, nr 16, s. 592–605.

²⁹² T. NOWICKI, *Zagadnienie instancyj ...*, s. 142, 151–153.

²⁹³ W. DAWIDOWICZ, *W sprawie sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1956, z. 12, s. 1043.

²⁹⁴ Tekst jedn. Dz.U. 1946, nr 3, poz. 26.

²⁹⁵ W. KLONOWIECKI, *Odbudowa sądownictwa administracyjnego*, „Gazeta Administracyjna” 1946, nr 4–6.

²⁹⁶ E. MODLIŃSKI, *Istota i problemy sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1946, z. 7.

²⁹⁷ B. WALAWSKI, *Kontrola administracji publicznej – zagadnienie sądów administracyjnych*, „Rada Narodowa” 1945, nr 23–24.

²⁹⁸ K. MAMROT, *Sądownictwo administracyjne a Rady Narodowe*, „Państwo i Prawo” 1946, nr 1, s. 30–38.

²⁹⁹ *Ibidem*, s. 37.

stwa w orbitę spraw państwowych pozostawienie kontroli nad administracją sądowi administracyjnemu byłoby niewystarczające. [...] Formalna kontrola nad administracją wprowadzona przez sądy administracyjne nie wypełniałaby nałożonych na nią zadań”³⁰⁰.

Problem reaktywacji sądownictwa administracyjnego powrócił po drugiej wojnie światowej. Przedstawiciele doktryny³⁰¹ podkreślali konieczność etapowej odbudowy sądownictwa – zaczynając od uruchomienia NTA, przez utworzenie okręgowych sądów administracyjnych, a kończąc na wojewódzkich sądach administracyjnych w każdym województwie. W ustawie konstytucyjnej z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej³⁰², w rozdziale VII – *Wymiar sprawiedliwości*, art. 26 stanowił, że odrębna ustawa określi tryb i zakres działania organów właściwych w sprawach orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji publicznej. Utworzenie sądów niższej instancji miało stanowić remedium na przeciążenie sądów drugoinstancyjnych oraz zagwarantować obywatelom realizację prawa do sądu. Nie doszło jednak do reaktywacji NTA³⁰³, ISA oraz powołania sądów administracyjnych niższego stopnia i Trybunału Kompetencyjnego. O kontroli sądowej w latach 1947–1974 można w zasadzie mówić jedynie w zakresie ubezpieczeń społecznych³⁰⁴. Powodów tej sytuacji było kilka: od negatywnej oceny NTA z okresu II Rzeczypospolitej po ideologiczne odejście od sądowej kontroli administracji związane z rezygnacją z klasycznej koncepcji praw podmiotowych jednostki. W tym okresie brak było zgodności w zakresie koncepcji uprawnień sądów administracyjnych, przy czym możliwe jest wyodrębnienie trzech przewidujących: wyposażenie sądów wyłącznie w uprawnienia kasacyjne, możliwość wydawania orzeczeń reformatoryjnych albo uzależnienie uprawnień orzeczniczych od szczebla sądów.

Dokonując oceny działalności NTA, oprócz takich jego zalet, jak stabilna linia orzecznicza czy fachowość sędziów, należy także zwrócić uwagę na mankamenty, do których należała przede wszystkim przewlekłość rozpatrywanych skarg, która obok zaległości skutkowałą jeszcze jednym negatywnym zjawiskiem – lekceważeniem wyroków przez administrację³⁰⁵.

³⁰⁰ W. MORAWSKI, *Zagadnienie kontroli administracji*, „Państwo i Prawo” 1947, nr 1, s. 62.

³⁰¹ W. KLONOWIECKI, *Odbudowa sądownictwa administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 5, s. 68.

³⁰² Dz.U. 1947, nr 18, poz. 71.

³⁰³ W. Morawski stał na stanowisku, że wprowadzenie sądów administracyjnych, zwłaszcza zaś NTA zorganizowanego na wzór przedwojenny, „zaciemnia istotę przeprowadzonych w Polsce zmian ustrojowych”. W. MORAWSKI, *Zagadnienie kontroli administracji...*, s. 64.

³⁰⁴ W. PIĄTEK, A. SKOCZYŁAS, w: „System Prawa Administracyjnego”, red. R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI, A. WRÓBEL, T. 10: *Sądowa kontrola administracji...*, s. 28.

³⁰⁵ J. SZRENIAWSKI, *Znaczenie doświadczeń Najwyższego Trybunału Administracyjnego dla tworzenia nowej struktury i zasad działania sądownictwa administracyjnego*, w: *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. NICZYPORUK, S. FUNDOWICZ..., s. 336.

Kolejny etap dojrzwiania idei wprowadzenia sądowej kontroli administracji po drugiej wojnie światowej w Polsce dzieli się na trzy okresy³⁰⁶: lata 1945–1948, okres 1956–1959 i lata 1971–1972. W pierwszym z wymienionych przedziałów czasowych między innymi dyskutowano problemy „jedności orzecznictwa sądów administracyjnych osiągnięte w wyniku przyznania naczelnemu organowi sądownictwa administracyjnego prawa rozpatrywania, w określonych warunkach, spraw zakończonych wyrokiem instancji wojewódzkiej”³⁰⁷ oraz trzy koncepcje uprawnień sądu administracyjnego: kasacyjna, rewizyjna oraz mieszana – w zależności od szczebla instancji (*ut infra*). Na marginesie warto zwrócić uwagę na środki prawne, które miały zastępować sądownictwo administracyjne, czyli skargi i zażalenia oraz ogólny nadzór prokuratury³⁰⁸, jako bardziej właściwe państwu socjalistycznemu.

W drugim okresie, szczególnie zaś pod koniec 1956 r., rozgorzała dyskusja w sprawie sądowej kontroli decyzji administracyjnych³⁰⁹. Szczególnie silny nacisk kładziono na potrzebę rozwoju praworządności, wzmocnienie ochrony interesu społecznego i praw obywatela oraz pozytywne oddziaływanie orzecznictwa sądowego na podejmowane przez administrację decyzje przez wspomnianą kontrolę. Jednocześnie na łamach czasopism prawniczych konsekwentnie krytykowano kontrolę sprawowaną przez rady narodowe, a także skargi i zażalenia oraz ogólny nadzór prokuratury (*ut supra*). W doktrynie podkreślano, że tylko sądownictwo administracyjne mogłoby podołać tym wyzwaniom związanym z rozwojem administracji³¹⁰. Postulowano dwuinstancyjność sądownictwa administracyjnego, na które miały składać się wojewódzkie sądy administracyjne oraz Naczelny Trybunał Administracyjny³¹¹. W projekcie przygotowanym pod przewodnictwem profesora S. Rozmaryna przez Komisję Kodyfikacji z dnia 28 stycznia 1958 r. – Prawo o sądownictwie administracyjnym³¹² sądownictwo administracyjne miało być sprawowane przez wojewódzkie sądy administracyj-

³⁰⁶ M. WYRZYKOWSKI, *Sądownictwo administracyjne w PRL*, Warszawa 1983, s. 28 i nast.; J. STAROŚCIAK, *Kontrola sądowa w systemie środków zabezpieczenia praworządności...*, s. 1069 i nast.

³⁰⁷ M. WYRZYKOWSKI, *Sądownictwo administracyjne w PRL...*, s. 31.

³⁰⁸ Szerzej zob. S. GAJEWSKI, *Próba reaktywacji sądownictwa administracyjnego w latach 1956–1959 (wokół projektu ustawy – prawo o sądach administracyjnych z 1958 roku)*, „*Studia Iuridica*” [Warszawa] 2014, T. 58, s. 84–85.

³⁰⁹ J. ZIMMERMANN, *Projekt ustawy o sądownictwie administracyjnym z 1958 r.*, „*Samorząd Terytorialny*” 1993, nr 1–2, s. 108.

³¹⁰ L. BAR, J. STEMBROWICZ, *O potrzebie sądowej kontroli administracji*, „*Państwo i Prawo*” 1957, nr 1, s. 117–118.

³¹¹ J. LITWIN, *Czas przystąpić do realizacji*, „*Prawo i Życie*” 1957, nr 9, s. 31; L. BAR, *Z dyskusji na temat sądowej kontroli administracji*, „*Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*” 1956, nr 12, s. 472.

³¹² Tekst projektu zob. J. ZIMMERMANN, *Projekt ustawy o sądownictwie administracyjnym...*, s. 108–124.

ne (których właściwość określono klauzulą generalną) oraz Izbę Administracyjną Sądu Najwyższego rozpoznającą rewizję nadzwyczajną od wyroków w.s.a. Sądy wojewódzkie miały kontrolować decyzje organów administracji terenowej, SN zaś – decyzje organów naczelnych³¹³. Kryterium kontroli miało być badanie zgodności z prawem, a możliwość zaskarżenia wadliwego aktu administracyjnego byłaby możliwa po wyczerpaniu drogi administracyjnej³¹⁴. Bezsporna stała się zatem koncepcja dwustopniowej struktury sądów sprawujących kontrolę nad legalnością aktów administracyjnych.

Kontrola działania administracji miała stanowić gwarancję ochrony prawa obywateli. W projekcie wskazano, że wyroki sądów administracyjnych są ostateczne (art. 48), lecz istniała możliwość wniesienia rewizji nadzwyczajnej do Sądu Najwyższego (do Izby Administracyjnej) w przypadku „oczywistego pogwałcenia prawa materialnego albo przepisów proceduralnych ze szkodą dla strony” (art. 49). W pierwszych latach funkcjonowania sądownictwa administracyjnego w zapowiadanej kształcie spodziewano się bowiem nie najlepszej jakości orzeczeń sądów administracyjnych niższych instancji. Spory między sądami administracyjnymi a innymi sądami, komisjami arbitrażowymi lub organami związków zawodowych miało rozstrzygać kolegium. W zamyśle projektodawców miały powstać dwa akty normatywne: jeden o charakterze ustrojowym oraz drugi mający wymiar proceduralny. Powrócono do dyskusji na temat miejsca sądów administracyjnych w systemie sądownictwa: odrębność tych sądów czy ogniwo sądownictwa powszechnego. Zgłaszane projekty i postulaty nie spowodowały przywrócenia sądownictwa administracyjnego. Zdaniem L. Bara, przyczyn odwleknięcia wprowadzenia sądowej kontroli³¹⁵ było kilka, w szczególności chaos w zakresie ustawodawstwa administracyjnego, brak kadr sędziowskich, niewystarczający stopień sprawności administracji, a także pieniądze³¹⁶.

Równie ważnym zagadnieniem stała się kwestia modelu sądownictwa administracyjnego. Rozważano zarówno model kasacyjny, który stwarzałby jedynie kompetencję do uchylania zaskarżonej decyzji, jej utrzymania w mocy bądź pozostawienia skargi bez rozpoznania, jak i model kasatoryjno-reformatoryjny oraz model merytoryczny w sprawach skarg na bezczynność organu oraz spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych. Ostatecznie w projekcie zaproponowano model kasacyjny.

³¹³ L. BAR, *Sądowa kontrola decyzji administracyjnych*, „Państwo i Prawo” 1973, s. 13.

³¹⁴ Zob. np. T. WONER, *Wokół dyskusji nad projektem sądownictwa administracyjnego*, „Pałestra” 1959, nr 2–3, s. 60.

³¹⁵ L. BAR, *Sądowa kontrola...*, s. 7–9.

³¹⁶ Odmienne E. MODLIŃSKI, *O sądownictwie administracyjnym ze stanowiska sądów ubezpieczeń społecznych*, „Państwo i Prawo” 1957, z. 6, s. 132.

Projekt ustawy – Prawo o sądownictwie administracyjnym nie został przedłożony ani Komisji Wymiaru Sprawiedliwości, ani Radzie Ministrów. Jego założenia publikował między innymi E. Iserzon³¹⁷.

Potrzeba sądowej kontroli administracji powracała jeszcze po wydarzeniach grudnia 1970 r. oraz w latach 1970–1976 w związku z nowelizacją Kodeksu postępowania administracyjnego. Tym bardziej że w dniu 3 marca 1977 r. Polska ratyfikowała Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, którego art. 14 przemawiał za wprowadzeniem sądowej kontroli administracji. Próby przywrócenia sądownictwa administracyjnego, mające miejsce od początku lat siedemdziesiątych XX w., zostały zwieńczone ustawą z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, opartą na jednoinstancyjnym modelu sądownictwa administracyjnego.

6.2. Od jednoinstancyjności do dwuinstancyjności postępowania sądownoadministracyjnego (okres 1980–2002)

Ustawą z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego³¹⁸ reaktywowano jednoinstancyjny sąd administracyjny, wyodrębniony z sądownictwa powszechnego. Stanowiło to odpowiedź na potrzebę ochrony praw jednostki w sferze prawa publicznego. Regulacja wprowadzała sądową kontrolę administracji publicznej jako zasadę ustrojową, niemniej nie oznacza to, że wcześniej była nieznaną instytucją prawną³¹⁹. Zgodnie z art. 2, NSA orzekał w sprawach skarg na decyzje administracyjne w zakresie i trybie określonym w k.p.a. i przepisach odrębnych. Zakres kontroli sądownoadministracyjnej był wąski, jednak widoczne było zjawisko rozszerzania w drodze ustaw szczególnych zakresu spraw poddanych sądowej kontroli, co umożliwiło brzmienie przepisu art. 196 § 3 k.p.a. dopuszczającego zaskarżenie decyzji niewskazanych w art. 196 § 2 k.p.a. na mocy regulacji szczególnych. Również przedstawiciele doktryny postulowali konieczność rozszerzenia tego zakresu nie tylko na decyzje administracyjne, bez określenia rodzajów spraw, w których były wydawane, lecz także na inne czynności i akty. Ustawą z dnia 24 marca 1990 r.³²⁰ nowelizującą Kodeks postępowania administracyjnego wprowadzono większość tych postulatów.

³¹⁷ E. ISERZON, *Fundamentum regnorum*, „Nowe Prawo” 1960, nr 2, s. 167 i nast.

³¹⁸ Dz.U. 1980, nr 4, poz. 8.

³¹⁹ Zob. J. ŚWIĄTKIEWICZ, *Istota i zakres sądowej kontroli decyzji administracyjnych*, „Pałestra” 1980, nr 6, s. 1; IDEM, *Sądowa kontrola działalności administracji w PRL*, „Państwo i Prawo” 1976, z. 8–9.

³²⁰ Dz.U. nr 34, poz. 201.

J. Borkowski³²¹ określił ówczesny Naczelny Sąd Administracyjny jako posiadający kompetencję kasacyjną i właściwość wyznaczoną pozytywną enumeracją spraw administracyjnych poddawanych jego kontroli. Siedzibą sądu była Warszawa, ale utworzono jednostki zamiejscowe³²², co biorąc pod uwagę dostęp jednostki do sądu administracyjnego, miało złagodzić brak sądów niższej instancji³²³.

Kontrola sprawowana przez NSA miała charakter kontroli następnej i była sprawowana w odniesieniu do stanu faktycznego i prawnego istniejącego w dniu wydania kontrolowanej decyzji. NSA został wyposażony w kompetencję do uchylania decyzji administracyjnych niezgodnych z prawem oraz stwierdzania ich nieważności, a w razie niemożności wydania takich wyroków, w przypadkach, o których była mowa w art. 207 § 4 k.p.a., sąd stwierdzał niezgodność decyzji z prawem przy jednoczesnym stwierdzeniu wadliwości. Redakcja przepisu art. 198 k.p.a., z której wynikała dopuszczalność zaskarżenia do sądu jedynie decyzji ostatecznych, kształtowała podstawową zasadę sądownictwa – niewyłączania organów administracji publicznej „oraz zastępowania skargą sądową powszechnie dostępnego środka, jakim jest odwołanie”³²⁴.

Początkowo postępowanie sadowoadministracyjne było prowadzone na podstawie procedury zawartej w dziale VI k.p.a. oraz odpowiedniego stosowania k.p.c. Za odpowiednim stosowaniem przepisów k.p.c. przemawiał szczególny charakter orzecznictwa NSA (*ut supra*), a przepisy k.p.c. były dostosowane zarówno do orzekania kasacyjnego, jak i rewizyjnego³²⁵. Za szczytkową regulacją postępowania sadowoadministracyjnego i licznymi odesłaniami do odpowiedniego stosowania Kodeksu postępowania cywilnego przemawiało kilka argumentów. Po pierwsze, procedura cywilna ujęta w k.p.c. opierała się, zdaniem przedstawicieli doktryny, na „przemyślanej koncepcji merytorycznej”³²⁶, zawierającej rozbudowany system gwarancji procesowych stron. Po drugie, wynikało to z chęci zapewnienia jednolitości systemu prawnego, gdyż odwołanie się do przepisów k.p.c. oznaczało nie tylko stosowanie przepisów, lecz także ustaleń doktrynalnych i korzystanie z dorobku judykatury. Stosowanie odesłań w akcie normatywnym może być jednak źródłem wątpliwości interpretacyjnych i rodzić trudności w stosowaniu prawa. W doktrynie prawa wskazuje się, że odpowied-

³²¹ J. BORKOWSKI, *Model normatywny sądowej kontroli administracji państwowej...*, s. 32.

³²² Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 lutego 1981 r. w sprawie struktury organizacyjnej Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz ustalenia siedzib, właściwości i organizacji ośrodków zamiejscowych tego sądu, Dz.U. 1981, nr 5, poz. 21.

³²³ Por. Z. JANOWICZ, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1995, s. 605.

³²⁴ J. ŚWIĄTKIEWICZ, *Istota i zakres sądowej kontroli...*, s. 4–5.

³²⁵ W. SIEDLECKI, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 1977, s. 350.

³²⁶ A. ZIELIŃSKI, *Postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1980, z. 4, s. 34.

nie stosowanie przepisów może przybierać trzy postaci³²⁷, przy czym polega ono „na najnormalniejszym stosowaniu określonych przepisów do drugiego zakresu odniesienia, z tym jednak, że całkowicie nie mają zastosowania, bądź też w pewnej części swej treści ulegają zmianie, te spośród nich, które ze względu na treść swych postanowień są bezprzedmiotowe lub sprzeczne z przepisami normującymi już dane stosunki, do których mają być one zastosowane”³²⁸. Biorąc pod uwagę powyższe, w postępowaniu sądownoadministracyjnym odpowiednie stosowanie k.p.c. musiało uwzględniać charakter postępowania prowadzonego przed Naczelnym Sądem Administracyjnym.

Ustawa przywracająca sądową kontrolę administracji wprowadziła koncepcję wnoszenia skargi do sądu w sposób pośredni za pośrednictwem organów, nieznaną dotychczas w ustawie o NTA. Pośredni tryb wnoszenia skargi obowiązywał w latach 1980–1995. Regulacja ta stwarzała możliwość dokonania autorewizji przez organ w terminie 30 dni. W praktyce termin ten nie był dotrzymywany. Między innymi z tego powodu w regulacji z 2002 r., mając na względzie dotychczasowe doświadczenia, wprowadzono środki dyscyplinujące organy administracyjne. Wprowadzenie uprawnień autorewizyjnych organu administracyjnego było oceniane w doktrynie³²⁹ jako rozwiązanie mające walor profilaktyczny. W kompetencji organu do skorygowania zaskarżonej decyzji dopatrywano się bowiem możliwości wyeliminowania zbędnych czynności oraz obniżenia społecznych kosztów postępowania. Dopuszczalność zaskarżenia decyzji do sądu miała również pełnić funkcję prewencyjną, ograniczając liczbę decyzji naruszających prawo, a w konsekwencji sprzyjać budowaniu autorytetu organów administracyjnych. Wniesiona skarga podlegała trzyetapowemu badaniu³³⁰: po pierwsze, przez przewodniczącego z punktu widzenia spełnienia przesłanek formalnych, po drugie, badanie dopuszczalności i rozważenie jej odrzucenia na posiedzeniu niejawnym oraz po trzecie, merytoryczne badanie skargi.

Nadzór judykacyjny nad NSA sprawował Sąd Najwyższy³³¹, który w trybie rewizji nadzwyczajnej oceniał skutki rażącego naruszenia prawa. Włączenie NSA do nadzoru judykacyjnego SN stanowiło wyraz uznania sądu administracyjnego za część składową systemu sądownictwa³³². W Sądzie Najwyższym została utworzona Izba Cywilna i Administracyjna SN. Zakres nadzoru wyznaczała dyspozycja art. 5 ustawy o NSA z dnia 31 stycznia 1980 r., wskazując na

³²⁷ J. NOWACKI, „Odpowiednie” stosowanie przepisów prawa, „Państwo i Prawo” 1964, z. 3, s. 370–371.

³²⁸ Ibidem, s. 372.

³²⁹ J. ŚWIĄTKIEWICZ, *Istota i zakres sądowej kontroli...*, s. 5.

³³⁰ A. ZIELIŃSKI, *Postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym...*, s. 40–41.

³³¹ Szerzej na ten temat zob. np. J. BORKOWSKI, *Zakres nadzoru sprawowanego przez SN nad orzecznictwem NSA*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1988, T. 39 [wyd. PAN, Łódzkie Towarzystwo Naukowe], s. 49–71.

³³² Zob. A. ZIELIŃSKI, *Postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym...*, s. 43.

trzy środki nadzoru: rozpoznawanie rewizji nadzwyczajnych od orzeczeń NSA, ustalanie wytycznych wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej oraz podejmowanie uchwał zawierających odpowiedzi na pytania prawne. Orzeczenie sądu administracyjnego wydane na skutek skargi na decyzję mogło stać się przedmiotem rewizji nadzwyczajnej, jeżeli rażąco naruszało prawo lub interes PRL. Rewizja była rozpatrywana w składzie 3 sędziów SN, a samo postępowanie było traktowane jako kontynuacja postępowania toczącego się przed sądem administracyjnym poprzedniej instancji³³³. Środek zaskarżenia w postaci rewizji obowiązywał do 31 grudnia 2003 r., mimo jego wykreślenia z Kodeksu postępowania cywilnego już w 1996 r.

Reforma administracji publicznej stała się główną przyczyną prac nad zmianą ustawy o NSA. Na podstawie ustawy z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego wprowadzono klauzulę generalną w zakresie zaskarżalności decyzji do NSA. Dopuszczalna była nie tylko skarga na decyzje administracyjne, lecz także na postanowienia. W wyniku zmian ustrojowych, jakie miały miejsce po 1989 r., zakres kognicji NSA zwiększał się³³⁴, czyniąc tym samym bardziej realnym prawo do sądu. W doktrynie podkreślano, że tylko objęcie zakresem kontroli sądowej wszystkich sfer działania administracji publicznej w pełni realizuje prawo obywateli do sądu³³⁵.

W pierwszych czterech miesiącach działania NSA wpłynęło do niego 2470 skarg, z czego aż 66% rozpoznano w trybie pozaprocesowym. W 1981 r. NSA rozpoznał 7926 spraw, z czego 6594 na rozprawie. Na jednej sesji sąd rozpoznawał od 11 do 12 spraw³³⁶, a na posiedzeniu niejawnym – nie mniej niż 30. Średni czas załatwienia sprawy na posiedzeniu niejawnym wynosił 31 dni, a na rozprawie 3 miesiące. Wśród przyczyn wydłużenia czasu załatwienia sprawy wskazywano, że ok. 21% spraw przed rozprawą kieruje się na posiedzenie niejawne (np. z powodu przywrócenia terminu, zwolnienia z kosztów postępowania). Kolejne lata przyniosły znaczny wzrost wpływu skarg do Naczelnego Sądu Administracyjnego, z jednoczesnym wzrostem spraw przeniesionych do rozpoznania. W 1993 r. (głównie w związku ze zmianami ustawowymi z 1990 r., skutkiem czego była formuła określająca właściwość NSA *ut supra*) z 30 278 skarg na następny rok przeniesiono aż 16 175, co odpowiadało ponadsześciomiesięcznemu

³³³ M. PIEKARSKI, *Rewizja nadzwyczajna od orzeczenia sądu administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1981, z. 3, s. 52.

³³⁴ Szerzej zob. A. ZIELIŃSKI, *Postępowanie przed NSA w świetle „prawa do sprawiedliwego procesu sądowego”*, „Państwo i Prawo” 1992, z. 7, s. 18; J. ŚWIĄTKIEWICZ, *Przedmiotowy zakres sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 1980, z. 3, s. 5–17; IDEM, *Ewolucja zakresu działania Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Problemy Praworządności” 1991, nr 1–2, s. 21–44.

³³⁵ Zob. R. HAUSER, *Dziesięciolecie przekształceń ustrojowych Naczelnego Sądu Administracyjnego i jego orzecznictwa*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 1–2, s. 32, 42.

³³⁶ Sprawozdanie z działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1981 r., Warszawa 1982, s. 10.

wpływowi skarg w 1993 r., a w 1992 r. pozostawiono 9041, co odpowiadało czteromiesięcznemu wpływowi³³⁷. Coraz wyraźniej i głośniejszemu podnoszono niedobór kadr sędziowskich w odniesieniu do wzrostu liczby skarg. Do roku 2000 rosła liczba zarówno skarg wpływających, jak i tych przenoszonych na rok kolejny. I tak w 1994 r. wpłynęło 32 501 skarg, a przeniesiono 20 627, a w kolejnych latach proporcje te przedstawiały się jeszcze gorzej: w 1995 r. – 39 741 i 28 762, w 1996 r. – 45 838 i 36 000, w 1997 r. – 59 765 i 52 989, w 1998 r. – 62 297 i 53 518, w 2000 r. – 65 038 i 59 268, natomiast w 2001 r. – 75 769 i 75 801, z uwzględnieniem zaległości z poprzednich lat. Liczba składanych skarg wskazywała, że o ile w 1997 r. miesięcznie średnio wpływało 4 980 skarg, o tyle w 2001 r. było ich 6 317. Spadek liczby wpływających skarg odnotowano dopiero w 2002 r., choć i tak liczba skarg była znacząco duża (70 336, miesięcznie średnio 5 864). W takich realiach, przy rozszerzaniu właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego, rosnącej świadomości obywateli co do prawa do sądu, także w sprawach sądownoadministracyjnych, i jednoczesnym niedoborze kadr sędziowskich, realizacja prawa do załatwienia sprawy w rozsądnym terminie stawała się coraz bardziej iluzoryczna. Trwający nieprzerwanie od lat osiemdziesiątych zalew skarg do NSA, przy jednoczesnej niewystarczającej liczbie kadry sędziowskiej skutkowało wydłużeniem³³⁸ czasu oczekiwania na rozpoznanie sprawy do ok. dwóch i pół roku. Jednocześnie w doktrynie³³⁹ pojawiały się poglądy przeciwne rozbudowywaniu systemu siedmiu ośrodków zamiejscowych o kolejne, co argumentowano koniecznością dbałości o jednolitość orzecznictwa, troską o jakość ochrony sądowej oraz należyłą dostępnością do sądu administracyjnego. Zwiększenie zakresu kontroli sądownoadministracyjnej przy jednoczesnej jednoinstancyjności czyniło aktualną dyskusję na temat modelu instancyjności postępowania sądownoadministracyjnego.

Ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym uregulowała postępowanie sądownoadministracyjne, włączając do zakresu kontroli sądowej „praktycznie wszystkie akty i czynności organów administracji publicznej, z wyjątkiem aktów normatywnych naczelnych i centralnych organów administracyjnych”³⁴⁰. Przepis art. 1 ustawy wyraźnie wskazywał, że NSA sprawuje wymiar sprawiedliwości, czyli stanowi element władzy sądowniczej, a nie wykonawczej. Rozszerzono zakres kognicji NSA, poddając jego kontroli, na zasadzie klauzuli enumeratywnej, niektóre postanowienia wydawane w postępowaniu administracyjnym oraz egzekucyjnym i zabezpieczającym, uchwały organów samorządu terytorialnego, rozstrzygnięcia organów nadzoru nad samo-

³³⁷ Sprawozdanie z działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1993 r., Warszawa 1994, s. 6.

³³⁸ Zob. np. Z. KMIĘCIAK, *Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym...*, s. 110.

³³⁹ A. ZIELIŃSKI, *Postępowanie przed NSA...*, s. 21.

³⁴⁰ J.P. TARNO, *Wprowadzenie*, w: *Ustawy reformujące sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2003, s. 8.

rzędem terytorialnym, (art. 16) rozstrzyganie sporów kompetencyjnych między organami samorządu terytorialnego a terenowymi organami administracji rządowej (art. 18), a także skargi na bezczynność organów (art. 17) i odpowiedzi na pytania (art. 18)³⁴¹. Zakres spraw przekazanych do kognicji sądu administracyjnego musiał wpłynąć na efektywność postępowań sądownoadministracyjnych, dlatego dokonano podziału organizacyjnego NSA, tworząc Izbę Finansową oraz Izbę Ogólnoadministracyjną, co miało przyczynić się do usprawnienia jego pracy. Naczelny Sąd Administracyjny pełnił funkcję sądu centralnego, w ramach którego utworzono ośrodki zamiejscowe³⁴².

Zgodnie z dyspozycją art. 59 ustawy, w sprawach nieuregulowanych zastosowanie znajdował Kodeks postępowania administracyjnego oraz przepisy Kodeksu postępowania cywilnego, ale odesłań było mniej niż w poprzednim akcie. Praktyka orzecznicza pokazała wszakże, że takie odesłanie systemowe jest przyczyną wielu wątpliwości interpretacyjnych.

Postępowanie sądownoadministracyjne miało charakter jednoinstancyjny, gdyż rozpatrywanie rewizji od orzeczeń sądu administracyjnego należało do właściwości Sądu Najwyższego. Przedstawiciele doktryny³⁴³ już wtedy zwracali uwagę na potrzebę stworzenia instrumentów kontroli wewnątrz systemu sądownictwa administracyjnego, która w ramach rewizji nadzwyczajnej wydała się niewystarczająca. Jednocześnie niektórzy autorzy³⁴⁴ we wprowadzeniu dwuinstancyjności, której treścią byłaby możliwość zaskarżenia każdego wyroku sądu pierwszoinstancyjnego, dopatrywali się przeciążenia sądów II instancji. Wyraźnie akcentowano potrzebę pozostania przy jednoinstancyjnym modelu sądownictwa administracyjnego, bez względu na doświadczenia krajów europejskich, argumentując, to tym, że „ogólna liczba rewizji nadzwyczajnych wniesionych, a przede wszystkim uwzględnionych, od orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego stanowi nieznaczny odsetek spraw rozpoznawanych przez ten sąd, co niewątpliwie świadczy o prawidłowości orzecznictwa”³⁴⁵. Instrumentem pozwalającym łagodzić jednoinstancyjność miała być instytucja sprzeciwu od orzeczenia wydanego na posiedzeniu niejawnym (art. 39 ust. 2 oraz art. 47 ust. 3 ustawy o NSA)³⁴⁶.

³⁴¹ Szerzej zob. np. A. KABAT, *Prawo do sądu jako gwarancja ochrony praw człowieka w sprawach administracyjnych*, w: *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. L. WIŚNIEWSKI, Warszawa 1997, s. 227 i nast.

³⁴² Por. R. HAUSER, *Kształtowanie się pozycji i ustroju Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5–6, s. 160.

³⁴³ Z. JANOWICZ, *Nowe prawo procesowe w sferze administracji publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny” 1996, z. 1, s. 35.

³⁴⁴ J. KAPERA, *Sądownictwo administracyjne w Polsce a kwestia dwuinstancyjności*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 1–2, s. 48.

³⁴⁵ Ibidem.

³⁴⁶ Por. J. BORKOWSKI, *Procedura sądownoadministracyjna...*, s. 35.

Dopuszczalność rewizji nadzwyczajnej przewidywał przepis art. 57 ust. 2 ustawy o NSA. W zakresie nieuregulowanym do tego środka zaskarżenia zastosowanie znajdowały przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu kasacyjnym. Jednak istotą rewizji nadzwyczajnej było przekazanie instrumentów kontroli instancyjnej w ręce organów bądź urzędów państwowych niebędących bezpośrednimi stronami postępowania, które z racji swego ustrojowego umocowania zobligowane były do dbałości o porządek prawny w państwie i upoważnione do interwencji w sytuacjach nadzwyczajnych³⁴⁷. Postępowanie wywołane wniesieniem rewizji nadzwyczajnej było szczególnym postępowaniem pozainstancyjnym³⁴⁸, co oznaczało, że środek ten nie uruchamiał instancji sądowej kontroli na etapie badania przez Pierwszego Prezesa SN podstaw wniesienia rewizji nadzwyczajnej. Od chwili wniesienia rewizji do SN rozpoczynało się postępowanie sądowe, w trybie instancyjnego nadzoru judykacyjnego. Do tego momentu zasada celowości mogła przeważać nad kontrolą legalności rozstrzygnięcia³⁴⁹. Rewizja przysługiwała od wyroków NSA, ale również od uzasadnienia orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego³⁵⁰. Warunkiem dopuszczalności uchylecia przez Sąd Najwyższy wyroku NSA zaskarżonego za pomocą rewizji nadzwyczajnej mogło być wyłącznie rażące naruszenie lub nawet uzasadniona wątpliwość co do zgodności takiego wyroku z prawem³⁵¹.

Odpowiednie stosowane przepisy k.p.c. nie wskazywały wymagań formalnych tego środka. Termin do wniesienia rewizji wynosił 6 miesięcy od dnia doręczenia orzeczenia NSA³⁵². Nie mogły z niej skorzystać w sposób samodzielny ani strony, ani uczestnicy postępowania, a jedynie ściśle określony w ustawie krąg podmiotów, wskazany w ówczesnym art. 210 k.p.a., do których kierowano podanie. Rewizja miała charakter względnie suspensywny. Była wnoszona bezpośrednio do Sądu Najwyższego, zatem postępowanie międzyinstancyjne w zasadzie nie istniało. Rola NSA w tym postępowaniu została zredukowana jedynie do przedstawienia akt sprawy na żądanie SN. Rozpoznając rewizję, SN brał pod uwagę nieważność postępowania z urzędu. Oprócz rewizji, nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia był także wniosek o wznowienie postępowania. Należy jednak podkreślić, że ustawą z dnia 1 marca 1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego, rozporządzeń Prezydenta RP – Prawo upadłościowe

³⁴⁷ Zob. Wyrok TK z dnia 14 listopada 2007 r., SK 16/05, 124/10/A/2007.

³⁴⁸ Por. M. PIEKARSKI, *Postępowanie z rewizji nadzwyczajnej od orzeczenia sądu administracyjnego*, „Nowe Prawo” 1981, nr 9, s. 11.

³⁴⁹ Ibidem, s. 10, 11–12.

³⁵⁰ Zob. Wyrok SN Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 14 marca 1989 r., II ARN 1/89, Legalis nr 26601.

³⁵¹ Por. Wyrok SN Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 9 listopada 1993 r., I PRN 101/93, Legalis nr 28306.

³⁵² Szerzej zob. M. SYCHOWICZ, *Przegląd orzecznictwa Sądu Najwyższego w sprawach skarg na decyzje administracyjne*, „Nowe Prawo” 1985, nr 9, s. 74.

i Prawo o postępowaniu układowym, Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw³⁵³ wprowadzono kasację. Stosowanie tej instytucji miało charakter przejściowy, do czasu wejścia w życie stosownych przepisów reformujących postępowanie sadowoadministracyjne.

Szeroki zakres kontroli administracji publicznej sprawowany przez NSA postawił przed ustawodawcą następujące problemy i wyzwania legislacyjne: zagwarantowanie szybkości postępowania i związana z tym konieczność ukształtowania modelu sądownictwa administracyjnego w jednym akcie normatywnym. Liczba spraw rozpatrywanych przez NSA szybko przerosła możliwości rozpoznawania skarg w rozsądnym terminie. Z tego powodu postulaty ukształtowania sądownictwa administracyjnego według modelu dwuinstancyjnego stały się coraz częstsze.

Problematyka weryfikacji orzeczeń sądów administracyjnych w świetle ustawy o NSA z 1995 r. stanowiła przyczynek do dalszych prac nad stworzeniem nowego wachlarza środków odwoławczych mających charakter dewolutywny.

Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., w art. 176 ust. 1 oraz art. 184, wprowadziła podstawy dla dwuinstancyjnego modelu sądownictwa administracyjnego. Ustawa zasadnicza przesądziła o tym, że Naczelny Sąd Administracyjny i inne sądy administracyjne sprawują kontrolę nad działalnością administracji publicznej, co jednak nie wyklucza kontroli sądów powszechnych na mocy przepisów szczególnych³⁵⁴. Z kolei art. 236 ust. 2 Konstytucji RP zobowiązywał ustawodawcę do uchwalenia regulacji prawnej w zakresie dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego w okresie 5 lat od dnia wejścia w życie Konstytucji³⁵⁵. Rozwiązanie to oznaczało powrót do założeń Konstytucji marcowej i stworzenia sądownictwa administracyjnego odpowiadającego istniejącym rozwiązaniom państw europejskich. W procesie tworzenia zrębów procedury sadowoadministracyjnej dużą trudnością stało się „skonkretyzowanie w ścisłych ramach przepisów »odpowiedniości« stosowania przepisów postępowania cywilnego, wraz z niezbędnymi elementami postępowania administracyjnego, z pełnym przystosowaniem do rodzaju spraw rozpatrywanych przez sądy administracyjne i ich kompetencje”³⁵⁶.

W doktrynie rozgorzała dyskusja nad modelem dwuinstancyjności postępowania sadowoadministracyjnego, która stała się osią prac, wyznaczając kierunek wprowadzanych zmian³⁵⁷. Wśród koncepcji wskazujących na potrzebę ukształ-

³⁵³ Dz.U. 1966, nr 43, poz. 189.

³⁵⁴ Zob. A. WASILEWSKI, *Władza sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Państwo i Prawo” 1998, z. 7, s. 12.

³⁵⁵ J.P. TARNO, *Wprowadzenie*, w: *Ustawy reformujące sądownictwo administracyjne...*, s. 7.

³⁵⁶ J. BORKOWSKI, *Reforma polskiego sądownictwa administracyjnego...*, s. 11.

³⁵⁷ Zob. A. NIECIKOWSKA, A. NIEMIROWSKI, A. PULJANOWSKA, S. SZUSTER, *Nowy model sądownictwa administracyjnego – reforma niedoskonała*, „Casus” 2002, nr 23, s. 26–33.

towania sądów pierwszoinstancyjnych znalazła się także propozycja B. Zdzienickiego³⁵⁸, zakładająca kasację od wyroków NSA do utworzonej w tym sądzie Izby Kasacyjnej, w której rotacyjnie zasiadaliby sędziowie NSA wybrani przez Zgromadzenie Ogólne NSA. Autor ten podkreślał, że choć kasacja w istniejącym kształcie nie jest bezpośrednio dostępna stronom, co stanowi wadę instancyjności, to jednak stanowi skuteczną barierę przed nadmiernym przedłużaniem spraw administracyjnych. Efektem prac stały się dwa projekty: poselski i prezydencki (początkowo, już od 1998 r., był prowadzony przez sędziów NSA, TK, SN). Pierwszy z nich – wywodzący się z projektu przygotowanego w Instytucie Spraw Publicznych – zakładał, że sądami I instancji będą sądy okręgowe, wyższej instancji sądy wojewódzkie oraz NSA jako sąd sprawujący kontrolę nad działalnością sądów. Jak jednak słusznie podkreślano w doktrynie, przyjęcie trójszczeblowego modelu sądownictwa stanowiłoby przyczynę wydłużenia czasu załatwiania spraw sądowoadministracyjnych. Projekt przewidywał zwyczajne środki zaskarżenia: apelację od orzeczeń pierwszoinstancyjnych oraz zażalenie od postanowień oraz środki nadzwyczajne – kasację i wniosek o wznowienie postępowania.

Jednocześnie zgłaszano postulaty dotyczące zniesienia dwuinstancyjności postępowania administracyjnego jako przyczyny wydłużenia czasu załatwienia sprawy administracyjnej, co miało mieć także wpływ na postępowanie sądowoadministracyjne. Ważono różne poglądy i stanowiska. W doktrynie³⁵⁹ podkreślano, powołując się na opracowanie *Principles of Administrative Law Concerning the Relations between Administrative Authorities and Private Persons* (Strasbourg 1996), że kontrola wewnętrzna wykonywana przez organy administracji publicznej jest szybka i nie generuje zbyt wysokich kosztów, mało sformalizowana, a zniesienie dwuinstancyjności pozostaje w sprzeczności z art. 78 Konstytucji RP. Powoływano się nadto na Rekomendację R/2001/9 Komitetu Rady Ministrów Rady Europy z dnia 5 września 2001 r. o alternatywnych środkach rozstrzygania sporów sądowych między organami administracji a stronami prywatnymi, która zalecała rozszerzanie trybów administracyjnych, skargę do sądu administracyjnego zaś traktowała jak finalny środek kontroli administracji, który powinien być wnoszony po wyczerpaniu środków tańszych i szybszych. Zwracano także uwagę na ryzyko przeciążenia sądów administracyjnych, „co nie mogłoby pozostać bez wpływu na sposób ochrony praw i interesów jednostki”³⁶⁰. Praktyka orzecznicza wskazywała, że II instancja administracyjna będzie służyła sprawności sądownictwa administracyjnego. Ze sprawozdań wynikało bowiem, że zaledwie 10% spraw rozpatrywanych przez organy od-

³⁵⁸ B. ZDZIENICKI, *Jak reformować nie niszcząc pozycji i dorobku Naczelnego Sądu Administracyjnego?*, „Jurysta” 1999, nr 12, s. 4.

³⁵⁹ Z. KMIĘCIAK, *Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego wobec reformy sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1998, z. 5, s. 18, 20.

³⁶⁰ Ibidem, s. 24.

woławcze trafia do NSA³⁶¹. Prace nad reformą sądownictwa administracyjnego zatem trwały dosyć długo i wiązały się z reformą postępowania administracyjnego, które miało mieć charakter jednoinstancyjny i bez możliwości weryfikacji rozstrzygnięć w trybie nadzwyczajnym. Podjęto próby rozgraniczenia sprawowania wymiaru sprawiedliwości od sprawowania sądowej kontroli działalności administracji³⁶². W projekcie Instytutu zaproponowano włączenie samorządowych kolegiów odwoławczych do struktury sądownictwa administracyjnego jako okręgowych sądów administracyjnych. Postulowano trójstopniową strukturę sądów: wspomniane sądy okręgowe miały być sądami I instancji (50, a dla Śląska i Warszawy po 2), powstałymi na podwalinach dotychczasowych samorządowych kolegiów odwoławczych. W II instancji miały orzekać sądy wojewódzkie (16), powstałe na fundamentach dotychczasowych ośrodków zamiejscowych NSA. Trzeci szczebel miał stanowić Naczelny Sąd Administracyjny, rozpatrujący nie tylko środki odwoławcze od orzeczeń wsa, lecz także sprawujący nadzór judykacyjny nad sądami administracyjnymi. W ocenie autorów za taką strukturą sądów administracyjnych przemawia konieczność zagwarantowania powszechnego dostępu do sądów oraz sprawnego i szybkiego postępowania. Argumentem za skróceniem postępowania z czterech do trzech instancji miała być pozorność postępowania odwoławczego w administracji rządowej oraz konieczność realizacji europejskich standardów uzyskania wyroku w rozsądnym terminie, wynikających z art. 6 Europejskiej konwencji praw człowieka i podstawowych wolności. Wieloszczeblowość sądów administracyjnych miała stanowić remedium na przeciążenie sądownictwa w sprawach administracyjnych. W doktrynie podkreślono, że trójstopniowe sądownictwo administracyjne nie tylko spowolni postępowanie, ale też będzie generowało koszty związane z jego funkcjonowaniem³⁶³.

Raport *Model ustrojowy sądownictwa administracyjnego*³⁶⁴ miał zarówno swoich zwolenników³⁶⁵, jak i przeciwników. Zwolennicy widzieli w zaproponowanym modelu szansę na przyspieszenie toku postępowania. Podnosili również,

³⁶¹ M. SZEWCZYK, *Samorządowe kolegia odwoławcze wobec reformy sądownictwa administracyjnego*, w: *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. STELMASIAK, J. NICZYPORUK, S. FUNDOWICZ..., s. 322.

³⁶² Uzasadnienie projektu ustawy o ustroju i właściwości sądów administracyjnych; D.R. KIJOWSKI, J. PŁOSKONKA, S. PRUTIS, S. SROCKI, M. STEC, *Model ustrojowy sądownictwa administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 5, s. 41.

³⁶³ J. ŚWIĄTKIEWICZ, *Kilka uwag w sprawie reformy sądownictwa administracyjnego*, w: *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. STELMASIAK, J. NICZYPORUK, S. FUNDOWICZ..., s. 338.

³⁶⁴ Opublikowany przez Instytut Spraw Publicznych, autorstwa D.R. Kijowskiego, J. Płoskonki, S. Prutisa, S. Srockiego i M. Steca, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 5.

³⁶⁵ Opinie na temat raportu *Model ustrojowy sądownictwa administracyjnego*: P. Czechowski, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 5, s. 55–57; L. Kieres, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 5, s. 57–60.

że utrzymanie dwojakiego rodzaju ochrony prawoadministracyjnej wiąże się z dużymi nakładami finansowymi, a ponadto skutkuje wydłużeniem postępowania i utrzymaniem „tendencji bardzo wysokiej, wywołującej piętrzące się ustawiczne zatory w NSA”³⁶⁶. Raportowi zarzucano, że odejście od modelu dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego, w którym dokonuje się wstępnej selekcji żądań, nie spowoduje skrócenia czasu załatwienia sprawy i nie przyczyni się do zagwarantowania realizacji prawa jednostki do uzyskania rozstrzygnięcia w rozsądnym terminie³⁶⁷. Oponenti wskazywali, że za utrzymaniem dwuinstancyjności postępowania administracyjnego wydaje się przemawiać regulacja konstytucyjna³⁶⁸, a ponadto jednoinstancyjny model postępowania administracyjnego „prowadziłby do całkowitej atomizacji stosowania prawa administracyjnego przez organy administracji publicznej”³⁶⁹. Podkreślano, że przejęcie przez sądy administracyjne kompetencji organów spowoduje zatarcie „dystynkcji między administrowaniem a sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości”³⁷⁰ oraz może stanowić przyczynę „uciekania” administracji od rozstrzygania spraw o charakterze skomplikowanym i zmiany w związku z tym roli sądu, który stałby się administratorem³⁷¹. Z tego też względu wskazywano, że możliwość orzekania merytorycznego przez NSA w świetle obowiązujących przepisów jest wystarczająca i kompetencji tego rodzaju nie należy poszerzać, tym bardziej że przyjęty w Konstytucji RP „model sądownictwa zakłada [...] całkowitą odrębność pionu sądownictwa powszechnego i administracyjnego oraz konieczność wyraźnego rozgraniczenia zadań i właściwości sądów tworzących jedną i drugą strukturę”³⁷². Autorom Raportu zarzucano także bezkrytyczne podejście do modelu niemieckiego sądownictwa administracyjnego, podkreślając jednocześnie odmienną od polskiej tradycję prawną oraz ryzyko zatarcia się granicy między władzą wykonawczą a sądowniczą przede wszystkim z powodu nadzoru zwierzchniego ministra właściwego do spraw wewnętrznych i administracji³⁷³.

³⁶⁶ D.R. KIJOWSKI, J. PŁOSKONKA, S. PRUTIS, S. SROCKI, M. STEC, *Model ustrojowy sądownictwa administracyjnego...*, s. 5.

³⁶⁷ Por. Z. KMIECIAK, M. STAHL, *Jaki model sądownictwa administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 6, s. 5–6; podobnie W. CHRÓŚCIELEWSKI, J.P. TARNO, *Trójściebłowy model sądownictwa administracyjnego a jednoinstancyjne postępowanie administracyjne*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 5, s. 24–25; R. HAUSER, *Konstytucyjny model polskiego sądownictwa...*, s. 148.

³⁶⁸ Szerzej zob. W. CHRÓŚCIELEWSKI, J.P. TARNO, *Trójściebłowy model...*, s. 22.

³⁶⁹ R. HAUSER, *Konstytucyjny model polskiego sądownictwa...*, s. 148.

³⁷⁰ W. CHRÓŚCIELEWSKI, J.P. TARNO, *Trójściebłowy model...*, s. 21; tak samo Z. KMIECIAK, *Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego...*, s. 24.

³⁷¹ R. HAUSER, *Założenia reformy sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 12, s. 24.

³⁷² M. ROMAŃSKA, *Moc wiążąca uchwał a prawa jednostki*, w: *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. FILIPEK, Bielsko-Biała 2003, s. 544.

³⁷³ Por. Z. KMIECIAK, M. STAHL, *Jaki model sądownictwa administracyjnego...*, s. 8–10.

Odmiennej projekt reformy sądownictwa administracyjnego został zaprezentowany przez zespół powołany przez Prezesa NSA. Przewidywał on dwuinstancyjne postępowanie sądownoadministracyjne, w który w I instancji orzekałyby sądy administracyjne, a w II instancji – NSA. W założeniach reformy sądownictwa administracyjnego przewidziano szereg instytucji, które miały sprzyjać lepszej realizacji prawa do sądu i przyspieszeniu postępowania. Wyrażając obawę, że w warunkach sądownictwa dwuinstancyjnego postępowanie zostanie wydłużone, postulowano takie ukształtowane postępowania, aby kontrola sądów administracyjnych mogła być prowadzona również zgodnie z uproszczoną procedurą³⁷⁴. Do instytucji usprawniających postępowanie miały należeć: wprowadzenie postępowania mediacyjnego (które na wniosek strony mogłoby być także prowadzone przez referendarza sądowego), dopuszczalność orzekania w składzie jednoosobowym na posiedzeniu niejawnym (np. w przedmiocie odrzucenia skargi, postępowaniu uproszczonym). Podnoszono konieczność wyposażenia sądów w kompetencję do orzekania merytorycznego, uzasadniając to potrzebą uproszczenia i przyspieszenia postępowania zmierzającego do załatwienia sprawy. Jednocześnie przedstawiciele doktryny wyrażali obawę, czy przyjęte rozwiązania będą wystarczające, by zagwarantować szybkość i sprawność procedury sądownoadministracyjnej³⁷⁵.

Środkami zaskarżenia nieprawomocnych rozstrzygnięć miały być zażalenie (na postanowienie) i kasacja (na wyrok) rozpatrywane przez NSA. Przyjęty w projekcie model kasacji miał charakter hybrydowy i stanowił połączenie rewizji i kasacji, gdyż NSA uwzględniając kasację mógłby nie tylko uchylić wyrok, lecz także – wyjątkowo – uchylić i rozpoznać skargę, gdyby stwierdził jedynie naruszenia prawa materialnego. W doktrynie postulowano nadto wprowadzenie pełnej dwuinstancyjności postępowania, która zakładałaby możliwość złożenia od orzeczenia sądu I instancji środka odwoławczego do NSA, „który byłby kompetentny do rozpatrywania zarówno wszelkich aspektów zaskarżonej decyzji administracyjnej (innego lub czynności), które w ogóle sądom administracyjnym przysługują. Prowadziłoby to w szczególności do możliwości wydania przez NSA orzeczeń kończących sprawę”³⁷⁶.

Reforma z 2002 r. wprowadziła odrębną, jednolitą procedurę sądownoadministracyjną, która zastępowała dotychczasowe rozwiązania odsyłające do Kodeksu postępowania cywilnego oraz Kodeksu postępowania administracyjnego, co do tej pory czyniło tę procedurę nieczytelną i budzącą wątpliwości interpretacyjne. Postępowanie sądownoadministracyjne, jako nowa jakość w systemie procedur, zostało jednak oparte na rozwiązaniach dotychczas znanych, zawartych zarówno w ustawie o NSA, jak i w k.p.c. Takie rozwiązanie legislacyjne pozwo-

³⁷⁴ Postulaty takie zgłaszali Z. Kmieciak, M. Stahl, *ibidem*, s. 6.

³⁷⁵ T. Woś, *Reforma sądownictwa administracyjnego – projekty dalekie od ideału*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 7, s. 48–50.

³⁷⁶ R. HAUSER, w: *Konferencja naukowa: Konstytucja RP w praktyce*, Warszawa 1999, s. 201.

liło wykorzystać istniejący dorobek doktryny i judykatury, choć nie zmienia to faktu, że było sporym wyzwaniem, gdyż ustawodawca musiał usunąć mankamenty wynikające ze stosowania Kodeksu postępowania cywilnego przez NSA i dopasować postępowanie sądowniczoadministracyjne do jego przedmiotu.

Próby rozszerzenia kryterium kontroli sądowniczoadministracyjnej o kryterium celowości nie zyskały poparcia ustawodawcy i ostatecznie powierzono „sądownictwu administracyjnemu, zgodnie z długoletnią tradycją, rozstrzyganie »sporów o prawo« przez badanie zgodności z prawem działalności organów administracji publicznej»³⁷⁷.

Reforma, której filarami stały się trzy fundamenty: dwuinstancyjność postępowania sądowniczoadministracyjnego³⁷⁸, zniesienie nadzoru sprawowanego przez Sąd Najwyższy oraz odrębnie regulowana procedura postępowania przed sądami administracyjnymi, zaczęła obowiązywać od dnia 1 stycznia 2004 r. Tymczasem jeszcze w 2003 r. średni czas rozpoznawania spraw wynosił 6 miesięcy, licząc od daty wpływu skargi, a spraw niezłatwionych było aż 92 640³⁷⁹. Zmiana modelu sądownictwa administracyjnego miała przynieść poprawę w zakresie efektywności i szybkości procedowania. Miała skutkować także przybliżeniem wymiaru sprawiedliwości do obywatela w rezultacie zmian organizacyjnych, polegających na utworzeniu najpierw czternastu, a później jeszcze kolejnych dwóch wojewódzkich sądów administracyjnych.

6.3. Dwuinstancyjność postępowania sądowniczoadministracyjnego od 2004 r.

Od 1 stycznia 2004 r., w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w Polsce zaczął obowiązywać nowy model sądownictwa administracyjnego, oparty na zasadzie dwuinstancyjności, w którym dotychczasowy nadzór judykacyjny Sądu Najwyższego nad postępowaniem sądowniczoadministracyjnym został zastąpiony nadzorem NSA jako sądu II instancji. Reforma stanowiła realizację art. 236 ust. 2 Konstytucji RP, który nakazywał uchwale-

³⁷⁷ E. GDULEWICZ, *Sądownictwo administracyjne w Konstytucji RP, ustawach i praktyce (wybrane zagadnienia)*, w: *Sądy i trybunały w konstytucji i w praktyce*, red. W. SKRZYDŁA, Warszawa 2005, s. 57–58.

³⁷⁸ Zob. np. R. HAUSER, *U progu reformy sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 11, s. 28.

³⁷⁹ Sprawozdanie z działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2003 r., Warszawa 2004.

nie ustaw wprowadzających co najmniej dwuinstancyjne postępowanie sądowe w ciągu 5 lat od dnia wejścia w życie Konstytucji. W doktrynie³⁸⁰ podkreślano wszakże zalety dwuinstancyjności w orzekaniu sądownoadministracyjnym, argumentując, że zapewni ona łatwiejsze osiągnięcie względnej jednolitości orzecznictwa, gdyż tylko jeden sąd drugoinstancyjny będzie weryfikował orzeczenia wszystkich sądów wojewódzkich. Ponadto wskazywano, że dwuinstancyjność zawiera „zawsze element oceny zapadających decyzji stosowania prawa i łączy się z istnieniem odpowiednich mechanizmów korekty popełnianych błędów”³⁸¹, a za niebezpieczne należy uznać eksperymentowanie, polegające na tworzeniu sądownictwa trójinstancyjnego³⁸².

Do końca 2003 r. postępowanie przed sądami administracyjnymi było prowadzone na podstawie dotychczasowych zasad określonych w ustawie o NSA. Nowy model sądownictwa administracyjnego oznaczał odrębne, jednolite zasady postępowania sądownoadministracyjnego³⁸³.

Przyjęty model sądownictwa administracyjnego wywodzi się z tradycji austriackiej³⁸⁴, zgodnie z którą sądy administracyjne orzekają, co do zasady, kasacyjnie, badając zgodność z prawem zaskarżonej formy działania administracji publicznej, zarówno w I, jak i II instancji. Jak podkreśla się w doktrynie, wyłącznie kasacyjne kompetencje sądów administracyjnych i zobowiązanie ich do orzekania na podstawie stanu faktycznego ustalonego przez organ uniemożliwia „wszelką racjonalną i konsekwentną kontrolę” administracji³⁸⁵. Z tego powodu niezbędne są takie rozwiązania prawne, które uniemożliwią naprzemienne rozpoznawanie sprawy administracyjnej przez organ i sądy administracyjne bez jej ostatecznego zakończenia. Zjawisko to Z. Kmiecik określa mianem „efektu jo-jo”³⁸⁶.

³⁸⁰ R. HAUSER, *U progu reformy sądownictwa...*, s. 29.

³⁸¹ W. CHRÓŚCIELEWSKI, Z. KMIECIAK, J.P. TARNO, *Reforma sądownictwa administracyjnego – oczekiwania i zagrożenia*, w: *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności. Profesorowi zwyczajnemu dr. hab. Januszowi Borkowskiemu przyjaciele i uczniowie*, Łódź 2004, s. 64.

³⁸² Por. M. ZDYB, *Podstawy kształtowania nowego modelu sądownictwa administracyjnego...*, s. 363.

³⁸³ Wyjątek w tym zakresie stanowi art. 106 § 5 p.p.s.a. w zw. z § 3, dotyczący prowadzenia postępowania dowodowego uzupełniającego z dokumentów, gdzie odpowiednie stosowanie znajdują przepisy Kodeksu postępowania cywilnego, art. 296 § 2 p.p.s.a. w zakresie postępowania dowodowego w postępowaniu odtworzeniowym, art. 300 p.p.s.a. w sprawach nieuregulowanych w ustawie do postępowania w zakresie obrotu zagranicznego stosuje się odpowiednio przepisy o ustroju sądów powszechnych oraz przepisy Kodeksu postępowania cywilnego dotyczące międzynarodowego postępowania cywilnego.

³⁸⁴ Zob. Z. KMIECIAK, *Polskie sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 2, 10.

³⁸⁵ W. PIĄTEK, A. SKOCZYŁAS, w: „System Prawa Administracyjnego”, red. R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI, A. WRÓBEL, T. 10: *Sądowa kontrola administracji...*, s. 58.

³⁸⁶ Z. KMIECIAK, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010, s. 109; podobnie W. PIĄTEK, *Rozpoznanie sprawy przez sąd administracyjny bez nieuzasadnionej zwłoki*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny” 2017, z. 2, s. 51.

Jednocześnie regulacja prawna czerpała z doświadczeń wynikających ze stosowania wcześniejszej ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz Kodeksu postępowania cywilnego. Postrzegano ją również jako „integralną część działań na rzecz prawa obywatela do dobrej administracji”³⁸⁷. W następstwie jej wprowadzania zniesiono rewizję nadzwyczajną, skutkiem czego postępowanie weryfikacyjne może być zasadniczo uruchomione przez stronę.

Przedstawiciele doktryny³⁸⁸ zwracali uwagę na dwie możliwe przyczyny przedłużania postępowania sędowoadministracyjnego. Po pierwsze, ustawodawca zbyt szeroko określił granice dopuszczalności wnoszenie zażaleń na postanowienia wojewódzkich sądów administracyjnych, co mogło stać się przyczyną przedłużania czasu trwania postępowania. Po drugie, przyczyn niezłażenia spraw sędowoadministracyjnych w rozsądnym terminie upatrywano także w posiadaniu uprawnień orzeczniczych o charakterze kasatoryjnym przez dwie instancje: wojewódzkie sądy administracyjny i Naczelny Sąd Administracyjny.

Jednoinstancyjne postępowanie prowadzone przez NSA oraz rozszerzenie jego właściwości skutkowały nie tylko dużą liczbą wpływających skarg, ale także spowodowały niewydolność tego sądu. Pozornym remedium miały stać się sądy wojewódzkie. Niemniej, przynajmniej w początkowym okresie po reformie, nie należało spodziewać się poprawy tego stanu, gdyż liczba spraw była bardzo duża, rzędu 115–120 tys. Przewidywano, że czas oczekiwania na rozstrzygnięcie sprawy średnio będzie wynosił 3 lata. Wojewódzkie sądy administracyjne powstały z przekształcenia ośrodków zamiejscowych NSA, a dodatkowo z utworzenia najpierw dwóch sądów wojewódzkich w Warszawie i Opolu, a później w Kielcach i Gorzowie Wielkopolskim³⁸⁹. Nadzór nad działalnością orzeczniczą tych sądów sprawuje Naczelny Sąd Administracyjny, jako sąd II instancji, a rewizję nadzwyczajną do SN zastąpiła skarga kasacyjna do NSA.

Innym ważnym celem reformy była realizacja konstytucyjnego prawa do rozpatrzenia sprawy, także sędowoadministracyjnej, w rozsądnym terminie (art. 45 Konstytucji RP). Postulat szybkości postępowania, zawarty w art. 7 p.p.s.a., nabrał pełnej treści w powiązaniu z nowymi instytucjami procesowymi, takimi jak: orzekanie w składzie jednego sędziego na posiedzeniach niejawnych w obu in-

³⁸⁷ Z. NIEWIADOMSKI, *Polski model sądownictwa administracyjnego – prawo do dobrej administracji*, w: *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. STELMASIAK, J. NICZYPO-
RUK, S. FUNDOWICZ..., s. 254.

³⁸⁸ J.P. TARNO, *Wprowadzenie*, w: *Ustawy reformujące sądownictwo administracyjne...*, s. 17.

³⁸⁹ Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 25 kwietnia 2003 r. w sprawie utworzenia wojewódzkich sądów administracyjnych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości, Dz.U. nr 72, poz. 652 ze zm. Sądy w Kielcach i Gorzowie Wielkopolskim zaczęły orzekać od 1 lipca 2005 r. W Radomiu utworzono Wydział Zamiejscowy Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie; Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie utworzenia Wydziału Zamiejscowego w Radomiu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 grudnia 2005 r., Dz.U. nr 256, poz. 2144 ze zm.

stancjach, sporządzanie uzasadnienia wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego oddalającego skargę wyłącznie na wniosek strony zgłoszony w ciągu 7 dni od dnia ogłoszenia wyroku lub doręczenia odpisu sentencji (art. 141 § 2 p.p.s.a.), a także przywrócenie znanego wcześniej procedurze sadowoadministracyjnej pośredniego trybu wnoszenia skargi do sądu administracyjnego z uprawnieniami autorewizyjnymi organów, które w ocenie praktyków nie powodowały poprawy efektywności i szybkości procedowania. O przyspieszeniu procedowania zdecydowało również wprowadzenie postępowania mediacyjnego³⁹⁰ oraz uproszczonego³⁹¹, zgodnie z Rekomendacją R/2001/9 Komitetu Rady Ministrów

³⁹⁰ Ocena postępowania mediacyjnego (art. 115–118 p.p.s.a.) na przestrzeni lat 2004–2018 nie jest korzystna, biorąc pod uwagę nadzieje, jakie w nim pokładano w zakresie przyspieszenia postępowania sadowoadministracyjnego. Jego istotą miało być bowiem przyspieszenie postępowania bez wydawania merytorycznego rozstrzygnięcia w sprawie sadowoadministracyjnej. Skorzystanie z tej instytucji miało stanowić jedną z form zastosowania instytucji samokontroli przez organy, których działanie stanowiło przedmiot skargi. W zamierzeniu ustawodawcy postępowanie miało stanowić „swego rodzaju przedłużenie okresu pozostawionego organowi, którego akt lub czynność zaskarżono, do namysłu nad uwzględnieniem skargi, i to w okolicznościach dogodniejszych” – J. BORKOWSKI, *Ustawy o dwuinstancyjnym sądownictwie administracyjnym – cz. II*, „Monitor Prawniczy” 2003, nr 8, s. 349. Jest to postępowanie fakultatywne, które może być prowadzone na wniosek skarżącego lub organu, złożony przed wyznaczeniem rozprawy, a jego celem jest wyjaśnienie i rozważenie okoliczności faktycznych i prawnych sprawy oraz przyjęcie przez strony ustaleń co do sposobu jej załatwienia w granicach obowiązującego prawa. Jeżeli w toku postępowania przed organem administracyjnym doszło do naruszenia, należy stronom wyjaśnić, na czym ono polega, jakie są jego skutki oraz jakie działania powinien w tym stanie podjąć organ. Rezultaty tego postępowania należy oceniać w dwóch płaszczyznach: organ może wyeliminować z obrotu prawnego wadliwy akt lub czynność, z kolei strona może cofnąć skargę, co doprowadzi do umorzenia postępowania sadowoadministracyjnego. Wprowadzając mediację do procedury sadowoadministracyjnej, kierowano się względami ekonomii procesowej, przejawiającej się w obniżeniu kosztów rozwiązania sporu; pośrednio instytucja ta ma na celu ułatwienie realizacji prawa do sądu – zob. K. KLONOWSKI, *Postępowanie mediacyjne w polskim sądownictwie administracyjnym*, „Studia Prawnoustrojowe” 2015, nr 28, s. 287.

³⁹¹ Ocena postępowania uproszczonego regulowanego w art. 119–122 p.p.s.a. jest również niekorzystna, jak w przypadku postępowania mediacyjnego. Jest to postępowanie fakultatywne, a jego przeprowadzenie stanowi wyjątek od konstytucyjnej zasady jawności postępowania sądowego. Przedmiotem postępowania uproszczonego prowadzonego przez jednego sędziego na posiedzeniu niejawnym można było uczynić jedną z trzech kategorii spraw, gdy: 1. decyzja lub postanowienie są dotknięte wadą nieważności, o której mowa w art. 156 § 1 k.p.a. lub w innych przepisach, albo wydane zostały z naruszeniem prawa dającym podstawę do wznowienia postępowania; 2. akty, czynności i bezczynność organów, bez względu na wadę, jeżeli strona zgłosi wniosek o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym, a żadna z pozostałych stron w terminie 14 dni od zawiadomienia o złożeniu wniosku nie zażąda przeprowadzenia rozprawy; 3. akty, czynności i bezczynność organów, bez względu na wadę; jeżeli organ nie przekazał sądowi akt sprawy z odpowiedzią na skargę, wówczas sąd rozpoznaje skargę na podstawie odpisu. W odniesieniu do pierwszej kategorii spraw w doktrynie (zob. A. NIECIKOWSKA, A. NIEMIROWSKI, A. PUŁJANOWSKA, S. SZUSTER, *Nowy model sądownictwa administracyjnego...*, s. 33) wskazywano na niedopuszczalność rozpoznawania w składzie jednoosobowym spraw ze skarg na akty dotknięte kwalifikowanymi wadami. Pojawiały się także postulaty, aby tego rodzaju

Rady Europy z dnia 5 września 2001 r. o alternatywnych środkach rozstrzygnięcia sporów sądowych między organami administracji a stronami prywatnymi.

Ważną instytucją sprzyjającą realizacji postulatu szybkości było dopuszczenie rozpoznania zażalenia przez wojewódzki sąd administracyjny w ramach postępowania międzyinstancyjnego (art. 195 § 2 p.p.s.a.) w dwóch przypadkach: jeżeli zostaje postawiony zarzut nieważności albo gdy jest ono oczywiście uzasadnione.

Przewlekłe prowadzenie postępowania przez sąd skutkuje wieloma (zasygnalizowanymi wcześniej) negatywnymi konsekwencjami, a także „nie pozwala realizować funkcji efektywnego rozstrzygnięcia, możliwości kształtowania przez niego pożądaných postaw, umocnienia poszanowania prawa, zaufania obywateli do prawa”³⁹², powoduje utratę efektywnego wykonywania wymiaru sprawiedliwości, a nawet przyczynia się do ograniczenia prawa dostępu do sądu³⁹³.

Praktyka orzecznicza wskazuje, że pod koniec 2003 r. pozostało 92 656 niezadowolonych skarg, w tym 62,9% oczekujących na rozpatrzenie ponad 6 miesięcy od daty wniesienia skargi³⁹⁴. Z uwagi na powyższe wyrażano nadzieję, że reforma sądownictwa administracyjnego przyczyni się do skrócenia czasu oczekiwania na rozpoznanie sprawy i spowoduje poprawę sprawności tego postępowania. Już pod koniec 2003 r. zaobserwowano, że rozpoznano więcej skarg niż wpłynęło do sądów administracyjnych (o 560 skarg więcej)³⁹⁵. Jednocześnie liczba skarg pozostałych z poprzednich lat ma tendencję rosnącą. I tak w 2010 r. było ich 16 874, w 2011 r. – 21 267, w 2012 r. – 21 837, w 2013 r. – 22 132, w 2014 r. – 28 069, w 2015 r. – 30 991, w 2016 r. – 33 167, a w 2017 r. – 30 867.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na Europejski Trybunał Praw Człowieka, który wypracował linię orzeczniczą wyznaczającą standardy rzetelnego procesu, którego nierozłącznym elementem jest załatwianie spraw sądowych w rozsądnym terminie. W wielu orzeczeniach³⁹⁶ podkreśla się, że ocena postępowania z punktu widzenia czasu jego trwania i ewentualna jego przewlekłość

postępowaniem objąć sprawy mniej skomplikowane o mniejszym ciężarze (zob. T. Woś, *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne a konstytucyjne prawo do rozpatrzenia sprawy „bez nieuzasadnionej zwłoki”*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 8, s. 27). Przedmiotem tego postępowania są np.: skargi na umorzenie postępowania egzekucyjnego, skargi na odmowę wszczęcia postępowania w sprawie wstrzymania wykonania decyzji czy skargi na odmowę przywrócenia terminu do wniesienia odwołania.

³⁹² S. PIKULSKI, J. SZCZECHOWICZ, *Ludzki wymiar prawa a przewlekłość postępowania sądowego*, w: *Księga Jubileuszowa Profesora Tadeusza Jasudowicza*, red. J. BIAŁOCERKIEWICZ, M. BALCERZAK, A. CZECZKO-DURLAK, Toruń 2004, s. 354.

³⁹³ Ibidem, s. 361.

³⁹⁴ Informacja o działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego w 2003 r., Warszawa 2004, s. 7, <http://www.nsa.gov.pl/sprawozdania-roczne.php>.

³⁹⁵ Ibidem.

³⁹⁶ Zob. np. orzeczenia w sprawie: z dnia 16 grudnia 1997 r., Proszak v. Polska skarga 25086/94, z dnia 26 października 2000 r., Sobczyk v. Polska (skarga 25693/94), z dnia 15 listopada 2001 r., Iwańczuk v. Polska (skarga 37437/97).

wymagają uwzględnienia wielu czynników, takich jak stopień skomplikowania sprawy, zachowanie stron postępowania oraz organów rozpoznających sprawę. Tymczasem średni czas rozpatrywania spraw przed wojewódzkim sądem administracyjnym wynosi od 3 do 6 miesięcy³⁹⁷. Z kolei w Naczelnym Sądzie Administracyjnym postępowanie średnio trwa od 12 do 24 miesięcy w przypadku postępowań kasacyjnych, natomiast w odniesieniu do postępowań zażalenio- wych – od 2 do 12 miesięcy³⁹⁸.

W początkowym okresie reformy sądownictwa administracyjnego z niepokojem obserwowano duży procent odrzuconych skarg kasacyjnych z powodów formalnych. W doktrynie³⁹⁹ podnoszono, że przyczyną tego stanu jest nadmierne sformalizowanie procedury kasacyjnej. Ponadto, NSA rozpoznając skargę kasacyjną orzeka w granicach skargi, biorąc pod uwagę z urzędu jedynie nieważność postępowania. Wyjaśniano, że ograniczona funkcja kontrolna NSA była podyktowana obawą przed paraliżem tego sądu. Taki model skargi kasacyjnej spotkał się z krytyką, gdyż jak podkreślano zabiegiem łatwym, lecz w wielu sytuacjach niefortunnym było przy tworzeniu modelu skargi kasacyjnej w p.p.s.a. powielenie przepisów k.p.c. Skarga kasacyjna w postępowaniu sądownoadministracyjnym bowiem nie jest tożsama ze skargą kasacyjną w procedurze cywilnej⁴⁰⁰, której charakter na nadzwyczajny środek odwoławczy zmieniono zresztą nowelą z 2000 r. Już wtedy zgłaszano postulaty konieczności zmiany przepisów regulujących skargę kasacyjną⁴⁰¹ w postępowaniu sądownoadministracyjnym, w którym przyjęto wzorzec sprzed nowelizacji, w istocie skutkujący wydłużeniem postępowania dwuinstancyjnego. Ocena taka wynikała zasadniczo z braku enumeratywnych przesłanek wniesienia skargi, które zostały zakreślone zbyt ogólnie (naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, lub naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć wpływ na wynik postępowania), dopuszczenia odmowy przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpatrzenia z powodu bezzasadności (o czym na posiedzeniu niejawnym orzekałby NSA w składzie jednego sędziego), braku

³⁹⁷ Zgodnie ze Sprawozdaniem za 2017 r., wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły w terminie do 3 miesięcy średnio 41,92% skarg na akty i inne czynności oraz bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania. W terminie do 4 miesięcy załatwiono 56,03% spraw, a w terminie do 6 miesięcy – 73,20% wskazanych skarg. Zestawienie to obrazuje sprawność postępowań przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi.

³⁹⁸ Zgodnie ze Sprawozdaniem za 2017 r., w 2017 r. NSA załatwił 47,07% ogółu spraw w terminie do 12 miesięcy, a w terminie do 24 miesięcy 86,03%. W odniesieniu do skarg kasacyjnych w terminie do 12 miesięcy załatwiono 27,96% spraw. 90,38% zażaleń jest rozpoznawanych w terminie do 2 miesięcy, a w terminie do 12 miesięcy wskaźnik ten wynosi 99,73%.

³⁹⁹ Zob. G. BORKOWSKI, *Skarga kasacyjna – po roku obowiązywania ustawy*, „Monitor Podatkowy” 2005, nr 3, s. 17.

⁴⁰⁰ Ibidem, s. 18.

⁴⁰¹ Z. KMIECIAK, *Dwuinstancyjność sądownictwa administracyjnego*, w: „*Ius et lex*”. *Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Kabata*, red. S. PIKULSKI i in., Olsztyn 2004, s. 27.

możliwości orzekania NSA poza granice skargi kasacyjnej (brak możliwości wskazania wad w niezaskarżonej części wyroku, co rodzi ryzyko powtórzenia wad przez sąd I instancji)⁴⁰². Zwracano także uwagę, że taka konstrukcja skargi kasacyjnej stanowi ograniczenie zasady dwuinstancyjności, argumentując, że przedmiot skargi został ograniczony do niektórych orzeczeń (art. 173 § 1 p.p.s.a.), wskazano podstawy kasacyjne (art. 173 p.p.s.a.) i wprowadzono przymus radcowsko-adwokacki (art. 175 p.p.s.a.)⁴⁰³.

Po 11 latach funkcjonowania dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego podjęto próbę kompleksowej nowelizacji procedury sądownoadministracyjnej. Współcześnie szczególnie istotne jest nie tyle poszerzanie zakresu właściwości kontroli sądownoadministracyjnej, ile jej efektywność, gwarantująca rzeczywistą realizację prawa do sądu. Między innymi z tego powodu wyposażono sądy administracyjne, w ograniczonym zakresie, w kompetencje do merytorycznego załatwiania spraw administracyjnych⁴⁰⁴ (art. 145a

⁴⁰² Szerzej zob. T. Woś, *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne a konstytucyjne prawo...*, s. 31–34.

⁴⁰³ Por. A. WRÓBEL, *Kilka uwag o konstytucyjnej koncepcji Naczelnego Sądu Administracyjnego...*, s. 358–359.

⁴⁰⁴ Jak podkreśla Z. Kmiecik, wprowadzenie uprawnień do merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne rodzi wiele pytań i wątpliwości. Najmocniejsze orzekanie o takim charakterze właściwe jest dla sądów szwajcarskich. Szerzej zob. Z. KMIECIAK, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 393 i nast.; P. PIETRASZ, *Reformacyjne orzekanie przez wojewódzkie sądy administracyjne w przypadku sądowej kontroli decyzji i postanowień – uwagi „de lege ferenda”*, w: *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa*, red. J. BIELUK, A. DOLIWA, A. MALAREWICZ-JAKUBÓW, T. MRÓZ, Białystok 2012, s. 814–815. W. Piątek stoi na stanowisku, że „orzekanie przez sądy administracyjne co do istoty mogłoby się przyczynić do spowolnienia rozpoznania sprawy”. W. PIĄTEK, *Zakres kognicji polskiego sądu administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny” 2009, R. 71, z. 4, s. 67. Niektórzy autorzy w uprawnieniu do merytorycznego orzekania sądów administracyjnych upatrują zagrożenia dla zasady trójpodziału władzy – np. B. BANASZAK, J. MICHALSKA, *Artykuł 145a ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi...*, s. 20, inaczej zaś Z. KMIECIAK, *Merytoryczne orzekanie przez sądy administracyjne w świetle konstytucyjnej zasady podziału władz*, „Przegląd Legislacyjny” 2015, nr 2, s. 19–22; K. SZCZUREK, *Artykuł 145a ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi jako podstawa do wydania wyroku przesądzającego merytorycznie o sposobie rozstrzygnięcia lub załatwienia sprawy administracyjnej*, w: „Acta Universitatis Wratislaviensis” 3705, Prawo 320, Wrocław 2016, s. 162. Wyjątki od kasacyjnego orzekania przewidywają także: art. 154 § 2 oraz art. 146 § 2, art. 149 § 1b p.p.s.a. Jak każdy wyjątek od kasacyjnego charakteru kompetencji judykacyjnych sądów administracyjnych, przepisy te powinny być ściśle interpretowane, a sama dopuszczalność wydawania orzeczeń merytorycznych ograniczona do szczególnych sytuacji (Z. KMIECIAK, *Efektywność sądowej kontroli administracji publicznej*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 10, s. 34). W doktrynie (np. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. HAUSER, M. WIERZBOWSKI..., s. 602) podkreśla się, że dopuszczalność wydawania orzeczeń merytorycznych przez sądy administracyjne nie powoduje zmiany reguły ich kasacyjnych kompetencji. Zmiany w tym zakresie mają charakter ewolucyjny i stanowią przejaw poszerzenia katalogu wyjątków występujących już wcześniej w ustawie.

p.p.s.a.), co stanowiło odpowiedź na poglądy zgłaszane w tym zakresie przez doktrynę⁴⁰⁵.

Ustawodawca, uwzględniając w nowelizacji orzecznictwo sądowe, w tym orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, dążył do zapewnienia skutecznej realizacji przysługującego jednostce prawa do rozpoznania spraw w rozsądnym terminie. Przedstawiciele doktryny⁴⁰⁶ pozostają zgodni co do tego, że był to dobry moment, aby wywrzeć samodzielny wpływ na kształt procedury sadowoadministracyjnej, bez odwoływania się do doświadczeń cywilistycznych lub karnych.

Ratio legis zmian wynikających z ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴⁰⁷ było przede wszystkim uproszczenie i przyspieszenie postępowania zarówno w I, jak i II instancji. Realizacja tak założonego celu nastąpiła nie tylko w wyniku poszerzenia uprawnień orzeczniczych referendarzy sądowych – stanowiąc tym samym ważne wsparcie w wykonywaniu obowiązków orzeczniczych sędziów – wyposażenia sądów w ograniczone kompetencje do rozstrzygania merytorycznego, zwiększenia zakresu spraw, które mogą być rozpatrywane w trybie uproszczonym, lecz także przez wprowadzenie uprawnień samokontrolnych sądu I instancji w postępowaniu kasacyjnym oraz umożliwiających uwzględnienie skargi kasacyjnej (art. 179a p.p.s.a. przewidujący kompetencje sądu I instancji w postępowaniu kasacyjnym i przesądzający o względnie dewolutywnym charakterze skargi kasacyjnej). Kolejne istotne zmiany dotyczyły środków odwoławczych i polegały na modyfikacji trybu zaskarżania niektórych postanowień wojewódzkiego sądu administracyjnego kończących postępowanie w sprawie. Wskazana nowelizacja

Dopuszczenie modelu kasacyjnego merytorycznych wyroków sądów administracyjnych wychodzi naprzeciw realizacji konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 Konstytucji RP).

⁴⁰⁵ Z. Kmiecik zauważa, że zmiany w kontroli sadowoadministracyjnej skłaniają do zreformowania tezy o jednolitym modelu kasacyjnego orzekania sądów administracyjnych – szerzej zob. Z. KMIECIK, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 387 i nast., a także np. A. SKOCZYŁAS, *Stan i obecne problemy sądownictwa administracyjnego w Polsce (wybrane zagadnienia)*, w: *Przyszłość sądownictwa administracyjnego w Polsce z uwzględnieniem tendencji europejskich*, red. I. LIPOWICZ, Z. KMIECIK, Warszawa 2012, s. 10; M. ROMAŃSKA, *O potrzebie i pożądanym kierunku zmian w prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, w: *Przyszłość sądownictwa administracyjnego w Polsce z uwzględnieniem tendencji europejskich*, red. I. LIPOWICZ, Z. KMIECIK..., s. 118. Jak bowiem podkreśla m.in. R. Sawuła, „Klasyczna formuła sądu administracyjnego w Polsce jako sądu kontrolującego działalność administracji publicznej zderza się z dążeniem do zapewnienia efektywności tej kontroli w postaci wydania orzeczenia zastępującego w istocie akt administracyjny” (R. SAWUŁA, *Polские суды административные в праве*, w: *Aksjologia prawa administracyjnego*, T. 2, red. J. ZIMMERMANN..., s. 32).

⁴⁰⁶ R. HAUSER, A. SKOCZYŁAS, W. PIĄTEK, *Środki odwoławcze w postępowaniu sadowoadministracyjnym w świetle ustawy nowelizującej z dnia 9 kwietnia 2015 r. – analiza najistotniejszych zmian*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, nr 4, s. 20.

⁴⁰⁷ Dz.U. 2015, poz. 658 ze zm.

z 2015 r. zmieniła art. 173 § 1 oraz art. 194 § 1 p.p.s.a., modyfikując dopuszczalność zaskarżenia skargą kasacyjną wszystkich postanowień sądu pierwszoinstancyjnego kończących postępowanie w sprawie. Od postanowień wydanych na podstawie art. 58 § 1 pkt. 2–4, a także art. 220 § 3 p.p.s.a. przysługuje zażalenie. W zakresie skargi kasacyjnej dodano paragraf 2 w art. 176 p.p.s.a., na mocy którego skarga kasacyjna, poza wymaganiami wskazanymi w § 1 tego przepisu, powinna czynić zadość wymaganiom przewidzianym dla pisma strony oraz zawierać wnioski o jej rozpoznanie na rozprawie albo oświadczenie o zrzeczeniu się rozprawy. W przepisach art. 177 p.p.s.a. dodano paragrafy 3–6, dotyczące kwestii wpływu ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika w trybie prawa pomocy na termin do wniesienia skargi kasacyjnej. Dodano art. 178a p.p.s.a., tworzący kompetencję dla wojewódzkiego sądu administracyjnego do umorzenia postępowania kasacyjnego. Zmiany dotyczy także postępowania kasacyjnego prowadzonego przez sąd II instancji. W celu usprawnienia postępowania kasacyjnego przed NSA poszerzeniu uległ zakres rozpoznawania skarg kasacyjnych od wyroków na posiedzeniach niejawnych. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje skargę kasacyjną na posiedzeniu niejawnym, gdy strona, która ją wniosła, zrzekła się rozprawy, a pozostałe strony, w terminie 14 dni od dnia doręczenia skargi kasacyjnej, nie zażądały przeprowadzenia rozprawy (art. 182 § 2 p.p.s.a.), bez względu na to, na jakiej podstawie sformułowano zarzuty. W poprzednim stanie prawnym taka możliwość była dopuszczalna tylko wtedy, gdy NSA rozpoznawał skargę kasacyjną, w której zarzuty oparto na naruszeniu przepisów postępowania. Rozpoznając skargę kasacyjną od wyroków, NSA orzeka w składzie trzyosobowym, a w przypadku skargi kasacyjnej na postanowienie – w składzie jednoosobowym (art. 182 § 3 p.p.s.a.). Poszerzono uprawnienia NSA do wydawania orzeczeń reformatoryjnych (merytorycznych) w art. 188 p.p.s.a.⁴⁰⁸ Nowe brzmienie art. 188 p.p.s.a. wprowadza jako zasa-

⁴⁰⁸ Szerzej zob. R. HAUSER, A. SKOCZYŁAS, W. PIĄTEK, *Środki odwoławcze w postępowaniu sądowniczym...*, s. 9–21. Zmienione brzmienie art. 188, poszerza uprawnienia reformatoryjne NSA, który w razie uwzględnienia skargi kasacyjnej, uchylając zaskarżone orzeczenie, rozpoznaje skargę, jeżeli uzna, że istota sprawy jest dostatecznie wyjaśniona. W poprzednim stanie prawnym możliwość orzekania reformatoryjnego ograniczała się wyłącznie do przypadku naruszeń prawa materialnego, przy braku naruszeń procedury. NSA powinien przyjąć jako podstawę orzeczenia taki sam stan faktyczny, jaki przyjęto w zaskarżonym wyroku i orzec na tych samych zasadach co wojewódzki sąd administracyjny. W tym przypadku NSA „nie rozstrzyga co do istoty sprawy poddanej sądowej kontroli, tylko orzeczenie zmieniające odnosi się do oceny zgodności z prawem zaskarżonego przejawu działania administracji publicznej, niejako w zastępstwie sądu pierwszej instancji i na podstawie prawnej, w oparciu o którą orzeka wojewódzki sąd administracyjny” (W. PIĄTEK, w: *Wykonanie wyroku sądu administracyjnego*, red. W. PIĄTEK, Warszawa 2017, s. 49–50). Przepis art. 188 p.p.s.a. powinien znaleźć zastosowanie w postępowaniu zażaleniowym na podstawie odesłania z art. 197 § 2 p.p.s.a. Podobne rozwiązanie przyjęto we Francji, a jego celem jest zapobieganie przechodzeniu tej samej sprawy przez tok instancji sądowych (M. WILBRANDT-GOTOWICZ, *Skarga kasacyjna we francuskim systemie sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2007, z. 5, s. 104–105). Przyjęcie tych roz-

dę reformatoryjne orzekanie przez NSA w postępowaniu kasacyjnym. Zgodnie z dyspozycją tego przepisu, Naczelny Sąd Administracyjny w razie uwzględnienia skargi kasacyjnej, uchylając zaskarżone orzeczenie, rozpoznaje skargę, jeżeli uzna, że istota sprawy jest dostatecznie wyjaśniona. Regulacja ta zwiększa sprawność procedowania, gdyż pozwala rozstrzygnąć sprawę sadowoadministracyjną mimo wadliwości materialnej lub procesowej orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego. Warto nadmienić, że w Europie występuje wiele modeli sądowej kontroli administracji publicznej, a jednym z ich wspólnych mianowników jest wieloinstancyjność⁴⁰⁹ i dążenie do zwiększenia efektywności ochrony prawnej. Sposobem osiągnięcia tego celu jest np. zapewnienie sądom administracyjnym możliwości orzekania merytorycznego (reformatoryjnego). Wprowadzone w wyniku nowelizacji usprawnienia postępowania kasacyjnego zbliżają regulację krajową do unormowań przyjętych w innych systemach europejskich⁴¹⁰, a zmiany w zakresie regulacji środków odwoławczych mieszczą się w przyjętych standardach dwuinstancyjności.

Na zakończenie warto zwrócić uwagę na propozycje, które ostatecznie nie zostały uwzględnione w nowelizacji. W szczególności należy do nich postulat

wiązań w zamierzaniu ustawodawcy ma sprzyjać usprawnieniu i przyspieszeniu postępowania sadowoadministracyjnego (szerzej zob. R. HAUSER, *Wstępne założenia nowelizacji ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Państwo i Prawo” 2013, z. 2, s. 23–24).

⁴⁰⁹ Por. A. SKOCZYŁAS, *Modele uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych w Europie*, „Państwo i Prawo” 2012, z. 10, s. 21.

⁴¹⁰ *Postępowanie sadowoadministracyjne w praktyce*, red. S. BABIARZ, K. AROMIŃSKI, Warszawa 2015, s. 181. Niemiecki system kontroli nad administracją publiczną, oparty jest na systemie trójinstancyjności. Wprowadzono w nim kasacyjny model orzekania, który wspierany jest przez kompetencję do tzw. bezpośrednio orzekania merytorycznego (M. KAMIŃSKI, *Orzekanie sądów administracyjnych. Uwagi na tle szwajcarskiego, austriackiego i niemieckiego systemu prawnego*, w: *Przyszłość sądownictwa administracyjnego w Polsce z uwzględnieniem tendencji europejskich*, red. I. LIPOWICZ, Z. KMIĘCIAK..., s. 132). Wyrok rozstrzygający sprawę co do istoty może zapaść, jeżeli stan faktyczny został ustalony w sposób pełny i prawidłowy, a sprawa dojrzała do rozstrzygnięcia. Orzeczenie merytoryczne nie może zapaść, jeżeli organ korzystał z przysługującego mu uznania administracyjnego (§ 113 VwGO). Z kolei austriacki system sądownictwa administracyjnego opiera się na modelu dwuinstancyjności, z przewagą kompetencji kasacyjnych (szerzej zob. np. K. WYSOCKA, *Kompetencje orzecznicze sądów administracyjnych a realizacja funkcji ochronnej praw jednostki w postępowaniu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny” 2017, nr 1, s. 146), a nowela konstytucyjna (Verwaltungsgerichtsbarkeits – Nowelle 2012, BGBl. 51/2012) zmodyfikowała uprawnienia orzecznicze tych sądów. Federalny Trybunał Administracyjny, będąc sądem rewizyjnym, ma prawo do orzekania reformatoryjnego, o ile sprawa dojrzała do rozstrzygnięcia i jest to uzasadnione względami prostoty, celowości postępowania oraz oszczędnością kosztów. Państwem, w którym dominuje orzekanie merytoryczne w sprawach sadowoadministracyjnych, jest Szwajcaria. Federalny Trybunał Administracyjny wydaje wyrok tego typu w przypadku uznania skargi za uzasadnioną. W przypadku zaś wyroku kasacyjnego zawiera on wskazówki o charakterze imperatywnym, wiążące organ, którego rozstrzygnięcie stało się przedmiotem skargi (M. KANIA, *Sądownictwo administracyjne w Szwajcarii*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2007, nr 1, s. 160).

związany z wyposażeniem wojewódzkich sądów administracyjnych w uprawnienia do uznania skargi kasacyjnej za oczywiście niezasadną. Stanowiłyby one swoistego rodzaju filtr skarg kasacyjnych, dając szansę na przyspieszenie postępowania i odciążenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, który „mógłby w sposób pogłębiony oraz szybciej rozpoznawać te skargi kasacyjne, które ze względu na wagę materii prawnej zasługiwałyby na poświęcenie im większej uwagi”⁴¹¹. Byłyby to także istotny instrument pozwalający na eliminację działań o charakterze pieniactwem, stanowiących przejaw naruszenia prawa do sądu czy też nadużywania tego prawa⁴¹². Nadmienić także należy, że dopuszczalność weryfikacji środków odwoławczych w toku instancji nie jest traktowana jako wyraz odejścia czy naruszenia prawa do sądu.

Poczynione wyżej spostrzeżenia wskazują, że sądownictwo administracyjne w Polsce ma długą tradycję, w którą wpisuje się również długi i trudny proces jego ewolucji w kierunku nowoczesnych, europejskich standardów urzędniczych z jednej strony zasadę demokratycznego państwa prawnego, a z drugiej – ochronę praw jednostki. Rezultatem tego ciągle trwającego procesu są liczne zmiany prawne, ustrojowe i organizacyjne sądownictwa administracyjnego, które aktualnie odgrywa istotną rolę, stanowiąc element władzy sądowej w Polsce. Spośród zmian skutkujących zwiększeniem efektywności postępowania przy jednoczesnym poszanowaniu dwuinstancyjności postępowania sądowniczoadministracyjnego na uwagę zasługują regulacje dotyczące konstrukcji środków odwoławczych oraz zakresu i charakteru czynności podejmowanych przez wojewódzkie sądy administracyjne w postępowaniu międzyinstancyjnym, które pozwalają twierdzić, że zmiany te miały przede wszystkim charakter prakseologiczny. Nowe rozwiązania, stanowiące odpowiedź na postulaty zgłaszane w doktrynie oraz orzecznictwie sądowym, zwiększyły kompetencje sądu pierwszinstancyjnego, odciążając, zgodnie z wolą ustawodawcy, Naczelnego Sądu Administracyjnego. Proces reformujący postępowanie sądowniczoadministracyjne jest dynamiczny, dlatego dalsze zmiany są nie tylko oczekiwane, ale i pożądane, chociażby ze względu na potrzebę informatyzacji sądownictwa, co istotnie wpłynie między innymi na sposób wnoszenia środków odwoławczych, doręczanie czy prowadzenie i przekazywanie akt sprawy do sądu odwoławczego. Kwestią wymagającą rozważenia jest problematyka związana z wprowadzeniem instancyjności poziomej, jako mechanizmu umożliwiającego usprawnienie postępowania wywołanego środkiem niedewolutywnym, którego aktualnie brakuje, a także zaskarżalność niektórych, do tej pory niezaskarżalnych, postanowień.

⁴¹¹ R. HAUSER, A. SKOCZYŁAS, W. PIĄTEK, *Środki odwoławcze w postępowaniu sądowniczoadministracyjnym...*, s. 20.

⁴¹² Szerzej zob. Z. KMIECIAK, *Nadużycie prawa do środka odwoławczego w postępowaniu sądowniczoadministracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2011, nr 10, s. 29 i nast.; R. HAUSER, HAUSER, *Wstępne założenia nowelizacji ustawy...*, s. 27.

7. Funkcje instancyjności

Wskazanie rodzajów oraz źródeł instancyjności musi zostać uzupełnione o jej funkcje, które w istocie przesądzają rolę, jaką odgrywa ona w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Funkcje instancyjności stanowią bowiem emanację cech znamienych dla tego postępowania.

Termin „funkcja” w prawie procesowym bywa używany w różnych kontekstach. Można bowiem mówić o funkcjach postępowania, funkcjach zasad, poszczególnych etapów postępowania, czynności procesowych czy funkcjach środków odwoławczych. Zasadne zatem wydaje się twierdzenie, że funkcja to „ pewne zadanie, które powinien spełniać przepis prawny względnie zespół przepisów regulujących zachowanie uczestników procesu na danym jego etapie albo tworzących określoną instytucję procesową”⁴¹³. Funkcja instancyjności jako instytucji prawnej powinna odpowiadać celom, jakie się jej przypisuje w postępowaniu sądownoadministracyjnym, a wśród nich dwóm kardynalnym: ochronie praw podmiotowych jednostki oraz ochronie porządku prawnego.

Bez wątplenia jedną z najistotniejszych czynności procesowych sądu jest orzekanie, związane z fazą decyzyjną jako ostatnim etapem postępowania rozpoznawczego, w którym czynności sądu przybierają postać orzekania *sensu stricto* co do istoty sprawy albo losów całego postępowania⁴¹⁴. S. Hanausek przez orzeczenie rozumie ostateczną formę zawierającą decyzję sądu, w którą przeobrażone zostały rezultaty rozpoznania lub kontroli instancji odwoławczej⁴¹⁵. Definicję tę należy poszerzyć także o postanowienia wydawane w toku całego postępowania, które poprzedzają wydanie wyroku, a także mają wpływ na jego prawidłowość⁴¹⁶, w tym rozstrzygnięcia incydentalne. W postępowaniu sądownoadministracyjnym orzeczenia sądowe dzieli się na: wyroki, postanowienia oraz uchwały NSA (odpowiednio dział III rozdział 10 oraz dział VI p.p.s.a.). Szczególnie istotny jest wyrok, będący performatywną wypowiedzią organu procesowego⁴¹⁷. Odrębną grupę

⁴¹³ A. GABERLE, *Funkcje kontroli instancyjnej w procesie karnym (zagadnienia podstawowe)*, w: *Środki zaskarżenia w procesie karnym. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Zbigniewa Dody*, red. A. GABERLE, S. WALTOŚ, Kraków 2000, s. 24.

⁴¹⁴ W. SIEDLECKI, *Rola sądu w postępowaniu cywilnym (rozpoznawczym)*, „Państwo i Prawo” 1966, z. 12, s. 863; A. ŁAZARSKA, *Sędziowskie kierownictwo postępowaniem cywilnym przed sądem pierwszej instancji*, Warszawa 2013, s. 282.

⁴¹⁵ S. HANAUSEK, *Orzeczenie sądu rewizyjnego w procesie cywilnym*, Warszawa 1966, s. 127.

⁴¹⁶ Por. np. A. GÓRA-BŁASZCZYKOWSKA, *Postanowienia sądu pierwszej instancji w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2002, s. 9; E. GAPSKA, *Wady orzeczeń sądowych w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2009, s. 56.

⁴¹⁷ S. CIEŚLAK, *Formalizm postępowania cywilnego*, Warszawa 2008, s. 247. Orzeczenia sądowe wykształciły się w prawie rzymskim w prawie prywatnym, w którym pojawiło się pojęcie *sententia* na oznaczenie między innymi orzeczenia sądowego w ogóle oraz wyroku – szerzej

stanowią zarządzenia przewodniczącego, do których na mocy art. 167 p.p.s.a. stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące orzeczeń sądowych. Zdaniem W. Piątka, tego typu rozstrzygnięcia mogą zostać zakwalifikowane do orzeczeń *sensu largo*, gdyż rozstrzygają o kwestiach administracyjnych, porządkowych i administracyjnych, odgrywając istotną rolę z punktu widzenia sprawności postępowania sądowoadministracyjnego.

Czynność orzekania prowadzi do zrealizowania celu postępowania, jakim jest ustosunkowanie się do jego przedmiotu, co w postępowaniu sądowoadministracyjnym oznacza w I instancji poddanie kontroli działania lub zaniechania administracji publicznej, w przypadku drugiej instancji zaś przede wszystkim kontrolę orzeczenia sądu pierwszoinstancyjnego. Wyroki NSA po przeprowadzeniu kontroli instancyjnej „mogą wywoływać skutki tylko w obrębie postępowania sądowoadministracyjnego; wyjątkowo odnoszą się one także do tego, co w związku ze skargą stanowiło przedmiot rozstrzygnięcia w sprawie wszczętej przez wniesienie skargi”⁴¹⁸, a to w przypadku orzekania w trybie art. 188 p.p.s.a., który stanowi wyjątek w orzekaniu kasacyjnym administracyjnego sądu drugoinstancyjnego. T. Czarnota⁴¹⁹ wyraża pogląd, że orzeczenie merytoryczne jest możliwe tylko w przypadku zaskarżenia wyroku. W przypadku postanowień, wydawanych na podstawie prawa procesowego, nie jest możliwe sformułowanie podstawy kasacyjnej opartej na art. 174 pkt 1 p.p.s.a., a w konsekwencji uwzględnienie skargi kasacyjnej w trybie art. 188 p.p.s.a.

Jednocześnie ważne staje się zagwarantowanie prawidłowości orzeczenia, stanowiącego przecież „oświadczenie woli organu sądowego, stanowiące akt wymiaru sprawiedliwości zapadły w prawem określonym trybie z inicjatywy jednej ze stron, rozstrzygający powstały konflikt w sposób stanowczy na podstawie znajdujących zastosowanie norm prawa materialnego, procesowego oraz ustrojowego”⁴²⁰. W szczególności zaś wyrok sądu administracyjnego stanowi „akt wymiaru sprawiedliwości, w którym sąd w sposób władczy i stanowczy rozstrzyga powstałą sprawę sądowoadministracyjną w oparciu o przepisy powszechnie obowiązującego prawa”⁴²¹, kreując nową rzeczywistość prawną⁴²². Nadto, jest aktem stosowania prawa, wskazując na konsekwencje prawne stwier-

zob. np. E. GAPSKA, *Wady orzeczeń sądowych...*, s. 24.

⁴¹⁸ M. ROMAŃSKA, *Skuteczność orzeczeń sądów administracyjnych*, Warszawa 2010, s. 74.

⁴¹⁹ T. CZARNOTA, *Kilka uwag w przedmiocie modelu prawnego kasacji w projekcie ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wniesionym przez Prezydenta RP*, w: *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. STELMASIAK, J. NICZYPORUK, S. FUNDOWICZ..., s. 77.

⁴²⁰ W. PIĄTEK, w: *Środki zaskarżenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, red. R. HAUSER, W. PIĄTEK, A. SKOCZYŁAS, Warszawa 2013, s. 45.

⁴²¹ W. PIĄTEK, w: *Wykonanie wyroku sądu administracyjnego*, red. W. PIĄTEK, Warszawa 2017, s. 46; podobnie IDEM, *Powaga rzeczy osądzonej*, Warszawa 2015, s. 124.

⁴²² E. GAPSKA, *Czynności decyzyjne sądów w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2010, s. 23–25.

dzonych stanów faktycznych⁴²³. I choć „każda niezgodność czynności orzeczniczej sądu z obowiązującą normą prawną oznacza wadliwość tej czynności, to jednak nie każda wadliwość w powyższym rozumieniu oznacza konieczność wzruszenia orzeczenia, które pomimo nieprawidłowości może się ostać i wywołać zamierzone skutki prawne”⁴²⁴. Istotą dwuinstancyjności postępowania sądowego jest przede wszystkim zagwarantowanie kontroli instancyjnej, zakładającej istnienie środków odwoławczych umożliwiających kontrolę prawidłowości orzeczeń. Dopuszczając możliwość usuwania błędów i nieprawidłowości, zasada dwuinstancyjności stanowi jeden z kanonów demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej⁴²⁵. Z tego też względu przedstawiciele doktryny wśród przyczyny instancyjności postępowania w pierwszej kolejności wymieniają stworzenie systemu gwarantującego usuwanie błędów i nieprawidłowości sądu I instancji. W doktrynie postępowania cywilnego⁴²⁶ wskazuje się, że sądy I instancji popełniają dwa rodzaje błędów: błędy postępowania (*errores in procedendo*) oraz błędy orzeczenia (*errores in indicando*)⁴²⁷. Wymienione błędy dzieli się dalej na dotyczące elementów faktycznych orzeczenia (*errores facti*) oraz dotyczące elementów prawnych orzeczenia (*errores iuris*). Dodatkową kategorię, poza wskazaną klasyfikacją, stanowią błędy „niezawinione” przez sąd oraz błędy pojawiające się na etapie wykładni prawa.

W każdym postępowaniu sądowym⁴²⁸, także w postępowaniu sądowoadministracyjnym, nie można uniknąć błędów, nawet przy najwyższym poziomie wiedzy oraz sumienności i rzetelności sędziów. Zakresem uchybień mogą być objęte poszczególne czynności procesowe stron, innych uczestników postępowania oraz sądu, a także orzeczenie sądu I instancji⁴²⁹, co może być powodowane różnymi przyczynami. Każdy sąd ma prawo do pomyłek, a każda ze stron może mieć wątpliwości związane z orzeczeniem sądowym⁴³⁰. Źródła błędów

⁴²³ A. MIĄCZYŃSKI, *Skuteczność orzeczeń w postępowaniu cywilnym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego”, Prace Prawnicze 1974, s. 16.

⁴²⁴ E. GAPSKA, *Wady orzeczeń sądowych...*, s. 53.

⁴²⁵ Por. J. DRACHAL, R. HAUSER, E. MZYK, *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne...*, s. 49; a także T. WIŚNIEWSKI, *Przebieg procesu cywilnego...*, s. 49.

⁴²⁶ B. BŁADOWSKI, *Nowy system odwoławczy w postępowaniu cywilnym*, Warszawa–Zielona Góra 1996, s. 27–28; S. HANAUSEK, *Orzeczenie sądu rewizyjnego...*, s. 23.

⁴²⁷ Podział ten W. Siedlecki uznał za uproszczony. Zdaniem tego autora, każdy błąd orzekania jest jednocześnie błędem postępowania – szerzej zob. W. SIEDLECKI, w: „System Prawa Procesowego Cywilnego”, red. W. SIEDLECKI, T. 3: *Zaskarżanie orzeczeń sądowych...*, s. 200.

⁴²⁸ B. BŁADOWSKI, *Nowy system odwoławczy...*, s. 27.

⁴²⁹ W. BERUTOWICZ, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1974, s. 402; K. Marszał podobne stanowisko zajął w odniesieniu do procesu karnego, zob. K. MARSZAŁ, *Proces karny*, Katowice 2003, s. 515.

⁴³⁰ J. DRACHAL, R. HAUSER, E. MZYK, *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne...*, s. 13.

i uchybień są różnorodne i mogą wynikać zarówno z nieudolności, lekkomyślności, niewiedzy, jak i nadużycia władzy sędziowskiej⁴³¹. Dopuszczalność, lecz nie przyzwolenie, popełniania błędów przez sądy nie przekreśla stanowiska F. Zedlera, zdaniem którego „W prawidłowo zorganizowanym systemie wymiaru sprawiedliwości każdy sąd powinien działać należycie. Instancyjność zaś pełni jedynie rolę wentyla bezpieczeństwa”⁴³², wstrzymując uprawomocnienie się rozstrzygnięcia wydanego w I instancji. Błędy popełnione przez sąd mają przecież negatywne konsekwencje nie tylko dla autorytetu sądownictwa, poczucia praworządności, ale także, a w zasadzie przede wszystkim, dla stron postępowania, których dotyka skutek wadliwości orzeczenia. Instancyjność powinna być zatem gwarancją służącą korygowaniu rozstrzygnięć. Aktualne wydaje się w tym zakresie stwierdzenie S. Hanausek dotyczące celu bezpośredniego skarżącego, którym jest uzyskanie zmiany w stanie prawnym, a pośrednim celem jest uzyskanie odmiennego stanowiska merytorycznego⁴³³.

Ustawodawca, zmiierzając w stronę idei słusznego i poprawnego orzeczenia, tworzy środki zmiierzające do wydania prawidłowego orzeczenia sądowego, które w postępowaniu cywilnym można podzielić na prewencyjne i represyjne. Prewencyjny charakter mają normy procesowe, „które stanowią ogół nakazów i zakazów, przeznaczonych tak dla sądu, jak i dla stron procesowych, [...] mających na celu zebranie i opracowanie materiału procesowego w sposób maksymalnie dokładny i prawidłowy”⁴³⁴. Środki drugiego typu mają charakter wtórny wobec prewencyjnych, a ich celem jest przede wszystkim wyeliminowanie wadliwego orzeczenia i zastąpienie go prawidłowym bądź też poprawienie go⁴³⁵. Koncepcja istnienia tych środków może być transponowana do postępowania sądownoadministracyjnego.

Biorąc powyższe pod uwagę, w doktrynie prawa procesowego⁴³⁶ przyjmuje się, że instancyjność postępowania pełni pięć⁴³⁷ zasadniczych funkcji: korekcyjną (a ściślej: kontrolną⁴³⁸), stymulacyjną, precedensową (ujednolicającą

⁴³¹ T. WIŚNIEWSKI, *Przebieg procesu cywilnego...*, s. 51.

⁴³² F. ZEDLER, *Zagadnienie instancyjności postępowania cywilnego...*, s. 379.

⁴³³ S. HANAUSEK, *Orzeczenie sądu rewizyjnego...*, s. 18.

⁴³⁴ *Ibidem*, s. 10–11.

⁴³⁵ Por. H. KNYSIAK-MOLCZYK, *Skarga kasacyjna...*, s. 26; W. PIĄTEK, w: *Środki zaskarżenia w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, red. R. HAUSER, W. PIĄTEK, A. SKOCZYŁAS..., s. 49.

⁴³⁶ T. WIŚNIEWSKI, *Przebieg procesu cywilnego...*, s. 45–46; IDEM, *Problematyka instancyjności postępowania sądowego...*, s. 297–298. A. Gaberle wyróżnia trzy funkcje: korekcyjną, stymulującą i precedensową – zob. A. GABERLE, *Funkcje kontroli instancyjnej w procesie karnym (zagadnienia podstawowe)*..., s. 23 i nast.

⁴³⁷ K. Marszał wskazuje na dwie zasadnicze funkcje, zob. K. MARSZAŁ, *Instancyjność postępowania karnego...*, s. 701.

⁴³⁸ Szerzej zob. T. WIŚNIEWSKI, *Problematyka instancyjności postępowania sądowego...*, s. 297–298.

orzecznictwo sądowe⁴³⁹ lub ujednolicającą interpretację prawa⁴⁴⁰), sygnalizacyjno-dydaktyczną (wyjaśniającą sądowi pierwszoinstancyjnemu, dlaczego jego działanie było wadliwe) oraz instruktażową (udzielającą sądowi niższej instancji wskazówek co do dalszego działania).

Fundamentalną rolę odgrywa pierwsza z wymienionych funkcji, umożliwiająca dokonywanie korekty wadliwych rozstrzygnięć. Instancyjność bowiem zawsze przewiduje element kontroli, ale o różnym natężeniu, w zależności od charakteru środka odwoławczego. Kontrola dokonywana w ramach instancji oznacza zazwyczaj „porównywanie przedmiotu kontroli z wzorcem określającym minimalny standard jego poprawności i – ewentualnie – podjęcie czynności pozwalających wyeliminować stwierdzone odstępstwa od wzorca”⁴⁴¹. Nie jest to jednak typowa kontrola, której konstrukcja i mechanizmy zostały wypracowane w teorii prawa administracyjnego⁴⁴². Właściwa realizacja tej funkcji wymaga uwzględnienia takich czynników, jak: liczba instancji, podstawy dopuszczalności uprawnień kontrolnych, zakres uprawnień kontrolnych, regulacja postępowania⁴⁴³. Funkcja kontrolna jest zatem nierozzerwalnie związana z zasadą praworządności i legalności, gdyż stwarza skarżącemu szansę uzyskania sprawiedliwego, zgodnego z prawem rozstrzygnięcia wydanego przez sąd. S. Hanausek zwraca uwagę na potrzebę istnienia w każdym postępowaniu systemu środków zaskarżenia, które zapewniają możliwość weryfikacji orzeczeń wydanych w niższych instancjach, stanowiąc mechanizm uruchamiający kontrolę sądów, dzięki czemu zostaje wydane orzeczenie realizujące zasadę praworządności⁴⁴⁴. Z kolei B. Bładowski⁴⁴⁵ podkreśla, że system środków zaskarżenia stanowi realną funkcję konstytucyjnej zasady praworządności, zapewniając stronom możliwość uzyskania sprawiedliwego, czyli zgodnego z prawem i zasadami słuszności, rozstrzygnięcia sprawy przez sąd. W doktrynie nie kwestionuje się ponadto związku instancyjności postępowania z zasadą legalności. Jak podkreśla J.P. Tarno, to właśnie zasada legalności stała się podstawą przyznania stronie prawa do środka zaskarżenia orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych⁴⁴⁶. Warto zwró-

⁴³⁹ D. DĄBEK, *Jednolitość orzecznictwa sadowo-administracyjnego*, w: *Jednolitość orzecznictwa sadowo-administracyjnego i administracyjnego*, red. J. FILIPEK, Kraków 1999, s. 76–77.

⁴⁴⁰ Szerzej zob. T. WIŚNIEWSKI, *Problematyka instancyjności postępowania sądowego...*, s. 298.

⁴⁴¹ A. GABERLE, *Funkcje kontroli instancyjnej w procesie karnym (zagadnienia podstawowe)*..., s. 27.

⁴⁴² Por. W. PIĄTEK, *Powaga rzeczy osądzonej...*, s. 7.

⁴⁴³ A. GABERLE, *Funkcje kontroli instancyjnej w procesie karnym (zagadnienia podstawowe)*..., s. 25 i nast.

⁴⁴⁴ S. HANAUSEK, *System zaskarżania orzeczeń sądowych w nowym polskim postępowaniu cywilnym*, Wrocław 1963, s. 141.

⁴⁴⁵ B. BŁADOWSKI, *Nowy system odwoławczy...*, s. 29.

⁴⁴⁶ J.P. TARNO, w: „System Prawa Administracyjnego”, red. R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI, A. WRÓBEL, T. 10: *Sądowa kontrola administracji publicznej...*, s. 213.

cić również uwagę na stanowisko E. Waškowskiego, który zaliczając zasadę instancyjności do zasad procesowych, podkreślił, że stanowi ona gwarancję „legalności i logiczności wyroków”⁴⁴⁷. W procedurze karnej postuluje się, aby sądy drugoinstancyjne mogły jak najszerzej kontrolować na skutek wniesionego środka zaskarżenia, a jak najwężiej orzekać merytorycznie na podstawie własnych ustaleń stanu faktycznego, w przeciwnym wypadku możliwe jest naruszenie dwuinstancyjności postępowania sądowego⁴⁴⁸. W postępowaniu sądowoadministracyjnym zakres kontroli instancyjnej jest zdeterminowany podstawami skargi kasacyjnej, choć NSA z urzędu uwzględnia nieważność postępowania. Nie zmienia to jednak faktu, że uznanie tej funkcji za kardynalną wydaje się jednolite zarówno w orzecznictwie, jak i procesualistycie. Kontrola dokonywana w ramach instancji nie może mieć charakteru nieograniczonego np. zakresem przedmiotowym zaskarżenia, kręgiem podmiotów legitymowanych do wniesienia środka zaskarżenia czy cesury czasowej ich wniesienia, gdyż nie sprzyja to chociażby usprawnieniu działania sądów, implikuje koszty bądź jest niecelowe. Właściwie skonstruowany mechanizm kontroli orzeczeń w ramach instancji ma istotne znaczenie dla strony, gwarantuje bowiem ochronę jej interesu w postępowaniu sądowym, a jednocześnie służy interesowi publicznemu⁴⁴⁹, nie tylko przez zagwarantowanie orzeczenia zgodnego z prawem, ale także umożliwienie uruchomienia kontroli przez takie organy strzegące istotnych konstytucyjnych wartości, jak: RPO, RPD czy prokurator. Zakres uprawnień kontrolnych instancji odwoławczej jest pochodną modelu kontroli instancyjnej, który determinuje dopuszczalność dokonywania własnych ustaleń. Wpływa również na orzeczenia drugoinstancyjne, co bezpośrednio przekłada się na takie aksjomaty procesowe, jak efektywność i czas.

Dwuinstancyjność zapewniająca kontrolę orzeczeń sądów niższej instancji przez sądy wyższej instancji gwarantuje nadzór judykacyjny sprawowany przez sąd wyżej usytuowany w hierarchii⁴⁵⁰ (w ten sposób powstaje tok instancji), sprawowany w postępowaniu sądowoadministracyjnym przez NSA względem wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie orzekania (art. 3 § 2 p.u.s.a.). Takie rozwiązanie należy ocenić pozytywnie, gdyż nadmiar instancji wydłuża

⁴⁴⁷ E. WAŠKOWSKI, *Podręcznik procesu cywilnego...*, s. 78.

⁴⁴⁸ Por. też P. POJNAR, *Prawo do sądu odwoławczego do własnych ustaleń faktycznych a zasada kontroli procesu – rozważania „de lege lata” i „de lege ferenda”*, w: *Zasady procesu karnego wobec wyzwań współczesności. Księga ku czci profesora Stanisława Waltośia*, red. S. WALTOŚ, J. CZAPSKA, Warszawa 2000, s. 719.

⁴⁴⁹ Por. P. GRZEGORCZYK, *Dopuszczalność i kształt apelacji w postępowaniu cywilnym – perspektywy przyszłej regulacji z uwzględnieniem standardów konstytucyjnych i międzynarodowych*, w: *Postępowanie rozpoznawcze w przyszłym kodeksie postępowania cywilnego, Materiały Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Postępowania Cywilnego w Katowicach–Kocierzu (26–29 września 2013 r.)*, red. K. MARKIEWICZ, A. TORBUS, Warszawa 2014, s. 221.

⁴⁵⁰ Tak J. KRAJEWSKI, *Nadzór judykacyjny nad prawomocnymi orzeczeniami w polskim procesie cywilnym*, Toruń 1963, s. 3.

kontrolę i oczekiwanie przez stronę na prawidłowe orzeczenie kończące postępowanie. Funkcja ta najlepiej realizuje cele postępowania sądownoadministracyjnego, z jednej strony chroniąc stronę przed wadliwym orzeczeniem, a z drugiej, chroniąc przed nim obiektywny porządek prawny.

Jednocześnie niedopuszczalne staje się uproszczenie sprowadzające instancyjność jedynie do kontroli instancyjnej związanej z korektą zaskarżonego orzeczenia, gdyż ta nie zawsze ma miejsce. O korekcie można mówić tylko wówczas, gdy zakwestionowane rozstrzygnięcie okaże się nieprawidłowe. Skutkiem stwierdzenia tychże jest odpowiednie orzeczenie sądu II instancji – kasacyjne lub reformatoryjne.

Równie istotna jest funkcja stymulująca, która przekłada się na większą dbałość w zakresie stosowanej procedury przez sądy niższej instancji zarówno w zakresie wydawanych rozstrzygnięć, jak i regulacji *stricte* procesowych. Presja instancyjna, wyrażająca się w świadomości istnienia II instancji, jest zatem pożądana zarówno z uwagi na autorytet sądownictwa, jak i stronę, dla której sądowa kontrola stanowi ochronę przed działaniami i zaniechaniami administracji publicznej⁴⁵¹. Sprawa sądownoadministracyjna bowiem dotyczy rozpoznania sporu, którego przedmiotem jest zgodność z prawem działania lub zaniechania administracji *sensu largo*.

Z kolei funkcja ujednolicająca orzecznictwo sądowe (powtarzalności rozstrzygania) sprzyja ograniczaniu liczby orzeczeń wymagających korekty przez kierowanie do sądów niższej instancji wzorców w zakresie sposobów rozstrzygania problemów prawnych⁴⁵². Jednolitość orzecznictwa jako stan pożądaný jest możliwa przy przyjęciu odpowiedniego modelu sądownictwa, w którym w strukturze ustrojowej nie występują różne sądy⁴⁵³. Funkcja ta podkreśla autorytet sądu odwoławczego, jednocześnie wykazując silne związki z systemem środków zaskarżenia⁴⁵⁴. Rozbieżności w interpretowaniu przepisów prawnych są nie do uniknięcia w praktyce sądowej, zwłaszcza w tak rozbudowanej gałęzi prawa, jaką stanowi prawo administracyjne, ale skutki tego zjawiska mogą być łagodzone przez tę funkcję. Jednolitość orzecznictwa sprzyja, lecz nie gwarantuje jego zgodności z prawem. „Za niezgodne z prawem uznać należy tylko

⁴⁵¹ Por. T. HILAROWICZ, *Najwyższy Trybunał Administracyjny...*, s. 367 i nast. W ocenie W. Jellinka sądownictwo administracyjne jest jedną z najdoskonalszych form ochrony jednostki przed bezprawiem administracji – zob. W. JELLINEK, *Verwaltungsrecht*, Bad Homburg V.D. Hohe, Berlin–Zurich 1966, s. 297; J.S. LANGROD, *Zarys sądownictwa...*, s. 25.

⁴⁵² T. WIŚNIEWSKI, *Przebieg procesu cywilnego...*, s. 50; Z. DODA, A. GABERLE, *Kontrola odwoławcza w procesie karnym. Orzecznictwo Sądu Najwyższego*, T. 2, Warszawa 1997, s. 42.

⁴⁵³ Z. CZARNIK, L. ŻUKOWSKI, *Wybrane problemy sądownictwa administracyjnego – kilka uwag „de lege ferenda”*, w: *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, red. Z. KMIECIAK, W. CHRÓŚCIELEWSKI..., s. 66.

⁴⁵⁴ Por. W. SIEDLECKI, w: „System Prawa Procesowego Cywilnego”, red. W. SIEDLECKI, T. 3: *Zaskarżanie orzeczeń sądowych...*, s. 19.

takie orzeczenia, które nie dość, że są rozbieżne, to jeszcze rozbieżność ta ma charakter kwalifikowany, czyli powstała w sposób nieusprawiedliwiony⁴⁵⁵. Jak podkreśla W. Santera, rozbieżności nie powinny przekraczać „pewnego poziomu, bo wówczas zagrożona zostaje pewność prawa⁴⁵⁶. Takie orzeczenia powinny być eliminowane przez sąd sprawujący nadzór orzeczniczy. Osiągnięcie tego celu wydaje się łatwiejsze w sytuacji istnienia jednego sądu II instancji, jak w postępowaniu sądownoadministracyjnym, w którym NSA weryfikuje wszystkie orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych. Dążenie do zapewnienia względnej jednolitości orzecznictwa ma również istotne znaczenie dla stron, ale także dla interesu publicznego, kreując swoistego rodzaju pewność prawa i przewidywalność praktyki sądowej. Stwarza bowiem dla każdego, kto znajduje się w podobnej sytuacji, „pewne reguły, jak ma postąpić: każdy wie, co według ustalonej judykatury w poszczególnym wypadku ma uczynić względnie czego zaniechać. Można również uniknąć wielu sporów, o ile obywatele z większą lub mniejszą pewnością mogą przewidzieć końcowy wynik wskutek istnienia rozstrzygnięć zapadłych w najwyższych instancjach⁴⁵⁷. Truizmem jest powtarzanie, że niemożliwe jest uzyskanie pełnej jednolitości orzecznictwa sądowego, ale można uzyskać jednolitość w kwestiach podstawowych, a instancyjność postępowania sądownoadministracyjnego, w którym jest jeden sąd II instancji, sprzyja realizacji tego postulatu⁴⁵⁸, tym bardziej że orzeczenia sądu administracyjnego pełnią istotną funkcję nie tylko dla stron postępowania, lecz także dla praktyki stosowania prawa przez organy administracji publicznej⁴⁵⁹, a to ze względu na art. 1 § 1 p.u.s.a. Orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego często mają również wpływ na praktykę stosowania prawa przez sądy administracyjne I instancji w zakresie samych środków odwoławczych, odnosząc się do doświadczeń związanych z rozpoznawaniem skargi kasacyjnej czy zażalenia⁴⁶⁰. W doktrynie⁴⁶¹ twierdzi się, że biorąc powyższe pod uwagę, jednolitość orzekania powinna mieć szerszy zakres niż w przypadku innych procedur sądowych.

⁴⁵⁵ Z. CZARNIK, L. ŻUKOWSKI, *Wybrane problemy sądownictwa administracyjnego...*, s. 67.

⁴⁵⁶ W. SANTERA, *O roli Sądu Najwyższego w zapewnieniu zgodności z prawem oraz jednolitości orzecznictwa sądowego*, „Przegląd Sądowy” 2006, nr 9, s. 18.

⁴⁵⁷ C. DIECKMANN, *Die Verwaltungsgerichtsbarkeit In Preussen*, Berlin 1926, s. 94.

⁴⁵⁸ W. SAWCZYN, w: „System Prawa Administracyjnego”, red. R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI, A. WRÓBEL, T. 10: *Sądowa kontrola administracji publicznej...*, s. 93.

⁴⁵⁹ Podobnie J. STELMASIAK, *Uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego jako swoiste źródła prawa ochrony środowiska*, w: *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, red. A. ZWARA..., s. 357.

⁴⁶⁰ Por. np. A. KABAT, *Rola Naczelnego Sądu Administracyjnego w kształtowaniu jednolitego orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5–6, s. 199–200.

⁴⁶¹ Z. CZARNIK, L. ŻUKOWSKI, *Wybrane problemy sądownictwa administracyjnego...*, s. 68.

Należy wskazać, że jednolitość orzecznictwa sądów administracyjnych jest możliwa do zagwarantowania przez Naczelny Sąd Administracyjny także dzięki jego kompetencji do podejmowania uchwał konkretnych (art. 15 § 1 pkt 3 p.p.s.a.) i abstrakcyjnych (art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a.)⁴⁶² w wyniku pytań prawnych (*quaestiones iuris*)⁴⁶³. Działalność uchwałodawcza NSA ma charakter prewencyjny, gdyż zapobiega wydawaniu wadliwych orzeczeń⁴⁶⁴ zarówno w przypadku pytań konkretnych, gdzie występuje związek z konkretną sprawą sędowoadministracyjną, jak i w przypadku uchwał abstrakcyjnych, gdyż w tych przypadkach chodzi o większą liczbę rozstrzygnięć w podobnych sprawach. Sprzyja to poczuciu pewności i stabilności prawa, wpisując się w ogólniejszą zasadę demokratycznego państwa prawnego. Zagwarantowanie względnej jednolitości orzecznictwa, także w przypadku uchwał konkretnych, ma charakter uniwer-

⁴⁶² Podjęcie uchwały abstrakcyjnej wynika z wystąpienia rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy czym jak podkreślono w Postanowieniu NSA z dnia 30 października 2007 r. (II GPS 1/07, ONSAiWSA 2008, nr 1, poz. 6, s. 81) przez pojęcie to należy rozumieć „nie tylko różnicę poglądów prawnych wyrażanych w orzeczeniach sądów administracyjnych, ale również – a nawet przede wszystkim – pewną tendencję do niejako »umacniania się« składów orzekających w zajmowanych przez nie stanowiskach prawnych. W przeciwnym razie każdy przypadek stwierdzenia różnych orzeczeń sądów administracyjnych (szczególnie na poziomie sądu pierwszej instancji) stanowiłby zawsze podstawę do skutecznego wystąpienia uprawnionego podmiotu o podjęcie tzw. abstrakcyjnej uchwały przez powiększony skład Naczelnego Sądu Administracyjnego. Ponadto, rozbieżność w orzecznictwie sądów administracyjnych, jako podstawa do wydania przez NSA uchwały mającej na celu wyjaśnienie określonych wątpliwości prawnych, musi być realna”. Naczelny Sąd Administracyjny posiada zatem kompetencje do ujednocniania wykładni przepisów prawa, lecz w przypadku uchwał abstrakcyjnych poza tokiem sędowoadministracyjnym. Jeżeli zaś chodzi o kwestię podjęcia uchwały konkretnej, to jak wynika z Postanowienia NSA z dnia 11 grudnia 2017 r. (I FPS 4/17, POP 2018 nr 1, poz. 6, s. 49) „poważne wątpliwości prawne występują, gdy w sprawie pojawiają się kwestie prawne, których wyjaśnienie nastrocza znaczne trudności, głównie z powodu możliwości różnego rozumienia przepisów prawnych. Dotyczy to więc kwalifikowanych wątpliwości. Podstawą do przyjęcia, że wystąpiła ta przesłanka będzie również pojawienie się w danej kwestii prawnej rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, aczkolwiek w przypadku uchwał konkretnych owa rozbieżność nie jest koniecznym elementem skutecznego wniosku o podjęcie uchwały. Z art. 15 § 1 pkt 3 oraz art. 187 § 1 [...] wynika, że musi istnieć związek przedstawionego zagadnienia z konkretną sprawą sędowoadministracyjną. Rozstrzygnięcie owego zagadnienia prawnego musi być niezbędne dla oceny zasadności wniesionej skargi kasacyjnej. [...] Przedstawione zagadnienie prawne musi się mieścić w granicach skargi kasacyjnej. Oznacza to, że przedstawione zagadnienie prawne musi być niezbędne do oceny zasadności wniesionej skargi kasacyjnej. Rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego powinno więc mieć charakter swoistego prejudykatu”. Podjęcie takiej uchwały następuje w toku postępowania sędowoadministracyjnego, co może skutkować wydłużeniem czasu trwania postępowania głównego.

⁴⁶³ Szerzej na temat pojęcia i przesłanek podejmowania uchwał abstrakcyjnych i konkretnych zob. M.B. WILBRANDT-GOTOWICZ, *Instytucja pytań prawnych w sprawach sędowoadministracyjnych*, Warszawa 2010, s. 23–39, 147–177.

⁴⁶⁴ A. SKOCZYŁAS, *Działalność uchwałodawcza Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 8.

salny, w równym stopniu służąc stronie, jak i innym podmiotom w podobnych postępowaniach sadowoadministracyjnych.

Jeśli chodzi o problematykę instancyjności, szczególne znaczenie ma art. 187 w zw. z art. 15 § 1 pkt 3 i art. 264 § 2 p.p.s.a., jeżeli bowiem przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej (albo zażalenia) wyłoni się zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, to NSA może odroczyć rozpoznanie sprawy i przedstawić to zagadnienie do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów tego sądu. Wątpliwości mają zostać zakwalifikowane jako poważne, czyli takie, „które z uwagi na rozbieżne rozumienie przepisów prawnych mogą powodować znaczne trudności w ich wyjaśnieniu, ponadto gdy dotyczą kwestii mających zasadnicze znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy objętej skargą kasacyjną, i gdy mają one charakter obiektywny, wynikający ze stanu ustawodawstwa i orzecznictwa”⁴⁶⁵. Nadto, zagadnieniem prawnym budzącym poważne wątpliwości może być wykładnia prawa materialnego, procesowego (administracyjnego i sadowoadministracyjnego) oraz ustrojowego⁴⁶⁶. Uchwałą podjętą przez NSA wojewódzki sąd administracyjny jest związany w danej sprawie w sposób bezwzględny, choć moc wiążąca uchwały może zostać przełamana w trybie art. 269 p.p.s.a. Uchwała co prawda jest bezpośrednio adresowana do sądu, ale w praktyce także organy administracyjne, w obawie o losy wydanego przez siebie aktu, będą respektowały wykładnię NSA. Uchwały te mają zatem znaczenie zbliżone do precedensu⁴⁶⁷, wprowadzając do wykładni wartość, jaką stanowi pewność prawa. Podjęcie uchwały przez NSA następuje na etapie postępowania kasacyjnego, po przekazaniu akt sprawy do tego sądu przez wojewódzki sąd administracyjny, a nie na etapie postępowania międzyinstancyjnego w wyniku przedstawienia pytania prawnego przez sąd I instancji. Legitymowany do tego jest skład orzekający NSA w drodze postanowienia. Do postępowania zażaleniowego na mocy art. 197 § 2 p.p.s.a. stosuje się odpowiednio przepisy o skardze kasacyjnej, stąd pytanie prawne może zostać także skierowane w toku postępowania zażaleniowego. Dopuszczalność pytań prawnych w obu przypadkach została uzależniona od rozpoznania środka odwoławczego. M.B. Wilbrandt-Gotowicz prezentuje pogląd, zgodnie z którym „Pozbawienie wojewódzkich sądów administracyjnych możliwości kierowania pytania w omawianym trybie koresponduje z nadzwyczajnym charakterem tej instytucji i zapobiega zbyt częstemu przekazywaniu zagadnień prawnych do rozstrzygania przez NSA w powiększonym składzie”⁴⁶⁸.

⁴⁶⁵ Uchwała NSA z dnia 11 grudnia 2006 r., I FPS 3/06, ONSAiWSA 2007, nr 1, poz. 1; por. też R. HAUSER, A. KABAT, *Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego w nowych regulacjach procesowych*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 2, s. 22 i nast.

⁴⁶⁶ M.B. WILBRANDT-GOTOWICZ, *Instytucja pytań prawnych...*, s. 172.

⁴⁶⁷ T. GRZYBOWSKI, *Zagadnienie prawotwórstwa sędziowskiego a instytucja uchwał Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, nr 9, s. 48 i nast.

⁴⁶⁸ M.B. WILBRANDT-GOTOWICZ, *Instytucja pytań prawnych...*, s. 177.

Wydaje się jednak, że sędziowie sądów wojewódzkich prezentują wysoki poziom merytoryczny, mają duże doświadczenie, zatem są przygotowani także do rozpatrywania spraw trudnych.

Pośrednią jednolitość orzekania może gwarantować art. 190 ust. 1 p.p.s.a., gdyż sąd, któremu sprawa została przekazana, związany jest wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny, lecz z pewnymi wyjątkami⁴⁶⁹. Zakres związania odnosi się do ponownie rozpoznawanej sprawy. Odstąpienie od wykładni dokonanej przez NSA jest możliwe w przypadku zmiany stanu faktycznego sprawy w taki sposób, że w ponownym postępowaniu przed sądem I instancji należy stosować inną podstawę prawną, zmiany stanu prawnego przy niezmienionym stanie faktycznym, podjęcia przez NSA uchwały w składzie siedmiu sędziów dotyczącej wykładni prawa, odmiennej niż w orzeczeniu sądu kasacyjnego. Ponadto, nie można oprzeć skargi kasacyjnej od orzeczenia wydanego po ponownym rozpoznaniu sprawy na podstawach sprzecznych z wykładnią prawa ustaloną w tej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny, gdyż stanowi to podstawę do oddalenia tego środka odwoławczego⁴⁷⁰.

Z pola widzenia nie powinien znikać negatywny aspekt ujednociania orzecznictwa, przez co rozstrzyganie staje się coraz bardziej jednorodne; „w końcu prowadzi to do sytuacji, w jakiej orzecznictwo przestaje być twórcze, a przez to jest niezdolne do przełamywania skostnienia i rutyny oraz szkodliwych stereotypów”⁴⁷¹. Twórczość zaś znamionuje zmienność i różnorodność⁴⁷². Traktowanie jednolitości prawa jako swego rodzaju fetyszu może stanowić czynnik hamujący rozwój prawa⁴⁷³, tym bardziej w sytuacji dynamicznych zmian prawa jego wykładnia nie powinna być statyczna, co jednak nie pozbawia tego typu działalności NSA roli stabilizacyjnej. Funkcją Naczelnego Sądu Administracyjnego jest zatem w omawianym zakresie wzmocnienie praworządności przez zapewnienie względnej jednolitości orzecznictwa, bez uszczerbku dla konstytucyjnej zasady niezawisłości sędziowskiej.

Sądownictwo w Polsce nie cieszy się dużym autorytetem, dlatego też do zaprezentowanego katalogu funkcji instancyjności należy także dodać inną funkcję, mającą zasadniczo walor pozaprawny, jaką stanowi budowanie zaufania do władzy sądowej przez działania w ramach II instancji, ale już na etapie postępo-

⁴⁶⁹ Zob. też M. SZUBIAKOWSKI, *Ograniczenia związania sądu pierwszej instancji orzeczeniem NSA*, w: *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, red. A. ZWARA..., s. 366 i poglądy doktryny tam wskazane.

⁴⁷⁰ Zob. Wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2014 r., II GSK 130/13, Legalis nr 1068317.

⁴⁷¹ Z. CZARNIK, L. ŻUKOWSKI, *Wybrane problemy sądownictwa administracyjnego...*, s. 67.

⁴⁷² Zob. W. SANTERA, *O pojęciu jednolitości orzecznictwa sądowego oraz o sposobach jej zapewnienia*, „Przegląd Sądowy” 2007, nr 6, s. 11.

⁴⁷³ R. HAUSER, A. KABAT, *Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego...*, s. 26.

wania międzyinstancyjnego, zmierzające do usunięcia spostrzeżonych uchybień. Funkcja ta zatem wykazuje organiczne powiązanie w funkcją korygującą.

W doktrynie prawa konstytucyjnego wskazuje się również, że system instancyjny gwarantujący stronie po wydaniu orzeczenia w I instancji prawo do zwrócenia się do sądu II instancji o zbadanie prawidłowości rozstrzygnięcia wzmacnia zasadę niezawisłości sędziowskiej, czyniąc bezskuteczną możliwość wpływu na skład sędziowski orzekający w I instancji⁴⁷⁴. Oznacza to, że pełni funkcję wzmacniającą naczelną zasadę sądownictwa w demokratycznym państwie prawa.

Bez wątpienia wskazane funkcje instancyjności stanowią o jej zaletach. Z pola widzenia nie można jednak utracić wad, do których należą przedłużenie czasu trwania postępowania i mające z tym związek koszty postępowania. Z tego powodu dużą rolę procesową odgrywa postępowanie międzyinstancyjne, uruchamiane po wniesieniu środka odwoławczego, w ramach którego sąd I instancji może wykorzystać uprawnienia autokontrolne i zakończyć postępowanie bez angażowania Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Funkcje, jakie pełni dwuinstancyjność w postępowaniu sądowoadministracyjnym, zdeterminowane są regulacjami prawnymi odnoszącymi się do środków odwołania w zakresie ich przedmiotu, podmiotów legitymowanych do wniesienia, podstaw wniesienia, wymogów formalnych czy zakresu rozpoznania i rozstrzygnięć Naczelnego Sądu Administracyjnego. Realizacja wskazanych funkcji, zwłaszcza zaś korygującej i precedensowej, jest możliwa przy zachowaniu odpowiedniego autorytetu sądu drugoinstancyjnego. Przegląd funkcji instancyjności pozwala wskazać ich podwójną rolę w aspekcie podmiotowym: z jednej strony służy ona nie tylko, choć przede wszystkim, stronom postępowania, a z drugiej oddziałuje także na sądy, stanowiąc gwarant prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości.

8. Prawo do sądu a dwuinstancyjność postępowania sądowoadministracyjnego

Z kwestią instancyjności postępowania wiąże się zagadnienie prawa do sądu w tym sensie, że problematyczne jest, czy instancyjność postępowania może zostać wyprowadzona z prawa do sądu.

Określając model sądownictwa administracyjnego, ustawodawca jest zobowiązany do uwzględniania regulacji konstytucyjnej oraz wiążących Polskę

⁴⁷⁴ B. BANASZAK, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2017, s. 573; a także M. KANIA, *Zwyczajne środki zaskarżenia...*, s. 82.

aktów prawa międzynarodowego, z których wynika między innymi prawo do sądu. Współcześnie jest ono traktowane jako element demokratycznego państwa prawnego, gwarantowany *expressis verbis* w konstytucji lub z niej wyprowadzany. Stanowisko to znajduje potwierdzenie nie tylko w polskiej, lecz także niemieckiej doktrynie, gdzie podkreśla się, że państwowa ochrona prawna jest podstawowym składnikiem zasady państwa prawa wyrażonej konstytucyjnie i służy przeciwdziałaniu samowoli władzy wobec obywatela⁴⁷⁵. Prawo do sądu jako standard demokratycznego państwa prawa⁴⁷⁶ znajduje zastosowanie także w sprawach sądownoadministracyjnych, dla których właściwe są sądy administracyjne (art. 3 § 2 p.p.s.a.).

Prawo do sądu jest publicznym prawem podmiotowym⁴⁷⁷, którego podstawowe źródło stanowi Konstytucja RP. Jego specyfika polega na tym, że „służy ono ochronie pozostałych praw i wolności, i może być ujmowane w kategoriach instytucjonalnej ich gwarancji”⁴⁷⁸. Ma również charakter powszechny⁴⁷⁹, gdyż zakres podmiotowy tego prawa należy ujmować szeroko, z uwzględnieniem art. 32 Konstytucji RP. Podlega ochronie „niezależnie od naruszenia innych praw podmiotowych”⁴⁸⁰ (prawo do sądu w ujęciu formalnym) i w tym znaczeniu jest autonomiczne i samoistne. Mankamentem tego ujęcia są możliwe nadużycia tego prawa, przejawiające się np. w dopuszczalności wnoszenia do sądu spraw absurdalnych lub zagrożeniu nadmierną ingerencją w prawa innych osób⁴⁸¹. W ujęciu zaś materialnym prawo do sądu ma charakter subsydiarny, gdyż gwarantuje realizację praw podmiotowych. Zatem prawo do sądu może być realizowane „pod warunkiem, że wnoszący o sądową ochronę uprawdopodobni, że posiada interes prawny, którego ochrony się domaga”⁴⁸². Innymi słowy, niezbędne jest

⁴⁷⁵ H.J. PAPIER, *Justizgewähranspruch*, in: *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg 1989, s. 1222, uw. 1; Orzeczenie TK z dnia 25 lutego 1992 r., K 3/91 Z.U. 1992//1.

⁴⁷⁶ Stanowisko to potwierdza orzecznictwo ETS, np. sprawa C-249/88 Komisja vs. Królestwo Belgii, 1991, ECR, I-1275.

⁴⁷⁷ Szerzej na temat praw publicznych podmiotowych zob. m.in. W. JAKIMOWICZ, *O publicznych prawach podmiotowych*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 1, s. 36–50; M. MACIOŁEK, *O publicznym prawie podmiotowym*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 1–2, s. 3–15.

⁴⁷⁸ M. ROMAŃSKA, *Realizacja prawa do sądu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (wybrane zagadnienia)*, w: *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. FILIPEK..., s. 537.

⁴⁷⁹ Zob. np. Wyrok TK z dnia 31 stycznia 2005 r., SK 27/03, 29/2/A/2008; A. WILCZYŃSKA, *Prawo do sądu w sprawach z zakresu administracji publicznej (wybrane zagadnienia)*, w: *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje*, red. B. JAWORSKA-DĘBSKA, Z. DUNIEWSKA, M. KASIŃSKI, E. OLEJNICZAK-SZAŁOWSKA, R. MICHAŁSKA-BADZIAK, P. KORZENIOWSKI, Łódź 2017, s. 611.

⁴⁸⁰ W. JAKIMOWICZ, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 413.

⁴⁸¹ P. TULEJA, *Prawo do sądu*, w: *Konferencja naukowa: Konstytucja RP w praktyce*, Warszawa 1999, s. 244.

⁴⁸² W. JAKIMOWICZ, *Publiczne prawa...*, s. 414.

wykazanie związku pragnącego skorzystać z prawa do sądu z przepisem prawa materialnego⁴⁸³. Prawo do sądu należy zatem traktować jak aksjomat proceduralny, tym bardziej że o właściwej realizacji tej zasady decyduje sprawiedliwe, jawne rozpoznanie sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. *A contrario* prawo do sądu staje się fikcją w przypadku przewlekłości postępowania, a sprawiedliwość spóźniona jest zaprzeczeniem sprawiedliwości⁴⁸⁴.

Prawo do sądu⁴⁸⁵ zyskało także rangę jednego z podstawowych praw człowieka. Zostało już wskazane w Deklaracji praw człowieka z dnia 10 grudnia 1948 r., kreując prawo do sprawiedliwego, jawnego rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez bezstronny i niezawisły sąd. Z kolei art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych⁴⁸⁶ stanowi, że każdy ma prawo do rozpatrzenia sprawy przez niezawisły i niezależny oraz bezstronny sąd. Natomiast art. 6 ust. 1 Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁴⁸⁷, stanowiąc, że każdy ma prawo do rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd, definiuje procesowy charakter tego prawa. Podobne brzmienie ma art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej. W tym znaczeniu prawo do sądu w postępowaniu sądowo-administracyjnym wyraża się możliwością uruchomienia tej procedury, np. w wyniku złożenia skargi. Wskazane regulacje aktów prawa międzynarodowego nie gwarantują instancyjnego modelu sądownictwa administracyjnego. Wyższe standardy w tym zakresie wynikają z regulacji polskiej Konstytucji, przede wszystkim z przepisów zawartych w art. 78 i art. 176. Realizacja wskazanych norm krajowych oraz międzynarodowych legła także u podstaw reformy sądownictwa administracyjnego 2004 r.

Zgodnie z dyspozycją art. 45 ust. 1 Konstytucji RP⁴⁸⁸, każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki

⁴⁸³ Por. J. ZIMMERMANN, *Prawo do sądu w prawie administracyjnym...*, s. 313.

⁴⁸⁴ Por. M. BORUCKA-ARCTOWA, *Sprawiedliwość proceduralna a orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i jego rola w okresie przemian systemu prawa*, w: *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, red. J. TRZCIŃSKI, A. JANKIEWICZ, Warszawa 1996, s. 28.

⁴⁸⁵ Zdaniem H. Mądrzaka, formuła tego prawa pojawiła się w Polsce nagle, na skutek zmian ustrojowych 1989 r. – zob. H. MĄDRZAK, *Prawo do sądu jako gwarancja ochrony praw człowieka (studium na tle polskiego prawa konstytucyjnego, prawa cywilnego materialnego i procesowego)*, w: *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. L. WIŚNIEWSKI..., s. 187; podobnie H. DOLECKI, *Nadużycie prawa do sądu*, w: *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, red. J. GÓRAL, R. HAUSER, J. TRZCIŃSKI..., s. 133.

⁴⁸⁶ Dz.U. 1977, nr 38, poz. 167.

⁴⁸⁷ Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284 ze zm.

⁴⁸⁸ Prawo do sądu zostało zawarte w art. 98 Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r., w art. 68 ust. 1 i 4 Konstytucji z dnia 23 kwietnia 1935 r., następnie wyprowadzone przez TK z art. 1 w zw. z art. 56 Konstytucji z 1952 r. i utrzymane na mocy art. 77 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. W prawie międzynarodowym z reguły mowa jest o prawie do rzetelnego

przez właściwy⁴⁸⁹, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. W odniesieniu do spraw sądownoadministracyjnych sądami tymi są sądy administracyjne (art. 177 w zw. z art. 184 Konstytucji RP)⁴⁹⁰. Z kolei przepis art. 77 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej do dochodzenia naruszonych praw i wolności, co wzmacnia zasadę prawa do sądu. Jak podkreśla się w orzecznictwie TK, „O ile art. 45 ust. 1 Konstytucji gwarantuje prawo do sądu w ujęciu »pozytywnym«, o tyle art. 77 ust. 2 Konstytucji wyraża jego negatywny aspekt. Adresatem normy wyrażonej w art. 77 ust. 2 Konstytucji jest bowiem ustawodawca, któremu norma ta zakazuje stanowienia przepisów zamykających sądową drogę dochodzenia naruszonych konstytucyjnych wolności i praw”⁴⁹¹. Słusznie zatem podkreśla E. Łętowska, że „instytucjonalizacja prawa do sądu dokonywana w ramach ustaw zwykłych obejmujących rozmaite procedury nie jest i nie musi być identyczna”⁴⁹². Regulacja prawa do sądu zawarta w Konstytucji RP ma znaczenie gwarancyjne. Przepis art. 77 Konstytucji RP wzmacnia zasadę prawa do sądu, które staje się prawem pełniejszym i gwarantem praworządności w aspekcie instytucjonalnym⁴⁹³.

procesu sądowego (*dront a un proces equitable, right to a fair trawl*), a nie o prawie do sądu – zob. A. ZIELIŃSKI, *Prawo do sądu a struktura sądownictwa*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 4, s. 20. Warto zauważyć, że prawo do sądu jest także zagwarantowane w art. 19 ust. 4 niemieckiej ustawy zasadniczej.

⁴⁸⁹ W świetle przepisów określających kompetencje sądów.

⁴⁹⁰ Warto także zwrócić uwagę na art. 58 § 4 p.p.s.a., który wskazuje regułę kolizyjną, zgodnie z którą sąd nie może odrzucić skargi z powodu, o którym mowa w § 1 pkt 1 art. 58, jeżeli w tej sprawie sąd powszechny uznał się za niewłaściwy. Istotą tego przepisu jest wyeliminowanie negatywnych konfliktów kompetencyjnych między sądami powszechnymi a organami administracji publicznej i sądami administracyjnymi, co zabezpiecza sprawność postępowania – szerzej zob. P. GRZEGORCZYK, *Niedopuszczalność odrzucenia pozwu z powodu uznania się przez organ administracji publicznej za niewłaściwy (art. 199[1] KPC)*, „Monitor Prawniczy” 2017, nr 3, s. 149–150. Wskazany przepis stanowi szczególną podstawę właściwości sądu administracyjnego, nawet w przypadku, gdy sprawa należy *de facto* do właściwości sądu powszechnego – zob. np. Postanowienie NSA z dnia 6 października 2010 r., II OSK 1912/10, Legalis nr 682267. Wprowadzenie tej regulacji wywołało dyskusję, o której szerzej np. W. CHRÓŚCIELEWSKI, Z. KMIECIAK, J.P. TARNO, *Reforma sądownictwa administracyjnego a standardy ochrony praw jednostki*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 12, s. 33 i nast. Uzupelnieniem art. 58 § 4 p.p.s.a. jest art. 199¹ k.p.c. Jak podkreśla K. Celińska-Grzegorzczak, sytuacja, w której jeden sąd rozstrzyga o kompetencji drugiego, jest usprawiedliwiona zagwarantowaniem stronie prawa do sądu. Zob. K. CELIŃSKA-GRZEGORCZYK, *Kompetencje sądów administracyjnych*, w: „System Prawa Administracyjnego”, red. R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI, A. WRÓBEL, T. 10: *Sądowa kontrola administracji publicznej...*, s. 146.

⁴⁹¹ Zob. Wyrok TK z dnia 13 maja 2002 r., sygn. SK 32/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 31.

⁴⁹² E. ŁĘTOWSKA, *Prawo do sądu – rozmaite perspektywy*, w: „Aurea praxis. Aurea theoria”. *Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego*, T. 2, red. K. WEITZ, J. GUDOWSKI, Warszawa 2011, s. 2872.

⁴⁹³ K. KORZAN, *Roszczenie procesowe jako przedmiot postępowania cywilnego w kontekście prawa do sądu i prawa do powództwa*, w: *Księga pamiątkowa ku czci Witolda Broniewicza. Symbolae Vitoldo Broniewicz dedicatae*, red. A. MARCINIAK, Łódź, s. 182.

Dopełnieniem prawa do sądu wskazanego w art. 45 Konstytucji RP jest także przepis art. 78 ustawy zasadniczej, który wprowadza prawo do zaskarżania rozstrzygnięć pierwszoinstancyjnych. Konstytucyjne prawo do sądu wykazuje również silne więzi z art. 176 ust. 1 Konstytucji RP. Poglądy TK w zakresie tych realizacji są niejednolite, z przewagą poglądów traktujących przepisy art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji RP jako wzmacniające i uzupełniające⁴⁹⁴ prawo do sądu. Słuszne wydaje się uznanie możliwości realizacji prawa do sądu i rozstrzygnięcia „z pominięciem uprawnienia do zaskarżania każdego wyroku i postanowienia orzekającego co do istoty sprawy, a także z pominięciem instancyjnego toku postępowania”⁴⁹⁵. Jednakże nie każde orzeczenie musi stanowić przedmiot kontroli instancyjnej, która dodatkowo najczęściej ma charakter pionowy. Prawo do sądu wzmacnia poręczenie instancyjności jako proceduralnej zasady postępowania sądowego i decyzyjnego. Dyspozycja art. 78 Konstytucji RP wskazuje, że każda ze stron ma prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydawanych w I instancji. O ile jednak przedmiotem roszczenia z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP jest „rozpatrzenie sprawy”, o tyle zasada instancyjności dotyczy procesu decyzyjnego, czyli pierwszego rozstrzygnięcia w tej sprawie. W konsekwencji należy przyjąć, że odnosi się więc do jednego z etapów rozpatrywania sprawy⁴⁹⁶. W doktrynie prawa konstytucyjnego podkreśla się, że z jednej strony prawo do zaskarżenia przewidziane w art. 78 Konstytucji RP odnosi się nie tylko do postępowania sądowego, do którego „adresowany jest art. 45 ust. 1, z drugiej zaś prawo to nie jest nieodłącznym komponentem prawa do sądu, choć nie pozostaje bez wpływu na skuteczność jego realizacji”⁴⁹⁷, sprzyjając jednocześnie realizacji prawa do sądu przez zobowiązanie ustawodawcy do wprowadzenia regulacji prawnych pozwalających eliminować błędy popełnione przez sąd I instancji. W ten sposób sprzyja zwiększaniu standardów rzetelności postępowania.

Prawo do sądu stanowi przedmiot zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego, co wyraża się w jego licznych orzecznictwie. Szczególne znaczenie w tym zakresie ma zaś Wyrok z dnia 7 stycznia 1992 r.⁴⁹⁸, w którym podkreślono, że prawo to jest jednym z fundamentów demokratycznego państwa prawnego.

⁴⁹⁴ Na przykład Postanowienie TK z dnia 27 września 2005 r., Ts 40/05, OTK-B 2005, nr 6, poz. 249; Wyrok TK z dnia 2 czerwca 2010 r., SK 38/09, OTK-A 2010, nr 5, poz. 46. Odmienne Wyrok TK z dnia 31 marca 2009, SK 19/08, OTK-A 2009, nr 3, poz. 29.

⁴⁹⁵ M. PILICH, *Wpływ orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego na Kodeks postępowania cywilnego*, w: w: *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego a Kodeks postępowania cywilnego. Materiały Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Postępowania Cywilnego*, wyd. 1., red. T. ERECIŃSKI, K. WEITZ..., s. 379.

⁴⁹⁶ W. SAWCZYN, w: „System Prawa Administracyjnego”, red. R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI, A. WRÓBEL, T. 10: *Sądowa kontrola administracji...*, s. 90.

⁴⁹⁷ P. GRZEGORCZYK, K. WEITZ, w: *Konstytucja RP*, T. 2, red. M. SAFJAN, L. BOSEK...

⁴⁹⁸ K 8/91, OTK 1992, cz. I, s. 81–83. W wyroku tym wskazano nadto na podstawie i treść tej zasady, zob. np. J. ONISZCZUK, *Państwo prawne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 41.

Gwarantuje jednostce obronę jej interesów przed niezawisłym organem, kierującym się wyłącznie obowiązującym w państwie prawem⁴⁹⁹, w przypadku naruszenia jej chronionych praw. O treści ochrony rozstrzygają przepisy materialne, a o trybie – przepisy procesowe właściwe dla przepisów materialnych⁵⁰⁰. Jak podkreślono w Uchwale NSA z dnia 26 października 2009 r., „Prawo do sądu w sprawach administracyjnych powinno przysługiwać każdemu obywatelowi (lub innemu podmiotowi prawnemu) w takim zakresie, w jakim chce on z prawa tego skorzystać, procedura sądownoadministracyjna powinna zapewniać możliwość zaskarżenia każdego aktu administracyjnego kształtującego sferę praw i wolności danego podmiotu, zaś sąd administracyjny musi mieć możliwość rzeczywistego (niezależnego od innych czynników) wyeliminowania z obrotu prawnego zaskarżonego aktu lub czynności, gdy stwierdzi, że zostały wydane (podjęte) z naruszeniem prawa”⁵⁰¹.

Problematyka prawa do sądu łączy się z kwestią dostępu do sądu, które to pojęcie ma charakter złożony i nie stanowi jedynie kategorii jurydycznej⁵⁰². Prawo do sądu jest zatem pojemne treściowo⁵⁰³ i oznacza nie tylko dostęp do sądu (w tym zainicjowanie właściwego postępowania) jako warunku ochrony praw i wolności, lecz także prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury, prawo do rzetelnego procesu (prowadzonego przez niezawisły, bezstronny sąd), prawo do wyroku, a także nakaz rozpatrywania spraw bez nieuzasadnionej zwłoki. Stanowi zatem konstrukcję prawną, na którą składają się elementy procesowe, ustrojowe i materialne⁵⁰⁴. Rozwinięcia tego założenia dokonuje A. Zieliński⁵⁰⁵, wskazując, że prawo do sądu oznacza prawo do tego, aby organ, który udziela ochrony prawnej, posiadał determinanty sądu (był niezawisły, bezstronny, właściwy, ustalony w drodze ustawowej), by postępowanie spełniało

⁴⁹⁹ Zob. np. Orzeczenie TK z dnia 7 stycznia 1992 r., K 8/91, Z.U. 1992//5. W tym samym Wyroku TK po raz pierwszy wskazał, że prawo do sądu w ujęciu przedmiotowym obejmuje także sprawę administracyjną.

⁵⁰⁰ Z. CZESZEJKO-SOCHACKI, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (ogólna charakterystyka)*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11–12, s. 95–96.

⁵⁰¹ Z uzasadnienia Uchwały NSA z dnia 26 października 2009 r., I OPS 10/09, ONSAiWSA 2010, nr 1, poz. 1.

⁵⁰² T. ERECIŃSKI, K. WEITZ, *Efektywność ochrony prawnej udzielanej przez sądy w Polsce*, „Przegląd Sądowy” 2005, nr 3, s. 5. Ponadto, TK w Uchwale z dnia 25 stycznia 1995 r. (W 14/94, OTK 1995, cz. I, s. 219) zaznaczył, że „w państwie prawnym prawo do sądu nie może być rozumiane jedynie formalnie, jako dostępność do drogi w ogóle, lecz i materialnie, jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej”. Szerzej na temat dostępu do sądu zob. np. K. FLAGA-GRUSZYŃSKA, *Dostęp do sądu a postulat humanizacji procesu cywilnego w: „ Aurea praxis. Aurea theoria”. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego*, T. 2, red. K. WEITZ, J. GUDOWSKI..., s. 2783–2806.

⁵⁰³ Por. Wyrok TK z dnia 10 lipca 2000 r., SK 12/99, OTK 2000, nr 5, poz. 143.

⁵⁰⁴ Por. L. GARLICKI, *Prawo do sądu*, w: *Prawa człowieka: model prawny*, red. R. WIERUSZEWSKI, Wrocław 1991, s. 537–538 oraz 540 i nast.

⁵⁰⁵ A. ZIELIŃSKI, *Postępowanie przed NSA...*, s. 21–25.

podstawowe standardy (było rzetelne, sprawiedliwe, uczciwe, jawne, gwarantowało ochronę praw oraz kończyło się w rozsądnym terminie), a ochrona sądowa była efektywna (orzeczenie ma być skuteczne i szybko wykonane). Podobnie Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że na prawo do sądu składają się następujące elementy: prawo dostępu do sądu, czyli uruchomienia procedury sądowej, prawo do rzetelnej procedury sądowej zgodnej z wymogami sprawiedliwości, jawności i dwuinstancyjności (tzw. sprawiedliwość proceduralna⁵⁰⁶) oraz prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia (wyroku)⁵⁰⁷, a także prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju organów sądowych⁵⁰⁸. Odpowiednie ukształtowanie procedury sądowej jest koniecznym elementem wyznaczającym treść prawa do sądu. Musi mieć ono swoje odniesienie do konkretnych zasad postępowania przed sądem. W konsekwencji oznacza to dopasowanie procedury do charakteru spraw rozpoznawanych przez sąd, ale także zapewnienie takich standardów, jak sprawiedliwość czy należyte równoważenie pozycji procesowych stron. Wskazane elementy stanowią fundamentalne gwarancje rzetelnego procesu⁵⁰⁹. Ich wyegzekwowanie jest możliwe dzięki drodze odwoławczej, nadzwyczajnym środkom zaskarżenia, a także skardze na przewlekłość postępowania czy skardze o niezgodność orzeczenia z prawem. Warto jednak nadmienić, że w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie został *expressis verbis* sformułowany przepis wprowadzający tę zasadę, niemniej regulacje ją gwarantujące zawarte są nie tylko w p.p.s.a., lecz także w Konstytucji i ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Należy zatem uznać, że przyjęte przez ustawodawcę zasady postępowania tworzą określony model, „który należy mieć na uwadze przy ocenie, czy realizacja prawa do sądu nie doznaje w odniesieniu do konkretnej kategorii praw nadmiernych ograniczeń, których nie można by uzasadniać na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji”⁵¹⁰, ale także innych wartości, takich jak: zaufanie do prawa, bezpieczeństwo prawne czy zasada legalizmu⁵¹¹. Prawo do sądu w postępowaniu sądownoadministracyj-

⁵⁰⁶ Z. Kmieciak wskazuje, że w literaturze krajowej oraz europejskiej, a także w judykaturze prawo do sądu jest zamiennie używane ze zwrotem „prawo do sprawiedliwego procesu sądowego” (*right to a fair trial*) – zob. Z. KMIECIAK, *Postępowanie administracyjne i sądowno-administracyjne...*, s. 95.

⁵⁰⁷ Z uzasadnienia Wyroku TK z dnia 8 kwietnia 2017 r., SK 22/11, OTK ZU4/A/2014, poz. 37.

⁵⁰⁸ Zob. Wyrok TK z dnia 16 grudnia 2008 r., P 17/07, OTK-A 2008, nr 10, poz. 179 oraz Wyrok TK z dnia 29 czerwca 2010 r., P 28/09, OTK-A 2010, nr 5, poz. 52.

⁵⁰⁹ Zob. A. ŁAZARSKA, *Rzetelny proces cywilny...*, s. 259; podobnie A. MUDRECKI, *Prawo strony do rzetelnego procesu przed sądem administracyjnym, w: Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, red. J. GÓRAL, R. HAUSER, J. TRZCIŃSKI..., s. 345.

⁵¹⁰ A. ZIELIŃSKI, *Budzące wątpliwości przepisy Konstytucji o ochronie sądowej...*, s. 64.

⁵¹¹ Wyrok TK z dnia 4 listopada 2003 r., SK 30/02, OTK-A 2003, nr 8, poz. 84; Wyrok TK z dnia 10 maja 2000 r., K. 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109.

nym zostaje wyznaczone regulacją konstytucyjną dotyczącą ustroju wymiaru sprawiedliwości, w szczególności zaś przez treść przepisów art. 175, 177 i 184 Konstytucji RP⁵¹². Prawo do sądu może być zatem rozpatrywane w aspekcie ustrojowym, co znajduje potwierdzenie w Uchwale Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 stycznia 1995 r., w którym ten podkreślił, że „w państwie prawnym prawo do sądu nie może być rozumiane jedynie formalnie, jako dostępność drogi sądowej w ogóle, lecz i materialnie, jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej”⁵¹³, a tu warunkiem niejako wstępnym jest istnienie właściwego sądu. W postępowaniu sądowoadministracyjnym prawo do sądu konkretyzuje się w tym ujęciu w możliwości rozpoznania sprawy sądowoadministracyjnej w I instancji przez wojewódzkie sądy administracyjne (art. 3 § 1 p.u.s.a.), a w II instancji – przez Naczelnny Sąd Administracyjny (art. 3 § 2 p.u.s.a.) na skutek wniesienia środka zaskarżenia. W tym aspekcie prawo to wykazuje związek z prawem do zaskarżenia.

Jak wskazano *ut supra*, prawo do sądu należy rozpatrywać w trzech płaszczyznach: prawa konstytucyjnego, norm proceduralnych oraz prawa o ustroju sądów⁵¹⁴. Może być wszakże rozpatrywane w trzech kontekstach: w ujęciu materialnym (możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej)⁵¹⁵, formalnym (dostępność drogi sądowej w ogóle przez zagwarantowanie odpowiedniej procedury) oraz w aspekcie ustrojowym. W pierwszym znaczeniu przyczyny braku rzeczywistej ochrony są wielorakie, między innymi należy do nich zbyt ni formalizm środków odwołania. Ponadto, jak podkreśla się w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, przejawem naruszenia prawa do sądu jest niezachowanie rozsądnego terminu załatwienia sprawy. W tym aspekcie zagwarantowanie stronie efektywnej ochrony prawnej staje się refleksem prawa do sądu. Prawo do sądu bowiem nie może być rozważane w oderwaniu od zasady szybkości i efektywności postępowania. Należy je rozważać przez pryzmat szybkości postępowania prowadzonego przez sądy administracyjne zarówno w I, jak i II instancji. Nie bez przyczyny w doktrynie podkreśla się, że „szybkość jest jedną z podstawowych wartości prakseologicznych sądowego stosowania prawa, jednym z warunków skuteczności zarówno działalności sądów, jak i skuteczności prawa w ogóle”⁵¹⁶. Jednakże skuteczność stanowi wartość instrumentalną, szybkość zaś – wartość techniczną. Na szybkość postępowania wpływa kilka czynników, do których J. Wróblewski zaliczył: właściwość bodźca inicjującego, względy techniczno-organizacyjne,

⁵¹² B. ADAMIAK, *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2014, s. 22–23.

⁵¹³ Uchwała z dnia 25 stycznia 1995 r., W. 14/94, OTK 1995, cz. I, s. 219, a także Wyrok TK z dnia 12 marca 2002 r., P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14.

⁵¹⁴ T. Woś, *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne a konstytucyjne prawo...*, s. 20.

⁵¹⁵ Wyrok TK z dnia 14 listopada 2007 r., SK 16/05, OTK ZU 2007, nr 10A, poz. 124.

⁵¹⁶ J. WRÓBLEWSKI, *Wartości a decyzja sądowa*, Warszawa 1973, s. 166–167.

sposób wykorzystywania norm postępowania przez jego uczestników, właściwość materiału prawnego, właściwość materiału faktycznego, zakres swobody przy ustalaniu konsekwencji prawnych oraz przygotowanie składu sądu⁵¹⁷. Wskazane elementy pozostają aktualne także dla obecnego modelu sądownictwa administracyjnego. Szybkość i sprawność postępowania stanowią bowiem komponent prawa do sądu, wyznaczając prawo do załatwienia sprawy przez sąd bez nieuzasadnionej zwłoki⁵¹⁸. Prawo do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie wynika z art. 7 p.p.s.a. Przejawem realizacji tej zasady w postępowaniu sądowoadministracyjnym jest między innymi koncentracja materiału dowodowego w taki sposób, aby umożliwić rozstrzygnięcie sprawy w czasie pierwszego posiedzenia, czy też kompetencje samokontrolne sądu I instancji. Do regulacji tego typu należą również art. 12, art. 22 i art. 35 p.u.s.a., które wyposażyły organy nadzoru w instrumenty mogące zagwarantować szybkość postępowania. Stosowne regulacje znajdują się ponadto w Regulaminie wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych z dnia 5 sierpnia 2015 r.⁵¹⁹, który w § 32 ust. 3 dopuszcza, aby prezes sądu w uzasadnionych przypadkach zarządził rozpoznanie sprawy lub określonych spraw poza kolejnością. Szybkie zakończenie sprawy sądowoadministracyjnej leży zarówno w interesie sądów, przyczyniając się do wzrostu autorytetu i prestiżu wymiaru sprawiedliwości, jak i stron postępowania, dla których uzyskanie wyroku w rozsądnym terminie stanowi determinant dalszych działań. Prawo do sądu traci na znaczeniu w sytuacji długotrwałego procesu.

Naruszenie prawa do rozsądnego terminu załatwienia sprawy może mieć praprzyczynę w przeciążeniu sądów liczbą rozpatrywanych spraw, w skomplikowaniu procedur sądowych, działaniu stron, które w ramach prawa podejmują czynności skutkujące *de facto* przedłużeniem postępowania, w problemach organizacyjnych organów, z których pomocy korzysta sąd, a także w problemach finansowych sądów⁵²⁰. Z tego też względu ocena czasu załatwienia sprawy przez sąd administracyjny powinna odnosić się nie tylko do etapu *stricte* sądowego, lecz także winna uwzględniać postępowanie prowadzone przez organ administracyjny na skutek wniesienia skargi w ramach tzw. instytucji autokontroli. Pozostawanie w zwłoce w zakresie załatwienia sprawy sądowoadministracyjnej skutkuje nie tylko osłabieniem autorytetu sądów administracyjnych, ale i wiarygodności całego wymiaru sprawiedliwości. Ważąc szybkość i rzetelność jako istotne fundamenty procesowe, nie można zapominać, że „sprawność postępo-

⁵¹⁷ Ibidem, s. 177–179.

⁵¹⁸ Będące postulatem adresowanym zarówno do sądu, jak i do ustawodawcy w zakresie stworzenia warunków ustrojowych i procesowych realizacji tego prawa – zob. W. PIĄTEK, *Rozpoznanie sprawy przez sąd administracyjny...*, s. 48.

⁵¹⁹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych z dnia 5 sierpnia 2015 r. Dz.U. 2015, poz. 1177.

⁵²⁰ T. Woś, *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne a konstytucyjne prawo...*, s. 21.

wania [...] w żadnym wypadku nie może być alternatywą dla sprawiedliwego i rzetelnego rozpatrywania spraw”⁵²¹.

Elementy ustrojowe prawa do sądu określają cztery konstytucyjne przymioty sądu: niezawisłość, bezstronność, niezależność i właściwość. W doktrynie niezawisłość traktuje się jako bezstronność w stosunku do przedmiotu sprawy i uczestników postępowania, niezależność od instytucji pozasądowych, samodzielność wobec innych organów sądowych oraz uniezależnienie od wpływu czynników społecznych⁵²². E. Isermann⁵²³ wskazuje na dwa aspekty niezawisłości: merytoryczny (brak związania poleceniami) oraz personalny (pozbawienie statusu sędziego możliwe jest tylko na skutek ciężkich przewinień służbowych, po przeprowadzeniu postępowania dyscyplinarnego). Pięć elementów niezawisłości sędziowskiej wyodrębnił Trybunał Konstytucyjny w Wyroku z dnia 9 marca 2016 r.⁵²⁴, zaliczając do nich: 1) bezstronność w stosunku do uczestników postępowania; 2) niezależność wobec organów pozasądowych; 3) samodzielność sędziego wobec władz i innych organów sądowych; 4) niezależność od wpływu czynników politycznych, zwłaszcza partii politycznych; 5) niezależność wewnętrzną sędziego. Zachowanie niezawisłości stanowi obowiązek sędziego⁵²⁵. Źródłem niezawisłości sędziów jest przepis art. 178 ust. 1 Konstytucji RP, który doznaje rozwinięcia w dalszych przepisach zawartych w art. 178 ust. 2 i 3 oraz w art. 180 i art. 181. Niezawisłość sądów administracyjnych została także potwierdzona w art. 4 p.u.s.a. Silne związki z niezawisłością wykazuje bezstronność, która dotyczy stosunku sędziego do uczestników postępowania i przedmiotu sprawy. Często bezstronność sędziego rozumie się jako: konieczność zachowania dystansu wobec stron i przedmiotu postępowania, nakaz kierowania się obiektywizmem, brak osobistego zaangażowania w spór, brak osobistych uprzedzeń i sympatii, neutralność⁵²⁶. Gwarancje bezstronności sędziego w postępowaniu sadowoadministracyjnym wynikają z art. 18 p.p.s.a., określającego przesłanki wyłączenia sędziego, ale także z art. 283 p.p.s.a., regulującego wyłączenie sędziego od orzekania w postępowaniu ze skargi o wznowienie postępowania. Niezależność sądów znajduje swoje źródło w art. 173 Konstytucji RP, lecz wynika również z art. 10 ust. 1 Konstytucji statuującego trójpodział władzy i oznacza przede wszystkim oddzielenie organizacyjne sądów, ale także do-

⁵²¹ Z. CZESZEJKO-SOCHACKI, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 105.

⁵²² A. MURZYNOWSKI, A. ZIELIŃSKI, *Ustrój wymiaru sprawiedliwości*, „Państwo i Prawo” 1992, z. 9, s. 5. O niezawisłości w aspekcie pozytywnym i negatywnym – zob. S. WŁODYKA, *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 1975, s. 103.

⁵²³ E. ISERMANN, *Kwalifikacje sędziowskie i niezawisłość sędziowska*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2007, nr 2, s. 26–28.

⁵²⁴ K 47/15, OTK-A 2016, poz. 2.

⁵²⁵ Wyrok TK z dnia 24 czerwca 1998 r., K 3/98, OTK 1998, nr 4, poz. 52.

⁵²⁶ Z. TOBOR, *Bezstronność sędziego*, „Przegląd Sądowy” 2005, nr 6, s. 7.

puszczalność ingerencji organów innych władz jedynie w pozaorzeczniczą sferę działalności sądów⁵²⁷. Sąd właściwy to sąd, którego przepisy procesowe regulują właściwość funkcjonalną, miejscową i rzeczową⁵²⁸, czyli wskazują konkretne sądy władne rozpatrzeć sprawę określonego rodzaju. Pojęcie sądu właściwego należy odnieść również do rodzaju składu orzekającego w poszczególnych instancjach. Właściwość sądów administracyjnych określają art. 3 p.p.s.a., art. 4 p.p.s.a., art. 13 p.p.s.a., art. 15 p.p.s.a. oraz art. 5 p.p.s.a. wskazujący wyłączenia spod kognicji tych sądów. Dla sądów administracyjnych we wszystkich sprawach dotyczących kontroli administracji publicznej należy przyjąć domniemanie właściwości, inaczej niż w przypadku właściwości sądów powszechnych (przede wszystkim sądów cywilnych), gdzie właściwość wynika z wyraźnej podstawy ustawowej. Granice właściwości sądów administracyjnych określa Konstytucja RP w przepisie art. 184⁵²⁹. *A contrario* są one właściwe w sprawach niedotyczących kontroli administracji publicznej na mocy przepisów prawa. Sytuacje negatywnych sporów kompetencyjnych między sądami administracyjnymi i sądami powszechnymi rozstrzygane są na podstawie w art. 58 § 4 p.p.s.a. oraz art. 190 k.p.c. Pierwszy ze wskazanych przepisów stanowi szczególną podstawę właściwości sądu administracyjnego, nawet w przypadku, gdy sprawa należy do właściwości sądu powszechnego⁵³⁰.

Jak podkreślono, prawo do sądu nie jest prawem absolutnym, dopuszcza się bowiem ograniczenia dostępności do sądu. „Jego pełna uniwersalizacja nieuchronnie prowadziłyby do anarchii i całkowitej niewydolności mechanizmu państwowego”⁵³¹. Jak słusznie podkreśla Z. Kmiecik, „Nie każdy spór [...], choćby ze względów techniczno-procesowych, nadaje się do rozpoznania na drodze sądowej. Niekiedy lepiej jest, w interesie samych zainteresowanych, oczekiwać aż sprawa »dojrzeje« do zapoznania przez sąd, który – w sytuacji bez-

⁵²⁷ Wyrok TK z dnia 18 lutego 2004 r., K 12/03, OTK-A 2004, nr 2, poz. 8.

⁵²⁸ W. PIĄTEK, *Powaga rzeczy osądzonej...*, s. 4; G. ARTYMIĄK, *Realizacja prawa do sądu właściwego w sprawach karnych jako gwarancja rzetelnego procesu – zagadnienia wybrane*, w: *Rzetelny proces karny. Księga jubileuszowa profesor Zofii Świdry*, red. J. SKORUPKA, Warszawa 2009, s. 249 i nast.; Z. ŚWIDA, *Właściwość sądu i prawo strony do rozstrzygnięcia „w rozsądnym terminie”*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 10, s. 38.

⁵²⁹ Szerzej na temat właściwości sądów administracyjnych zob. np. R. HAUSER, A. KABAT, *Właściwość sądów administracyjnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny” 2004, R. 40, z. 2, s. 25–34.

⁵³⁰ Szerzej zob. np. M. JAŚKOWSKA, *Konstytucyjnoprawne podstawy sądownictwa powszechnego i administracyjnego oraz delimitacja właściwości tych sądów*, w: *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych*, red. M. BŁACHUCKI, T. GÓRZYŃSKA, Warszawa 2011, s. 17–31; R. HAUSER, *Rozstrzygnięcie sporów o właściwość między sądami administracyjnymi a powszechnym*, w: *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych*, red. M. BŁACHUCKI, T. GÓRZYŃSKA..., s. 32–40.

⁵³¹ P. HOFMAŃSKI, *Prawo do sądu w ujęciu konstytucji i ustaw oraz standardów prawa międzynarodowego*, w: *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, red. L. WIŚNIEWSKI, Warszawa 2006, s. 271.

pośredniej i rzeczywistej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki – będzie mógł zagwarantować skuteczną, a nie przedwczesną, pozorną czy iluzoryczną ochronę prawną⁵³². Rolą ustawodawcy jest takie ukształtowanie procedury sądowoadministracyjnej, aby jakiegokolwiek ograniczenia prawa do sądu nie naruszały istoty tego prawa. W postępowaniu sądowoadministracyjnym prawo do sądu doznaje ograniczeń ze względu na uprzywilejowanie niektórych kategorii spraw (przede wszystkim są to skargi na akty prawa miejscowego) oraz niektórych podmiotów wnoszących skargi (rzecznicy, prokurator)⁵³³. Wydaje się jednak, że rezygnacja z tego rodzaju prawa pierwszeństwa w niewielkim stopniu przyczyniłaby się do przyspieszenia postępowania⁵³⁴.

Rozważając kwestię prawa do sądu, warto także zwrócić uwagę na inne granice tego prawa⁵³⁵, mające różny charakter i występujące na różnym etapie procedury sądowoadministracyjnej. Pierwsze ograniczenie, mające charakter podmiotowy, wynika z art. 50 p.p.s.a., tj. z konieczności posiadania interesu prawnego⁵³⁶ jako warunku dopuszczalności drogi sądowoadministracyjnej. Kolejne, przedmiotowe, ograniczenie wynika z art. 3 § 2 p.p.s.a., określającego dość szeroki zakres skargi. Innym wyznacznikiem granic prawa do sądu jest formalizm, przejawiający się np. w art. 52 § 1 p.p.s.a. w zakresie wymogów formalnych skargi, czy przymus adwokacko-radcowski dla skargi kasacyjnej albo oparcie skargi kasacyjnej wyłącznie na podstawie zarzutów kasacyjnych, czy wymogi fiskalne środków odwoławczych. Ograniczenia te mogą być bezwzględne (wyznaczające zakres sprawy sądowoadministracyjnej) albo względne, jak w przypadku obowiązku uiszczenia wpisu⁵³⁷ od skargi. Do innych ograniczeń

⁵³² Z. KMIECIAK, *Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym...*, s. 112.

⁵³³ B. ADAMIAK, *Model sądownictwa administracyjnego a funkcje sądownictwa administracyjnego...*, s. 20.

⁵³⁴ M. Romańska postuluje pozostawienie instytucji pierwszeństwa rozpoznania, ale w odniesieniu do innych kategorii spraw niż te, które aktualnie z niego korzystają. M. ROMAŃSKA, *Realizacja prawa do sądu...*, s. 552.

⁵³⁵ Por. R. MIKOSZ, M. ZIK-SADOWSKI, *Granice prawa do sądu administracyjnego w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2007, nr 3, s. 35–43; zob. też Wyrok TK z dnia 10 maja 2000 r., K 21/99, Z.U. 2000/4/109.

⁵³⁶ Przy jednoczesnym dopuszczeniu przez ustawodawcę możliwości wniesienia skargi przez prokuratora, RPO oraz organizację społeczną, jeżeli przedmiot postępowania mieści się w zakresie jej działalności określonej statutowo. Szerzej zob. np. A. ZIÓLKOWSKA, A. GRONKIEWICZ, *Udział organizacji społecznych w ogólnym postępowaniu administracyjnym, w administracyjnych postępowaniach szczególnych oraz postępowaniu sądowoadministracyjnym jako wyraz instytucjonalizacji społeczeństwa obywatelskiego*, w: *Jakość działania administracji publicznej a jakość życia społeczeństwa: wybrane aspekty prawne i społeczne*, red. E. JASIUK, Radom 2012, s. 427–456.

⁵³⁷ Na temat funkcji kosztów postępowania zob. np. J. CIECHANOWSKA, *Ograniczenia i nadużycia prawa dostępu do sądu w sprawach sporów jednostki z administracją publiczną*, w: *Jednostka wobec władczej ingerencji administracji publicznej*, cz. 3, red. E. WÓJCICKA, Częstochowa 2013, 248–249.

można zaliczyć dostęp do pomocy prawnej oraz brak edukacji prawnej obywateli w zakresie dopuszczalności korzystania z drogi sądownoadministracyjnej czy instytucji mediacji. Wskazane spostrzeżenia mają jedynie charakter sygnalizacyjny, a ich szczegółowa analiza przekracza ramy niniejszego opracowania. Niektórzy autorzy⁵³⁸ wskazują również na zjawisko bezpośredniego i pośredniego zamykania drogi sądowej. Pierwsza z tych form oznacza wyraźne ustawowe wyłączenie orzekania w pewnych kategoriach spraw, druga zaś wiązana jest ze stworzeniem takiego systemu środków prawnych, których zastosowanie w praktyce może prowadzić do wyłączenia możliwości orzekania.

Prawo do sądu wzmacnia istotę instancyjności jako zasadę postępowania sądowego. Podniesiona do rangi konstytucyjnej instancyjna kontrola sądowa ma zapobiegać pomyłkom i arbitralności w I instancji. Pogląd ten znajduje potwierdzenie w orzecznictwie TK⁵³⁹, gdzie podkreśla się, że uniemożliwienie zaskarżenia do sądu wyższej instancji postanowienia sądu „ogranicza zainteresowanym prawo do sądu”, co powoduje sprzeczność z zasadą demokratycznego państwa prawnego.

Odnosząc się do kwestii wywodzenia z prawa do sądu instancyjności postępowania, warto przywołać poglądy przedstawicieli doktryny oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. I tak A. Zieliński⁵⁴⁰ stoi na stanowisku, że dostęp do sądu drugoinstancyjnego stanowi swoistego rodzaju emanację dostępu do sądu w ogóle. A. Wasilewski⁵⁴¹ z kolei wiąże instancyjność postępowania sądowego z prawem do sądu, przyjmując jako wspólny mianownik pojęcie sprawy, które powinno być rozumiane jednolicie zarówno na tle przepisu art. 176 Konstytucji RP, jak i art. 45 ustawy zasadniczej. Jednocześnie należy podkreślić, że pojęcie „sprawa”, o którym mowa w art. 45 Konstytucji RP, nie podlega żadnym ograniczeniom przedmiotowym⁵⁴², a w konsekwencji prawo do sądu obejmuje także sprawy sądownoadministracyjne. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego nie jest jednak jednolite w zakresie relacji między instancyjnością a prawem do sądu; widoczne są dwa ujęcia. W Wyroku z dnia 8 grudnia 1998 r.⁵⁴³ TK zwrócił uwagę na konieczność rozgraniczenia prawa do sądu od zasady dwuinstancyjności postępowania. Podobnie w Wyroku z dnia 18 maja 2004 r.⁵⁴⁴

⁵³⁸ A. ZIELIŃSKI, *Budzące wątpliwości przepisy Konstytucji o ochronie sądowej...*, s. 61–62.

⁵³⁹ Trybunał Konstytucyjny w sprawie z dnia 27.06.1995 r., K 4/94 (OTK-ZU 1995, cz. I, s. 171–191).

⁵⁴⁰ A. ZIELIŃSKI, *Konstytucyjny standard instancyjności postępowania sądowego...*, s. 8.

⁵⁴¹ A. WASILEWSKI, *Prawo do sądu w sprawach dyscyplinarnych*, „Przegląd Sądowy” 2001, nr 9, s. 37.

⁵⁴² Por. M. BOGUSZ, *Granice przedmiotowe prawa do sądu*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, T. 13, s. 360, a także A. ZIELIŃSKI, *Prawo do sądu a struktura sądownictwa*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 4, s. 22 oraz J. CHLEBNY, *Sądowa kontrola administracji w świetle rekomendacji...*, s. 22.

⁵⁴³ K 41/97, OTK 1998, nr 7, poz. 117.

⁵⁴⁴ SK 38/03, OTK-A 2004, nr 5, poz. 45; podobnie w Wyroku z dnia 31 stycznia 2005 r., SK 27/03, OTK-A 2005, nr 1, poz. 8.

TK podkreślił, że zasada dwuinstancyjności postępowania nie jest bezpośrednio elementem gwarancji prawa do sądu. Z kolei na brak uzasadnienia dla traktowania zasady dwuinstancyjności jako elementu gwarancji prawa do sądu TK zwrócił uwagę w Wyroku z dnia 12 czerwca 2002 r.⁵⁴⁵ Odmienne stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zostało wskazane np. w Wyroku z dnia 12 marca 2002 r.⁵⁴⁶ czy w Wyroku z dnia 12 września 2006 r.⁵⁴⁷, gdzie podkreślono, że zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego stanowi jeden z istotnych elementów wyznaczających treść prawa do sądu. Podobne stanowisko TK sformułował w Wyroku z dnia 31 marca 2009 r.⁵⁴⁸ Powrót do poprzedniej koncepcji rozdzielności dwuinstancyjności oraz prawa do sądu nastąpił w Wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2010 r.⁵⁴⁹ W świetle powyższego trafne wydaje się rozdzielenie ujmowanie prawa do sądu oraz dwuinstancyjności postępowania sądowego, za czym przemawiają względy wykładni systemowej⁵⁵⁰.

Konkludując, należy zatem przyjąć, że ustawodawca, kształtując ustrój oraz model procedury sadowoadministracyjnej, powinien uwzględnić konieczność zbliżania się sądów administracyjnych do obywatela, przez umożliwienie mu w ten sposób realizacji prawa dostępu do sądu⁵⁵¹, gdyż jednym z naczelných celów sądownictwa administracyjnego jest ochrona interesów jednostki. Ograniczenie dostępu do sądu w istocie oznacza naruszenie prawa do sądu⁵⁵². Prawo do sądu w postępowaniu sadowoadministracyjnym obejmuje prawo do skorzystania z pełnej dwuinstancyjnej procedury i otrzymania wyroku w sprawie. Obrona praw strony w tak ukształtowanym postępowaniu sądowym musi polegać na możliwości otrzymania orzeczenia rozstrzygającego sprawę co do istoty oraz na możliwości skutecznego (merytorycznego) zaskarżenia tego orzeczenia przez stronę i uzyskania orzeczenia sądu odwoławczego w zakresie żądanym w skardze kasacyjnej lub innym środku odwoławczym⁵⁵³. Instancyjność przy tym nie wynika z prawa do sądu, lecz stanowi jego dopełnienie.

⁵⁴⁵ P13/01, OTK-A 2002, nr 4, poz. 42.

⁵⁴⁶ P 9/02, OTK-A, 2002, nr 2, poz. 14.

⁵⁴⁷ SK 21/05, OTK-A 2006, nr 8, poz. 103.

⁵⁴⁸ SK 19/08, OTK-A 2009, nr 3, poz. 29.

⁵⁴⁹ SK 2/09, OTK-A 2010, nr 1, poz. 1.

⁵⁵⁰ Podobnie M. MICHALSKA-MARCINIAK, *Zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego a prawo do sądu w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zagadnienia wybrane)*, w: „*Aurea praxis. Aurea theoria*”. *Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego*, T. 2, red. K. WEITZ, J. GUDOWSKI, T. 2..., s. 2951.

⁵⁵¹ Tak też A. KABAT, *Prawo do sądu jako gwarancja ochrony praw człowieka...*, s. 227.

⁵⁵² Por. A. ZIELIŃSKI, *Budzące wątpliwości przepisy Konstytucji o ochronie sądowej...*, s. 61.

⁵⁵³ Wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2008 r., II GSK 264/08, Legalis nr 119354.

9. Wpływ instancyjności na czas trwania... postępowania sądownoadministracyjnego

Czas i jego wpływ, ujmowany jako wartość, stanowi interdyscyplinarny przedmiot zainteresowania nauk nie tylko humanistycznych (przede wszystkim filozofii⁵⁵⁴), lecz także ścisłych, jak matematyka⁵⁵⁵ czy fizyka. W zależności od przyjętej optyki badań czas może być zatem rozumiany jako: „nieprzerwany ciąg chwil”⁵⁵⁶, „pora właściwa, stosowna: termin”⁵⁵⁷ albo odcinek stanowiący część prostej bądź współrzędna czasoprzestrzeni.

W aktach normatywnych ustawodawca ostrożnie posługuje się pojęciem „czas”, w przepisach różnych gałęzi prawa⁵⁵⁸ częściej stosując określenie „termin”. Z tego powodu słuszne wydaje się twierdzenie, że „czas staje się bardziej pojęciem języka prawniczego niż prawnego”⁵⁵⁹.

Prawo procesowe ma na celu ochronę wielu wartości, jak: zapewnienie jednostce prawa do skutecznej ochrony w postępowaniu, prawo do niezawisłego i bezstronnego rozpoznania sprawy, gwarancje jawności i czynnego udziału w postępowaniu, prawo do środków odwoławczych, uporządkowanie czynności procesowych oraz gwarancja szybkiego i rzetelnego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy⁵⁶⁰. Czas w każdej procedurze sądowej, także sądownoadministracyjnej, staje się ważnym jej aksjomatem.

⁵⁵⁴ Problematyka czasu w filozofii stanowiła przedmiot zainteresowania m.in. Arystotelesa, Heraklita, Demokryta, Platona, św. Augustyna, Tomasza z Akwinu (według którego czas nie jest bytem doskonałym, gdyż nie istnieje samoistnie), Kanta. Szerzej zob. J. KOPKA, *Czas a moralność. Od filozoficznych do socjologicznych koncepcji czasu*, „AUL Folia Sociologica” 2012, nr 40, s. 33–47.

⁵⁵⁵ Szerzej zob. np. K. WÓJTOWICZ, *Kilka uwag na temat zagadnienia „czas a matematyka”*, „Zagadnienia Filozoficzne w Nauce” 2000, T. 26, s. 100–110.

⁵⁵⁶ *Słownik języka polskiego*, red. W. DOROSZEWSKI, T. 1, Warszawa 1958, s. 1105.

⁵⁵⁷ *Ibidem*, s. 1107.

⁵⁵⁸ Na przykład: Ustawa o czasie urzędowym na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 grudnia 2003 r., Dz.U. 2004, nr 16, poz. 144; ustawa – Kodeks postępowania administracyjnego z dnia 14 czerwca 1960 r., tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 2096 ze zm. w art. 115 (czas zawarcia umowy administracyjnej); ustawa – Prawo lotnicze z dnia 3 lipca 2002 r., tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 1183 ze zm. w art. 103 (czas pracy załogi); ustawa – Kodeks karny z dnia 6 czerwca 1997 r., tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 1600 ze zm. w art. 6 (czas i miejsce przestępstwa); ustawa – Kodeks rodzinny i opiekuńczy z dnia 25 lutego 1964 r., tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 682 ze zm. w art. 47 § 2 (umowy majątkowe małżeńskie).

⁵⁵⁹ P. DOBOSZ, *Czas w ustrojowym prawie administracyjnym*, w: *Czas w prawie administracyjnym*, red. J. ZIMMERMANN, Warszawa 2011, s. 34.

⁵⁶⁰ Szerzej zob. B. ADAMIAK, *Wspólne wartości regulacji prawa procesowego*, w: „System Prawa Administracyjnego”, red. R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI, A. WRÓBEL, T. 9: *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2010, s. 20–22.

W aspekcie proceduralnym czas najczęściej rozpatrywany jest przez pryzmat jego upływu, co przede wszystkim ogranicza się do rozważań na temat terminów, ich rodzajów oraz instytucji przywrócenia terminu. Jednak czas w postępowaniu prowadzonym przez sądy administracyjne powinien być rozważany w szerszym aspekcie.

Postępowanie sądownoadministracyjne to ciąg sekwencyjnych czynności, zachodzących od czasu jego wszczęcia do momentu zakończenia w postaci rozstrzygnięcia. Ustawa – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie wprowadza *expressis verbis* terminów zakończenia tego postępowania. Niemniej czas odciska swoje piętno, chociażby przez wprowadzoną w art. 7 p.p.s.a. zasadę szybkości postępowania. Ponadto, podobnie jak w prawie administracyjnym materialnym i ustrojowym⁵⁶¹, w postępowaniu sądownoadministracyjnym czas tworzy różne kategorie temporalne⁵⁶², wśród których warto wskazać na wpływ czasu na oddziaływanie wyroków i postępowanie odwoławcze. Wyrok wojewódzkiego sądu administracyjnego obowiązuje, o ile nie zostanie złożony na niego środek odwoławczy w postaci skargi kasacyjnej, po uprawomocnieniu. Postanowienie stwierdzające prawomocność wyroku ma charakter techniczny, a data wydania postanowienia jest inna niż data uprawomocnienia się danego orzeczenia⁵⁶³. Warto także zwrócić uwagę na art. 172 p.p.s.a., zgodnie z którym NSA, w ramach uprawnień nadzorczych, unieważnia prawomocne orzeczenie sądu administracyjnego wydane w sprawie, która ze względu na osobę lub przedmiot nie podlegała orzecznictwu sądu administracyjnego w chwili orzekania, i odrzuca skargę, jeżeli orzeczenie to nie może być wzruszone w trybie przewidzianym w ustawie. Istotą tej regulacji jest przeciwdziałanie negatywnym skutkom związanym z rozstrzygnięciem przez sąd administracyjny sprawy, która nie należała do jego właściwości.

W tym kontekście na uwagę zasługuje również art. 285 a p.p.s.a., przewidujący skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Przedmiotem skargi może być zarówno prawomocne orzeczenie wojewódzkiego sądu administracyjnego niezaskarżone skargą kasacyjną, jak i to, które uprawomocniło się w wyniku oddalenia przez Naczelny Sąd Administracyjny skargi kasacyjnej, pod warunkiem, że jego zmiana lub uchylenie w drodze innych przysługujących stronie środków odwoławczych nie było i nie jest możliwe, oraz gdy przez jego wydanie została wyrządzona stronie szkoda. W szczególności chodzi o orzeczenia merytoryczne oraz orzeczenia niemerytoryczne, je-

⁵⁶¹ Zob. np. R. KUSIAK-WINTER, *Czas w prawie administracyjnym ustrojowym (uwagi na temat petryfikacji ustroju samorządu terytorialnego na przykładzie Niemiec)*, w: *Czas w prawie administracyjnym*, red. J. ZIMMERMANN..., s. 17 i nast.; P. DOBOSZ, *Czas w ustrojowym prawie...*, s. 33.

⁵⁶² A. ZIÓLKOWSKA, *Czas jako wartość w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, w: *Aksjologia prawa administracyjnego*, T. 2, red. J. ZIMMERMANN..., s. 87–93.

⁵⁶³ Zob. B. DAUTER, *Metodyka pracy sędziego*, Warszawa 2008, s. 553.

żeli nie służy od nich środek odwoławczy⁵⁶⁴. Skutkiem uwzględnienia skargi jest stwierdzenie deliktu sądowego, nie zaś wyeliminowanie z obrotu prawnego orzeczenia czy też jego unieważnienie⁵⁶⁵. W konsekwencji uwzględnienie skargi stanowi prejudykat do postępowania odszkodowawczego.

Czas stanowi także wartość zapewniającą prawidłowość toku postępowania – pomijając wszelkie znane w doktrynie klasyfikacje terminów, takie jak np.: terminy ustawowe, sądowe, *ad quem*, *post quem*, w przedmiotowym aspekcie można zatem wyróżnić: a) czas na podejmowanie czynności przez uczestników postępowania – termin do złożenia pełnomocnictwa przez stronę (termin sądowy), termin do złożenia skargi kasacyjnej (termin ustawowy), termin do wniesienia odpowiedzi na skargę kasacyjną (termin ustawowy i instrukcyjny), jako jedna z przesłanek zastosowania trybu uproszczonego – brak zażądania przeprowadzenia rozprawy przez którąkolwiek z pozostałych stron w terminie 14 dni od zawiadomienia (art. 119 pkt 2 p.p.s.a.); b) czas na podejmowanie czynności przez sąd – np. termin do sporządzenia uzasadnienia wyroku (art. 141 § 1–2a p.p.s.a.) – termin instrukcyjny, czas ogłoszenia wyroku (art. 139 p.p.s.a.), czy nieostry termin, którym ustawodawca posłużył się np. w art. 139 § 5 p.p.s.a., dotyczącym niezwłocznego udostępnienia wyroku wydanego na posiedzeniu niejawnym w sekretariacie sądu lub w art. 179 zd. 2 p.p.s.a. (niezwłoczne przedstawienie skargi kasacyjnej wraz z odpowiedzią i aktami sprawy NSA).

W tym kontekście warto podkreślić znaczenie terminów jako wartości gwarancyjnej, wyrażającej się przede wszystkim w instytucji przywrócenia terminu procesowego (art. 86 § 2 p.p.s.a.), która wydaje się wartością samą w sobie. Jej urzeczywistnienie pozwala zrealizować wiele zasad procesowych, takich jak: prawo do sądu czy konstytucyjna zasada dwuinstancyjności⁵⁶⁶.

Bez wątpienia czas ma związek ze sprawnością i szybkością każdego postępowania, w tym postępowania sądownoadministracyjnego, stanowiąc wartość prakseologiczną. Problematyka ta ma zatem wymiar formalny i szczególne znaczenie w fazie postępowania pierwszoinstancyjnego, ale nie bez znaczenia jest także czas trwania postępowania międzyinstancyjnego i drugoinstancyjnego. Odwracając optykę, refleksji wymaga kwestia wpływu wielości instancji na szybkość postępowania. Powszechnie staje się twierdzenie, że mnożenie instancji nie sprzyja postulatowi prakseologii w postępowaniu, co leży zarówno

⁵⁶⁴ Dopuszczalność zastosowania tego środka może być jednak w pewnym zakresie ograniczona w czasie, gdyż zgodnie z Wyrokiem NSA z dnia 27 sierpnia 2010 r., I ONP 2/10, *Legalis* nr 274657: „Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego, które stało się prawomocne przed dniem 1 stycznia 2004 r., jest niedopuszczalna”.

⁵⁶⁵ Por. Postanowienie NSA z dnia 28 listopada 2013 r., I FNP 14/13, *Legalis* nr 912287.

⁵⁶⁶ Szerzej na ten temat zob. A. PUCZKO, *Kiedy wartość staje się antywartością – rozważania na przykładzie instytucji przywrócenia terminu w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, w: *Antywartości w prawie administracyjnym*, red. A. BŁAŚ, Warszawa 2016, s. 111–124.

w interesie sądu, jak i skarżącego (*ut supra*). Niemniej racjonalny ustawodawca może w szczególności ukształtować pierwszy etap postępowania odwoławczego (postępowanie międzyinstancyjne) w taki sposób, aby nie tylko instancyjność nie powodowała przedłużenia czasu trwania postępowania, ale przeciwnie – zachowując prawa procesowe skarżącego, możliwe było jego efektywne zakończenie przed sądem I instancji.

Odzwierciedleniem wskazanych postulatów, wynikających zarówno z potrzeb praktyki, jak i głosów procesualistów, jest niedawna nowelizacja ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, której główne założenia zostaną tutaj jedynie zasygnalizowane, a poddane głębszej analizie w dalszej części pracy. Szczególne miejsce wśród istotnych instrumentów wpływających na sprawność postępowania odwoławczego zajmuje autokontrola sądu I instancji. Instytucje samokontroli są znane zarówno procedurze cywilnej, karnej, jak i sadowoadministracyjnej, i choć ich cel jest zbieżny, zakres czynności jest różny. *Ratio legis* tych unormowań prawnych jest szybkie wydanie rozstrzygnięcia bez angażowania sądu wyższej instancji. W ramach postępowania międzyinstancyjnego sąd może bowiem wykorzystać kompetencję autokontrolną, która daje możliwość „samodzielnego, ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy”⁵⁶⁷ po wniesieniu środka odwoławczego, bez nadawania dalszego biegu postępowaniu i przekazywania sprawy do Naczelnego Sądu Administracyjnego. To wyjątkowe uprawnienie nie narusza zasady dwuinstancyjności, stanowiąc jednak wyjątek od zasady dewolutywności, realizujący postulat ekonomiki procesowej. Dopuszczalność przeprowadzenia samokontroli z jednej strony hamuje uruchomienie mechanizmów właściwej kontroli instancyjnej⁵⁶⁸, a z drugiej – eliminuje mnożenie instancji sądowych, służąc racjonalizacji postępowania i realizacji konstytucyjnej zasady rozpatrywania spraw bez nieuzasadnionej zwłoki⁵⁶⁹.

Uprawnienia wojewódzkiego sądu administracyjnego do realizacji uprawnień samokontrolnych zostały przewidziane w art. 178a, art. 179a p.p.s.a. (w postępowaniu kasacyjnym.) oraz w art. 195 § 2 p.p.s.a. (w zakresie postępowania zażaleniowego). Inaczej niż w pozostałych procedurach sądowych (cywilnej i karnej), zakres uprawnień autokontrolnych obejmuje nie tylko orzeczenia o charakterze formalnym, lecz także wyroki sądowe. Warunkiem zastosowania wskazanych instytucji jest złożenie stosownego środka odwoławczego. W przeciwnym przypadku uchylenie orzeczenia przez sąd działający w ramach autokontroli może stanowić podstawę do nieważności (art. 183 § 2 pkt 6 p.p.s.a.). Przepis art. 178 a p.p.s.a. daje wojewódzkim sądom administracyjnym kompetencje w postępowaniu międzyinstancyjnym do umorzenia postępowania

⁵⁶⁷ G. ŁASZCZYCA, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. G. ŁASZCZYCA, C. MARTYSZ, A. MATAN, wyd. 2., Warszawa 2007, s. 186.

⁵⁶⁸ Zob. B. ADAMIAK, *Odwołanie w polskim systemie postępowania administracyjnego*, Wrocław 1980, s. 70.

⁵⁶⁹ Zob. A. KRAWIEC, *Autokontrola decyzji administracyjnej*, Kraków 2012, s. 20.

kasacyjnego, w przypadku skutecznego cofnięcia skargi kasacyjnej przez stronę skarżącą. Uprawnienie to ma na celu odciążenie NSA, ale także przyspieszenie procedury, szanując czas jako wartość procedury sądownoadministracyjnej. Wojewódzki sąd administracyjny wydaje w tej sprawie na posiedzeniu niejawnym postanowienie, na które przysługuje zażalenie.

W przypadku uprawnień, o których mowa w art. 179a p.p.s.a., jeżeli przed przedstawieniem skargi kasacyjnej NSA wojewódzki sąd administracyjny, w toku postępowania międzyinstancyjnego, stwierdzi, że w sprawie zachodzi jedna z dwóch przesłanek: nieważność postępowania albo podstawy skargi kasacyjnej są oczywiście usprawiedliwione, uchyla zaskarżony wyrok lub postanowienie, rozstrzygając na wniosek strony także o zwrocie kosztów postępowania kasacyjnego, i na tym samym posiedzeniu ponownie rozpoznaje sprawę. Przyczyną uzasadniająca wydanie orzeczenia autokontrolnego może być brak podpisu wyroku przez cały orzekający skład sędziowski⁵⁷⁰. Orzeczenie, którym będzie odpowiednio wyrok lub postanowienie (stosownie do przedmiotu skargi kasacyjnej), może zostać zaskarżone skargą kasacyjną, której wniesienie wyklucza ponowną kompetencję autokontrolną w.s.a. Wykorzystanie uprawnienia autorewizyjnego ma skutecznie przeciwdziałać przewlekłości postępowania. Udoskonalając instytucję samokontroli przez dodanie art. 178a, art. 179a, art. 195 § 3, w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi ustawodawca dał wyraz temu, że czas należy do istotnych aksjomatów w procedurze sądownoadministracyjnej, i to zarówno dla stron postępowania, jak i dla samego sądownictwa administracyjnego. Z jednej strony bowiem chroni prawa procesowe stron, a z drugiej – gwarantuje szybkość i ekonomikę postępowania. Zasada szybkości procesowej to wartość pożądana, mająca swoje umocowanie konstytucyjne (art. 45 Konstytucji RP), ale również wynika z prawa międzynarodowego (art. 6 Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności).

Rekapituluując, w postępowaniu sądownoadministracyjnym funkcja czasu jest szczególna, gdyż przede wszystkim stanowi wartość porządkującą, systematyzującą jego tok, a w kontekście środków odwoławczych – sprzyjającą pewności prawa. Jest wartością chroniącą jednostkę przed negatywnymi skutkami procesowymi (np. w przypadku instytucji przywrócenia terminu) i sprzyjającą szybkości tego postępowania. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w Wyroku z dnia 12 marca 2002 r.⁵⁷¹, szybkość rozpoznania sprawy nie jest wartością, na rzecz której można poświęcić ochronę praw podmiotowych; „uproszczenie i przyspieszenie może niewątpliwie dotyczyć kwestii formalnych (np. wprowadzenia formularzy czy skrócenia terminów składania odwołań), natomiast nie

⁵⁷⁰ Zob. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 sierpnia 2015 r., II SA/Kr 1691/14, Legalis nr 1340395.

⁵⁷¹ Wyrok z dnia 12 marca 2002 r., P 9/01, OTK Seria A 2002, nr 2, poz. 14.

może odnosić się do uprawnień stron wiążących się z obroną ich praw i interesów”. Sprawne prowadzenie postępowania sadowoadministracyjnego zależy w głównej mierze od kierownictwa sędziowskiego oraz należytego przygotowania i przeprowadzenia kolejnych faz procedowania, z wykorzystaniem kompetencji służących usprawnieniu postępowania na każdym jego etapie. Jednak szybkość nie powinna być wartością samą w sobie, czyli „wartością nadmierną”⁵⁷², ograniczającą lub dezawuuującą inne wartości, takie jak instancyjność, a stosujący prawo sąd nie może przedkładać szybkości nad jakością i rzetelność procedowania. Orzekając w sprawach sadowoadministracyjnych oraz rozpoznając środki odwoławcze, sąd powinien wykazać się racjonalną szybkością, tak aby rygorystyczna ocena przesłanek stosowania instytucji realizujących wartość czasu w postępowaniu sadowoadministracyjnym nie skutkowałą zjawiskiem przeciwnym, tj. aby czas nie stał się antywartością.

Choć nie należy wykluczać możliwości zaistnienia „zapętlenia instancyjnego”, liczba instancji nie jest jedynym determinantem długości trwania postępowania. Nieuprawnione jest demonizowanie wieloinstancyjności bez drobiazgowej analizy kompetencji sądów orzekających w I instancji. Nie bez znaczenia bowiem jest wyposażenie ich w instrumenty, które przynajmniej potencjalnie pozwolą zakończyć postępowanie w fazie postępowania międzyinstancyjnego, bez angażowania sądu wyższej instancji, a jednocześnie nie będą oznaczały rezygnacji czy zarzutu naruszenia prawa do zaskarżenia. Na czas trwania postępowania, także na etapie międzyinstancyjnym, obok wskazanej autoremedury, mają wpływ kompetencje do rozstrzygania przez sąd I instancji kwestii wypadkowych, takich jak przywrócenie terminu do wniesienia środka odwoławczego czy rozpoznawanie wniosku o przyznanie prawa pomocy. Brak możliwości orzekania w tych sprawach przez sąd I instancji oznaczałoby przesunięcie ich do sądu II instancji, co realnie oddaliłoby moment ich rozpoznania, a to ze względu na czas, po jakim sąd mógłby realnie zająć się wniesionym środkiem odwoławczym.

⁵⁷² A. BEREZKO, A. MIRUĆ, *O wartościach w prawie administracyjnym*, w: *Racjonalny ustawodawca. Racjonalna administracja*, red. D.R. KIJOWSKI, A. MIRUĆ, A. BUDNIK, Białystok 2016, s. 106.

Rozdział drugi

System środków odwoławczych w postępowaniu sądoadministracyjnym

1. Prawo do zaskarżenia

Prawo do zaskarżenia pozostaje w ścisłym związku z zaskarżalnością, rozumianą jako dopuszczalność żądania przez legitymowany podmiot kontroli orzeczeń sądowych, przy czym źródłem tej dopuszczalności są normy prawa procesowego¹. W wyniku zaskarżenia następuje nie tylko kontrola, lecz także, w zależności od przyjętego modelu kontroli instancyjnej, w razie stwierdzenia nieprawidłowości zaskarżonego orzeczenia jego uchylenie, zmiana lub wydanie w jego miejsce orzeczenia nowego, wolnego od wad. Nadto, prawo to wykazuje silne związki z prawem do sądu, stanowiąc gwarancję sprawiedliwości proceduralnej oraz element prawa do sądu².

Z zasadą dostępu do sądu związane jest prawo do drogi odwoławczej (tzw. prawo do zaskarżenia) od wydanych w toku postępowania lub kończących je rozstrzygnięć. Przy czym poglądy Trybunału Konstytucyjnego i doktryny na temat tego, czy prawo do zaskarżenia jest częścią składową prawa do sądu nie są jednolite³. Prawo do zaskarżenia bywa traktowane w orzecznictwie TK

¹ A. OKLEJAK, *Z problematyki zaskarżalności orzeczeń sądowych w postępowaniu cywilnym*, „Studia Cywilistyczne” 1975, T. 25–26, s. 218.

² M. BERNATT, *Konstytucyjne aspekty sądowej kontroli działalności administracji (między efektywnością a powściągliwością)*, „Państwo i Prawo” 2017, z. 1, s. 43.

³ Uznanie prawa do zaskarżenia jako elementu prawa do sądu wyrażono np. w Wyroku TK z dnia 12 marca 2000 r., P 9/01, OTK-A 2002, nr 2, poz. 14. Z kolei T. Wiśniewski stoi na stanowisku, że prawa do zaskarżenia nie można utożsamiać z prawem do sądu – zob. T. WIŚNIEWSKI, *Problematyka instancyjności postępowania sądowego w sprawach cywilnych*, w: „Art et ius”. *Księga pamiątkowa ku czci Sędziego Stanisława Rudnickiego*, Warszawa 2005, s. 305.

jako podmiotowe prawo⁴, będące „komponentem prawa do sądu, stanowi jedną z gwarancji prawa do rzetelnego rozstrzygnięcia spraw indywidualnych; umożliwia kontrolę poprawności rozstrzygnięć wydawanych w pierwszej instancji”⁵, przy odpowiednim ukształtowaniu procedury przed sądem drugiej instancji. W postępowaniach sądowych prawo do zaskarżenia pierwszoinstancyjnych orzeczeń traktowane jest zatem jako „środek wzmacniający prawo do sądu [...] i urealnijający jego prawidłowe urzeczywistnienie”⁶. Prawo to jest przejawem aktywności strony albo innego uczestnika postępowania skierowanej na zbadanie poprawności wydanego rozstrzygnięcia przez sąd niższej instancji. Stanowi możliwość procesową, z której może, lecz nie musi skorzystać strona lub inny legitymowany podmiot. Bezczyńność uprawnionego nie może być potraktowana jako naruszenie tego prawa, podobnie jak zrzeczenie się prawa do środka odwoławczego w celu skrócenia czasu toku instancji⁷. O tym, kiedy podmiot posiada przymiot strony, nie przesądza jednak regulacja konstytucyjna, gdyż pojęcie to w orzecznictwie TK jest wykładane autonomicznie⁸, a czynią to przede wszystkim przepisy ustaw procesowych w zakresie procedury sądowoadministracyjnej – p.p.s.a., które determinują krąg podmiotów posiadających zdolność do występowania w roli skarżącego orzeczenie.

Brak instrumentów umożliwiających zaskarżenie orzeczenia do sądu wyższej instancji „ogranicza zainteresowanym prawo do sądu, co jest sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawnego”⁹. W Wyroku z dnia 16 listopada 1999 r. Trybunał Konstytucyjny wyraźnie podkreślił, że „konstytucyjne prawo zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w I instancji stanowi bardzo istotny czynnik urzeczywistniania tzw. sprawiedliwości proceduralnej”¹⁰. Jednocześnie w innym Wyroku TK zauważył, że rolą ustawodawcy jest „równoważenie mechanizmów procesowych, gdzie ceną większej efektywności i szybkości postę-

⁴ Między innymi z powodu umiejscowienia tego prawa wśród konstytucyjnych przepisów o wolnościach i prawach.

⁵ Wyrok TK z dnia 25 lipca 2013 r., SK 17/12, Legalis nr 722202.

⁶ L. GARLICKI, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, T. 5, red. L. GARLICKI, Warszawa 2007, art. 78, s. 2.

⁷ Podobnie P. GRZEGORCZYK, K. WEITZ, w: *Konstytucja RP*, T. 1, red. M. SAFJAN, L. BOSEK, Warszawa 2016, s. 1788. Uprawnienie takie przysługuje stronie między innymi w postępowaniu administracyjnym (art. 127a k.p.a.).

⁸ M. ROMAŃSKA, *Wpływ orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego na kształt i sprawność systemu środków zaskarżenia w postępowaniu cywilnym*, „Polski Proces Cywilny” 2017, nr 2, s. 172.

⁹ Orzeczenie TK z dnia 27 czerwca 1995 r., K. 4/94, OTK 1995, cz. I, poz. 16; Wyrok TK z dnia 10 lipca 2000 r., SK 12/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 14.

¹⁰ SK 11/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 158, s. 813; zob. też K. OSAJDA, *Zasada sprawiedliwości społecznej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, w: *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego a Kodeks postępowania cywilnego. Materiały Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Postępowania Cywilnego*, wyd. 1., red. T. ERECIŃSKI, K. WEITZ, Warszawa 2010, s. 429 i nast.

powania jest niejednokrotnie wprowadzenie silniejszych rygorów formalnych, bardziej dyscyplinujących zachowania stron, zawężających zakres dostępnych środków procesowych czy też zawężających zakres kontroli instancyjnej¹¹. Ustawodawca ma zatem obowiązek nie tylko umożliwić zainteresowanej stronie prawo do wniesienia środka zaskarżenia od orzeczenia lub decyzji wydanych w I instancji, ale i umożliwić organowi rozpatrującemu środek zaskarżenia merytoryczną ocenę prawidłowości uprzednio rozstrzygniętej sprawy¹². Materialną treścią prawa do zaskarżenia jest stworzenie stronom możliwości uruchomienia procedury służącej weryfikacji pierwszoinstancyjnego rozstrzygnięcia.

Regulacja prawa do zaskarżenia orzeczeń wydanych w I instancji stanowi przedmiot regulacji konstytucyjnej w art. 78 Konstytucji RP¹³. Jak wskazuje L. Garlicki, zbliżone uregulowanie tego prawa występuje także w regulacjach konstytucyjnych niektórych innych krajów europejskich, takich jak: Chorwacja (art. 18 – „Gwarantuje się prawo zaskarżenia pierwszoinstancyjnych rozstrzygnięć wydawanych przez sądy lub inne władze. Prawo to może zostać wyjątkowo wyłączone w przypadkach określonych ustawą, jeśli zapewnione zostają inne środki ochrony prawnej¹⁴); Macedonia (art. 15 – „Gwarantuje się prawo zaskarżenia indywidualnych aktów prawnych wydanych w postępowaniu przed sądem I instancji albo aktu organu administracji, organizacji lub innej instytucji, której powierzono sprawowanie władzy publicznej¹⁵); Słowenia¹⁶ (art. 25 – „Każdy ma prawo wnoszenia odwołań i korzystania z innych środków prawnych przeciw orzeczeniom sądów i innych organów państwowych, organów wspólnot lokalnych oraz osób urzędowych, które decydują o jego prawach, obowiązkach lub interesach prawnych”); Węgry¹⁷ (w ustawie zasadniczej w brzmieniu z 1997 r.

¹¹ Wyrok TK z dnia 28 lipca 2004 r., P 2/04, Dz.U. 2004, nr 175, poz. 1825.

¹² Wyrok TK z dnia 26 listopada 2013 r., SK 33/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 124, cz. III, pkt 39 4.3.1.

¹³ Zaskarżalność orzeczeń sądowych wydanych w I instancji została wprowadzona do Konstytucji RP z 1997 r., wcześniej brak tej regulacji był traktowany jako naruszenie demokratycznego państwa prawnego – por. P. GRZEGORCZYK, K. WEITZ, w: *Konstytucja RP*, T. 1, red. M. SA-FJAN, L. BOSEK..., s. 1787; inaczej np. A. ZIELIŃSKI, *Postępowanie przed NSA w świetle „prawa do sprawiedliwego procesu sądowego*, „Państwo i Prawo” 1992, z. 7, s. 22.

¹⁴ Konstytucja Republiki Chorwacji (*Ustav Republike Hrvatske*) z dnia 22 grudnia 1990 r. ze zm., <https://www.zakon.hr/z/94/Ustav-Republike-Hrvatske>; *Konstytucja Republiki Chorwacji z dnia 22 grudnia 1990 r.*, wyd. 2 zm. i uaktual., tłum. T.M. WÓJCIK, M. PETRYŃSKA, Warszawa, Wydawnictwo Sejmowe, 2007.

¹⁵ Konstytucja Republiki Macedonii (*Устав на Република Македонија*) z dnia 17 listopada 1991 r. ze zm., <https://sobranie.mk/WBStorage/Files/UstavnaRmizmeni.pdf>; *Konstytucja Republiki Macedonii*, tłum. T.M. WÓJCIK, Warszawa, Wydawnictwo Sejmowe, 1999.

¹⁶ Konstytucja Republiki Słowenii (*Ustava Republike Slovenije*) z dnia 23 grudnia 1991 r. z zm., <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=USTA1>.

¹⁷ Konstytucja Węgier (*Magyarország alkotmánya*) z dnia 25 kwietnia 2011 r., ze zm., https://www.keh.hu/magyarorszag_alaptorvenye/1515-Magyarorszag_Alaptorvenye&pnr=1.

w § 57 ust. 5¹⁸ i art. XXVIII ust. 7 w brzmieniu z dnia 25 kwietnia 2011 r. – „Każdy ma prawo do korzystania z środków prawnych przeciw wyrokom sądowym, decyzjom władz lub organów administracji publicznej, jeżeli naruszają jego prawa lub interes prawny”¹⁹). Wskazane regulacje odnoszą się wprost do zaskarżalności. Podobna do polskiej regulacja przewidująca prawo do zaskarżenia znajduje się w art. 43 Konstytucji Albanii, który stanowi, że „Każdemu przysługuje prawo do wniesienia odwołania od wyroku sądowego do sądu wyższej instancji, z wyjątkiem przypadków, gdy Konstytucja przewiduje inaczej”²⁰.

Jak już zauważono, prawo do zaskarżania rozstrzygnięć wywodzi się z art. 78 Konstytucji RP i pozostaje w związku z art. 176 Konstytucji RP, gdyż rozpoznanie sprawy przez sąd II instancji jest uzależnione od wniesienia środka zaskarżenia²¹. Jednak prawo do wniesienia środka zaskarżenia nie może być utożsamiane z instancyjnością postępowania. Zaskarżalność jest pojęciem szerszym od instancyjności. Nie każdy środek zaskarżenia ma bowiem charakter dewolutywny. Jak podkreślono w Wyroku TK z dnia 15 maja 2000 r., przepis art. 78 Konstytucji RP wyraźnie odwołuje się „do sformułowania »orzeczenia i decyzje wydane w I instancji«, sugeruje, iż chodzi tu o środki prawne uruchamiające tzw. kontrolę instancyjną (tok instancji), a więc zwyczajne środki prawne (środki odwoławcze) o charakterze w zasadzie dewolutywnym”, preferując w ten sposób instancyjność pionową. Przez zaskarżalność należy rozumieć żądanie legitymowanego podmiotu przewidziane w prawie procesowym do dokonania kontroli prawidłowości orzeczenia sądowego²². Również w doktrynie podkreśla się, aby rozgraniczyć instancyjność postępowania rozumianą jako model organizacji sądów od konstytucyjnej gwarancji prawa do zaskarżalności orzeczeń. „W rezultacie instancyjność postępowania byłaby instytucjonalną gwarancją rzetelnego procesu, a kontrola odwoławcza – procesową gwarancją”²³. Prawo do zaskarżenia „to rodzaj aktywności strony, przez którą realizuje ona swoje uprawnienie (środek ochrony swoich wolności i praw) do zweryfikowania

¹⁸ L. GARLICKI, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, T. 5, red. L. GARLICKI..., s. 1.

¹⁹ *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. L. GARLICKI, tłum. J. SNOPEK, Warszawa 2011, s. 826.

²⁰ Konstytucja Republiki Albanii (*Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë*) z dnia 21 października 1998 r., <http://www.qbz.gov.al/Kushtetuta%20me%20pjese/Kushtetuta-2017.pdf>; *Konstytucja Albanii z 1998 roku*, tłum. D. HORODYSKA, E. LLOHA, Warszawa, Wydawnictwo Sejmowe, 2001.

²¹ Por. np. A. JAKUBECKI, *Kilka uwag o instancyjności postępowania cywilnego na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, w: *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego a Kodeks postępowania cywilnego. Materiały Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Postępowania Cywilnego*, red. T. ERECIŃSKI, K. WEITZ..., s. 85.

²² Por. A. OKLEJAK, *Z problematyki zaskarżalności orzeczeń sądowych...*, s. 218.

²³ A. ŁAZARSKA, *Rzetelny proces cywilny*, Warszawa 2012, s. 294.

zapadłego orzeczenia albo decyzji”²⁴. Nie zawsze bowiem prawo do zaskarżenia oznacza, że dojdzie do kontroli instancyjnej rozstrzygnięcia.

Przepis art. 176 ust. 1 Konstytucji RP powinien być traktowany jako norma ustrojowa dopełniająca art. 78 Konstytucji RP, dzięki czemu możliwe staje się zapewnienie większej elastyczności „w zakresie odstępstw od zaskarżalności orzeczeń pierwszoinstancyjnych, a jednocześnie narzuca im pewne granice”²⁵. Ustawodawca w art. 78 Konstytucji RP posłużył się szerokim zwrotem „zaskarżenie”, nie precyzując właściwości środków prawnych urzeczywistniających prawo do zaskarżenia ani nie wskazując *expressis verbis* preferowanego środka zaskarżenia czy zakresu kontroli instancyjnej. Przy czym istotą i jednocześnie minimalnym standardem „zaskarżenia” w rozumieniu konstytucyjnym jest możliwość domagania się kontroli orzeczenia sądu I instancji przez sąd II instancji²⁶. Zabieg legislacyjny tego typu wydaje się uzasadniony ze względu na ramowy charakter postanowień konstytucyjnych oraz fakt, że przepis ten znajduje zastosowanie do wszystkich rodzajów postępowania sądowego (cywilnego, sądownoadministracyjnego i karnego). Rolą racjonalnego ustawodawcy staje się w pozostałym zakresie określenie „kognicji sądów drugiej instancji i związany z nim wybór charakteru środka zaskarżenia”²⁷. Jak wcześniej zauważono, preferowany jest dewolutywny środek prawny, nie oznacza to niedopuszczalności środków o charakterze niedewolutywnym, w przeciwnym razie przepis art. 176 ust. 1 Konstytucji byłby w dużym zakresie zbędny²⁸, a ustawodawca w przepisie art. 78 Konstytucji RP posłużyłby się zwrotem „odwołanie” zamiast szeroko „zaskarżenie”. *Ratio legis* przyjętego rozwiązania jest objęcie zakresem zaskarżenia różnych, właściwych dla poszczególnych procedur, środków prawnych, których cechą wspólną jest stworzenie stronie możliwości uruchomienia weryfikacji orzeczenia wydanego w I instancji bez przesądzania następstw uwzględnienia przez sąd II instancji

²⁴ M. MICHALSKA, *Prawo do zaskarżenia orzeczenia w postępowaniu cywilnym (uwagi na tle art. 78 i 176 ust. 1 Konstytucji RP)*, w: *Współczesne przemiany postępowania cywilnego*, red. P. POGONOWSKI, P. CIOCH, E. GAPSKA, J. NOWIŃSKA, Warszawa 2010, s. 181.

²⁵ P. GRZEGORCZYK, w: „System Prawa Procesowego Cywilnego”, red. J. GUDOWSKI, T. 3, cz. 1: *Środki zaskarżenia*, Warszawa 2013, s. 48.

²⁶ Wyroki TK z dnia: 16 listopada 1999 r., SK 11/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 158; 5 grudnia 2005 r., SK 26/05, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 128; 14 października 2010 r., sygn. K 17/07, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 75; 25 lipca 2013 r., SK 61/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 84; uzasadnienie Uchwały NSA z dnia 26 października 2009 r., I OPS 10/09, ONSAiWSA 2010, nr 1, poz. 1.

²⁷ P. GRZEGORCZYK, *Dopuszczalność i kształt apelacji w postępowaniu cywilnym – perspektywy przyszłej regulacji z uwzględnieniem standardów konstytucyjnych i międzynarodowych*, w: *Postępowanie rozpoznawcze w przyszłym kodeksie postępowania cywilnego, Materiały Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Postępowania Cywilnego w Katowicach–Kocierzu (26–29 września 2013 r.)*, red. K. MARKIEWICZ, A. TORBUS, Warszawa 2014, s. 261.

²⁸ Tak: S. STEIBORN, *Ograniczenia zaskarżalności wyroku wydanego w I instancji jako środek uproszczenia procesu karnego w świetle prawa do dwuinstancyjnego postępowania (uwagi „de lege lata” i „de lege ferenda”)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, T. 13, s. 376.

środka odwoławczego. Trybunał Konstytucyjny stoi przy tym na stanowisku, że „konstytucyjna kwalifikacja konkretnych środków zaskarżenia pozostawionych przez prawodawcę do dyspozycji strony uwzględniać musi całokształt unormowań determinujących przebieg danego postępowania. W szczególności konieczne jest zarówno odniesienie do rodzaju sprawy rozstrzyganej w danym postępowaniu, struktury i charakteru organów podejmujących rozstrzygnięcie, jak i wreszcie konsekwencji oddziaływania innych zasad i norm konstytucyjnych, w szczególności zaś konstytucyjnej zasady prawa do sądu”²⁹. W dalszej konsekwencji za dopuszczalne należy przyjąć wprowadzenie przez ustawodawcę, w zgodzie z art. 78 Konstytucji RP, instancji poziomej (zaskarżalności poziomej), przy jednoczesnym określeniu zakresu przedmiotowego zaskarżenia.

Konstytucyjne prawo do zaskarżenia rozstrzygnięć ma charakter ogólny w tym kontekście, że szczegółowa regulacja trybu zaskarżenia oraz ewentualnych wyjątków stanowi przedmiot ustawodawstwa zwykłego. Trybunał Konstytucyjny w orzecznictwie³⁰ podkreślił możliwość wprowadzania wyjątków od prawa do zaskarżenia, przy czym muszą one być uzasadnione, nie mogą skutkować naruszeniem innych norm konstytucyjnych (przede wszystkim art. 2 i 45 Konstytucji RP), a także samej zasady ogólnej wyznaczonej przez art. 78 Konstytucji RP, muszą zaś być zgodne z zasadą proporcjonalności i racjonalności. Prawo do zaskarżenia nie ma zatem charakteru absolutnego. Jak zauważono w Wyroku TK z dnia 18 września 2014 r., „wywodzone z art. 78 Konstytucji [...] prawo do skutecznego środka odwoławczego dotyczy tylko tych orzeczeń bądź decyzji, które rozstrzygają merytorycznie o wolnościach i prawach jednostki. Prawo do zaskarżenia nie może być utożsamiane z możliwością kwestionowania każdej czynności podejmowanej przez organ władzy publicznej w ramach toczącego się postępowania”³¹. Dopuszczenie do zaskarżenia każdego orzeczenia byłoby niecelowe i sprzeczne z założeniami prakseologicznymi postępowania sądowego. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. I tak w Wyroku z dnia 22 października 2015 r. TK przyjął, że „rezygnacja przez ustawodawcę ze środków zaskarżenia od orzeczeń w przedmiocie przewlekłości postępowania jest racjonalnym ograniczeniem prawa do sądu i prawa do zaskarżalności orzeczeń wydanych w pierwszej instancji oraz nie godzi w prawa i interesy stron postępowania głównego, ale służy realizacji przysługującego im prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki”³². Przyczyny ograniczenia prawa do zaskarżenia rozstrzygnięć mogą mieć również źródło natury ustrojowo-organizacyjnej, skutkiem czego „uzasadnieniem dla wykluczenia prawa do zaskarżania orzeczeń organów administracji może być to, że brak jest w struktu-

²⁹ Wyrok TK z dnia 16 listopada 1999 r., SK 11/99, OTK 1999, nr 7, poz. 158.

³⁰ Wyrok TK z dnia 12 marca 2000 r., P 9/01, OTK-A 2002, nr 2, poz. 14; Wyrok TK z dnia 18 kwietnia 2005 r., SK 6/05, OTK-A 2005, nr 4, poz. 36.

³¹ Wyrok TK z dnia 18 września 2014, K 44/12.

³² SK 28/14, Dz.U. 2015, poz. 1785.

rze organów administracji instytucji, które mogłyby w sposób rzetelny i nienaruszający zasad organizacji administracji pełnić rolę organów nadzoru³³ albo, jak w przypadku zaskarżalności poziomej, brak wystarczającej liczby sędziów.

Prawo do zaskarżenia wynikające z art. 78 Konstytucji RP może podlegać ograniczeniom na zasadach wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, czyli uwzględniając zasadę proporcjonalności. Ograniczenia te mogą również polegać na wyłączeniu dewolutywności lub suspensywności środka zaskarżenia, ale także na wprowadzeniu terminów procesowych, formularzy czy opłat. Możliwość ich uregulowania wynika z proceduralnej natury prawa do zaskarżenia, a także pośrednio z art. 78 zd. 2 *in fine* Konstytucji RP, który upoważnia ustawodawcę do określenia trybu zaskarżania³⁴. Należy podkreślić, że zd. 2 art. 78 Konstytucji RP dopuszcza nie tylko ograniczenia, lecz również wyjątki od prawa do zaskarżenia. Trybunał Konstytucyjny w Wyroku z dnia 14 listopada 2006 r.³⁵ wyraził pogląd, zgodnie z którym „Wyjątki te stanowią instytucję odrębną od możliwości ograniczania korzystania z praw i wolności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji nie jest samoistnym prawem konstytucyjnym, ale jednym ze środków ochrony tych praw (i wolności). Oznacza to, że do art. 78 Konstytucji nie można wprost stosować wymagań ustanowionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, a więc wyjątki [...] mogą być wprowadzane z innych przyczyn niż konieczność ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, zaś ustawodawca ma tutaj większy stopień swobody, przy czym uwzględnić trzeba, iż ograniczenie prawa oparte go na art. 78 Konstytucji dotyczy także regulacji z art. 176 ust. 1 Konstytucji, dotyczącego zresztą tylko postępowania sądowego”. Przykładem takiego wyjątku w procedurze sądownoadministracyjnej jest art. 151a § 3 p.p.s.a., który czyni postępowanie w sprawie sprzeciwu jednoinstancyjnym³⁶. Jak słusznie zauważa M. Bogusz³⁷, zbyt liczne lub znaczące wyjątki rodzą ryzyko stania się zasadą.

³³ Z uzasadnienia Wyroku TK z dnia 14 listopada 2006 r., SK 41/04, OTK-A 2006, nr 10, poz. 150.

³⁴ Wyrok TK z dnia 29 kwietnia 2008 r., SK 11/07, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 47.

³⁵ Wyrok TK z dnia 14 listopada 2006 r., SK 41/04, OTK-A 2006, nr 10, poz. 150.

³⁶ Szerzej zob. M. JAGIELSKA, J. JAGIELSKI, R. STANKIEWICZ, M. GRZYWACZ, w: *Postępowanie przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. M. WIERZBOWSKI, Warszawa 2017, s. 683; A. ZIÓLKOWSKA, *Decyzja kasacyjna powodująca przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji (art. 138 par. 2 k.p.a. i art. 138 par. 2a k.p.a.) w nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 roku*, w: *Nowe instytucje procesowe w postępowaniu administracyjnym w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 roku*, red. A. GRONKIEWICZ, A. ZIÓLKOWSKA, Katowice 2017, s. 329–330; Prace Rady Legislacyjnej, *Opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw*, „Przegląd Legislacyjny” 2018, nr 1, s. 105.

³⁷ M. BOGUSZ, *Zasada dwuinstancyjności a zasada zaskarżalności rozstrzygnięć wydawanych w postępowaniu administracyjnym w pierwszej instancji (uwagi na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, T. 38, s. 666.

Z tego powodu należy zwrócić uwagę na poglądy Trybunału Konstytucyjnego w zakresie racjonalizacji wyjątków i ograniczeń od zasady zaskarżalności.

Bez wątpienia ustawodawca nie może dowolnie ograniczać prawa do zaskarżalności, gdyż może to skutkować naruszeniem jego istoty. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego³⁸ wynika, że do naruszenia prawa do zaskarżalności może dochodzić w dwojaki sposób: bezpośrednio – przez wyłączenie dopuszczalności wniesienia środka zaskarżenia, oraz pośrednio – przez wprowadzenie przesłanek formalnych warunkujących skuteczność wniesionego środka, często także blokujących lub przynajmniej utrudniających korzystanie z niego.

Problem pośredniego naruszania prawa do zaskarżenia jest przedmiotem zainteresowania TK, który w odniesieniu do postępowania sadowoadministracyjnego w Wyroku z dnia 8 kwietnia 2014 r.³⁹ uznał, że odrzucenie, bez wezwania do usunięcia braków, skargi kasacyjnej niespełniającej wymogu zamieszczenia w niej wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia wraz z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany jest niezgodne z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz z art. 78 Konstytucji RP, a także z wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Regulacja, która nakłada na sądy obowiązek odrzucania środka zaskarżenia, ze względu na dostrzeżone, a nieusuwalne braki formalne środków odwoławczych przed ich merytorycznym rozpoznaniem, stanowi zdaniem Trybunału ograniczenie dostępu do sądu II instancji. Krytycznie do powyższego Wyroku odniósł się W. Piątek⁴⁰, który zauważył, że TK nie dostrzegł, że zainicjowanie postępowania przed sądem II instancji zazwyczaj łączy się ze zwiększeniem wymogów formalnych tak w odniesieniu do środka zaskarżenia, jak i jego rozpoznania. Jednocześnie należy podkreślić uprawnienie ustawodawcy do ustanowienia określonych wymogów formalnych, zmierzających do przyspieszenia postępowania. Formalizm procesowy jako taki jest niezbędny w demokratycznym państwie prawnym. Zapewnia sprawność i rzetelność postępowania, a brak rygorów formalnych mógłby skutkować arbitralnością rozstrzygnięć i destrukcją wymiaru sprawiedliwości. Granicą formalizmu procesowego jest zachwianie balansu i proporcji pomiędzy interesami wymiaru sprawiedliwości a prawami jednostki. Jednocześnie w omawianym zakresie na uwagę zasługuje inny Wyrok TK z dnia 29 kwietnia 2005 r.⁴¹, w którym potwierdzono zgodność postanowień p.p.s.a. w zakresie formalizmu skargi kasacyjnej z regulacją konstytucyjną zawartą w przepisie art. 78 Konstytucji RP. Wyrażono w nim stanowisko, że wprowadzenie wymogów skargi kasacyjnej oraz sposobu określenia skutków braków formalnych skargi nie można uznać za nadmierne utrudnienie dostępu do dwuinstancyjnego postępowania. Przekonuje

³⁸ Wyrok TK z dnia 12 lutego 2002 r., P 9/01, OTK-A 2/2002, poz. 14.

³⁹ Wyrok TK z dnia 8 kwietnia 2014 r., SK 22/11, OTK-A 2014, nr 4, poz. 37.

⁴⁰ W. PIĄTEK, *Glosa do Wyroku TK z dnia 8 kwietnia 2014 r., SK 22/11, OTK-A 2014, nr 4, poz. 37*, ZNSA 2014, nr 4, s. 175–176.

⁴¹ Ts 34/05, OTK-B 2006, nr 1, poz. 26.

o tym istnienie przymusu adwokacko-radcowskiego dla sporządzenia skargi kasacyjnej. Jego wprowadzenie miało na celu zapewnienie skarżącemu możliwości skutecznego wniesienia środka odwoławczego, ze względu na jego rygorystyczny i sformalizowany charakter. Natomiast uchybienie przez pełnomocnika skarżącego warunkom skargi kasacyjnej, przez brak określenia podstawowych warunków skargi, o których mowa w art. 176 p.p.s.a., wynikające z niewłaściwego zastosowania przepisów, nie może uzasadniać zarzutu naruszenia prawa strony do zaskarżenia orzeczenia sądu I instancji.

Pośrednią formę naruszenia prawa do zaskarżalności również w doktrynie wskazuje się jako występującą w regulacji odnoszącej się do skargi kasacyjnej⁴² w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Taka sytuacja może być oceniana jako nieprawidłowe ukształtowanie trybu zaskarżenia, co prowadzi do naruszenia prawa do sądu (art. 45 Konstytucji RP w zw. z art. 78 zd. 2). Niemniej wydaje się, że zamysł ustawodawcy był inny; jego zamierzeniem nie było wprowadzenie regulacji ograniczającej dostęp do środka odwoławczego.

Brak możliwości wniesienia środka zaskarżenia nie skutkuje bezpośrednio naruszeniem prawa do sądu. W świetle art. 176 Konstytucji RP należy również dopuścić wyłączenie zaskarżalności niektórych orzeczeń wпадkowych wydanych w toku postępowania⁴³. Zakłada się bowiem, że postanowienia wпадkowe ulegają weryfikacji instancyjnej wraz z orzeczeniem kończącym postępowanie o tyle, o ile postanowienia te będą poddawane weryfikacji w ostatecznym rozstrzygnięciu, choćby z uwagi na ocenę prawidłowości zachowanej procedury⁴⁴. Jednocześnie należy podkreślić, że zasada dwuinstancyjności powinna być zachowana w wпадku tych rozstrzygnięć incydentalnych, które dotyczą praw i obowiązków strony lub uczestników postępowania. W odniesieniu do rozstrzygnięć zamykających drogę do merytorycznego rozpatrzenia sprawy zasada zaskarżalności powinna mieć charakter bezwzględny. W szczególności jej zakresem należy objąć wyroki orzekające w sprawie oraz postanowienia kończące postępowanie.

W odniesieniu do rozstrzygnięć wпадkowych⁴⁵ należy podkreślić, że zarówno w postępowaniu sądownoadministracyjnym, cywilnym i karnym nie budzi

⁴² Por. np. Z. KMIĘCIAK, *Podstawy skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 1, s. 17.

⁴³ R. HAUSER, *Konstytucyjny model polskiego sądownictwa administracyjnego*, w: *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. STELMASIAK, J. NICZYPORUK, S. FUNDOWICZ, Lublin 2003, s. 114 i nast.

⁴⁴ Por. Wyrok TK z dnia 18 kwietnia 2005 r., SK 6/05, OTK-A 2005, nr 4, poz. 36; Wyrok TK z dnia 7 marca 2005 r., P 8/03, Dz.U. 2005, nr 41, poz. 400.

⁴⁵ Kategoria kwestii wпадkowych (inaczej akcesoryjnych, ubocznych) jest niejednorodna. Mogą być wydawane w każdej fazie postępowania zarówno przed sądem I instancji, jak i przed sądem II instancji. M. Waligórski zalicza do nich zagadnienia dotyczące dopuszczalności procesu (w tym dopuszczalność drogi sądowej), właściwości i składu sądu, opłat oraz zwolnienia z nich itp. – zob. M. WALIGÓRSKI, *Proces cywilny. Dynamika procesu (postępowanie)*, Warszawa 1947, s. 41 i nast. Pełnią one funkcję służebną w stosunku do postępowania głównego –

wątpliwości dopuszczalność ich zaskarżenia, jeżeli ustawa tak stanowi⁴⁶, natomiast problematyczna pozostaje kwestia ich zaskarżalności w przypadku, gdy po raz pierwszy wydawane są przez sąd drugoinstancyjny. Podkreślenia wymaga charakter tych orzeczeń oraz wskazanie, że tworzą bardzo zróżnicowany zbiór z punktu widzenia ich prawnego reżimu. W zakresie ich zaskarżalności „Czasem wystarczającą kontrolę decyzji w tych sprawach zapewnia kontrola instancyjna ostatecznego orzeczenia »w sprawie«, czasem ustawodawca zwykły przyznaje możliwość weryfikacji rozstrzygnięcia kwestii wpadkowej w ramach zażalenia (rozpatrywanego przez sąd wyższej instancji), czasem taką możliwość weryfikacji w ogóle się wyklucza”⁴⁷.

Analiza orzecznictwa TK w omawianym zakresie wskazuje, że jest ono w pełni niejednolite, przy czym możliwe jest wskazanie dwóch rozbieżnych kierunków rozumowania. Według pierwszej koncepcji, zaskarżeniu podlegają jedynie rozstrzygnięcia wydane tylko przez sąd I instancji. Z prawa do zaskarżenia nie można skorzystać w sytuacji, w której sąd II instancji pierwszy raz rozstrzyga o określonej kwestii. Nadto, prawo to nie przysługuje w odniesieniu do tych rozstrzygnięć sądu II instancji, które są oparte na odmiennych ustaleniach niż te, których dokonał sąd I instancji⁴⁸. Interesujące i zarazem kluczowe jest stanowisko TK co do kwalifikacji postępowania pierwszo- lub drugoinstancyjnego. W ocenie TK o kwalifikacji postępowania jako I lub II instancji nie może rozstrzygać jedynie fakt, że sąd w pewnym zakresie dokonuje nowych ustaleń lub rozpoznaje daną kwestię „po raz pierwszy”⁴⁹. Zdaniem TK, sądem I instancji jest ten sąd, przed którym rozpoczyna się postępowanie sądowe, w wyniku którego organ ten ma wydać rozstrzygnięcie dotyczące sporu istniejącego między stronami⁵⁰. Instancja powinna być zatem interpretowana przez pryzmat sprawy jako całości, a nie konkretnego rozstrzygnięcia. W konsekwencji należy przyjąć, że „art. 78 Konstytucji RP nie wyraża nakazu stworzenia

zob. też J. KRAJEWSKI, *Zaskarżenie orzeczeń wpadkowych wydanych po raz pierwszy przez sąd wojewódzki jako rewizyjny*, „Palestra” 1971, nr 6, s. 4 i nast.

⁴⁶ Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że ustawodawca może przyznać prawo do zaskarżania orzeczeń, które nie rozstrzygają „sprawy” (w rozumieniu konstytucyjnym), a dotyczą jedynie tzw. kwestii incydentalnych, jak również orzeczeń, które zostały wydane w II instancji lub zapadają w postępowaniu o charakterze nadzwyczajnym. Jednakże zgodnie z ugruntowanym w orzecznictwie konstytucyjnym poglądem, wprowadzenie dodatkowej kontroli wydanego w II instancji orzeczenia wymaga uwzględnienia wszystkich istotnych wymogów konstytucyjnych (zob. np. Wyrok z dnia 30 maja 2007 r., SK 68/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 53 i cytowane tam orzecznictwo).

⁴⁷ Wyrok TK z dnia 2 czerwca 2010 r., SK 38/09, OTK-A 2009, nr 5, poz. 46.

⁴⁸ Wyrok TK z dnia 11 marca 2003 r., SK 8/02, OTK-A 2003, nr 3, poz. 20.

⁴⁹ Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2010 r., SK 2/09, OTK-A 2010, nr 1, poz. 1; Wyrok TK z dnia 1 lutego 2005 r., SK 62/03, OTK-A 2005, nr 2, poz. 11.

⁵⁰ Z uzasadnienia Wyroku TK z dnia 1 lutego 2005 r., SK 62/03, OTK-A 2005, nr 2, poz. 11, a także Wyrok TK z dnia 12 czerwca 2002 r., P 13/01, OTK-A 2002, nr 4, poz. 42; Wyrok TK z dnia 30 października 2012 r., SK 20/11, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 110.

możliwości zaskarżenia orzeczeń wydanych w II instancji niezależnie od ich przedmiotu”⁵¹.

Odmienne stanowisko, zgodnie z którym sądem I instancji jest nie tylko ten sąd, który rozpoczyna postępowanie, ale także ten, który rozstrzyga pewne zagadnienie po raz pierwszy, zostało sformułowane przez TK w Wyroku z dnia 27 marca 2007 r.⁵², w którym podkreślono, że uniemożliwienie zaskarżenia postanowienia w przedmiocie kosztów procesu zasądzonych po raz pierwszy przez sąd II instancji jest niezgodne z art. 78 w zw. z art. 176 ust. 1 Konstytucji RP. Pogląd ten spotkał się z krytyką w doktrynie⁵³, gdyż przyjęcie tego stanowiska mogłoby sugerować, że rozstrzygnięciem wydanym w I instancji jest każde rozstrzygnięcie, o którym sąd po raz pierwszy orzekł, co w konsekwencji mogłoby rodzić potrzebę wprowadzenia w odniesieniu do tych orzeczeń dalszej instancji (co skutkowałoby swoistego rodzaju zapętleniem i w efekcie wydłużeniem czasu trwania postępowania głównego) lub tzw. instancji poziomej. W doktrynie⁵⁴ słusznie podkreśla się, że instancyjność pionowa powinna odnosić się tylko do orzeczeń dotyczących całego postępowania, odnoszących się do *meritum* sprawy, a nie do każdego rozstrzygnięcia w toku postępowania. Orzeczenia wydawane przez sąd II instancji, nawet wtedy, gdy są wydawane po raz pierwszy, lecz nie dotyczą istoty sprawy, nie podlegają reżimowi art. 176 ust. 1 Konstytucji RP, ale przepisom art. 78 Konstytucji RP. Podobnie rzecz się ma w stosunku do zarządzeń wydanych przez przewodniczącego sądu II instancji. Takie rozumowanie instancyjności otwiera dyskusję w zakresie wykorzystania zaskarżalności (instancyjności) poziomej.

W tym kontekście pojawia się potrzeba odniesienia się do kwestii orzeczenia o kosztach postępowania przez sąd drugoinstancyjny. Kwestia kosztów postępowania zalicza się do problematyki ciężarów procesowych⁵⁵. Oprócz oczywistej funkcji, pełnią także inne, mianowicie funkcje społeczną i wychowawczą⁵⁶. Orzeka się o nich incydentalnie. Pierwotnie, w Wyroku z dnia 9 lutego 2010 r.⁵⁷,

⁵¹ P. GRZEGORCZYK, w: „System Prawa Procesowego Cywilnego”, red. J. GUDOWSKI, T. 3, cz. 1..., s. 46.

⁵² Wyrok TK z dnia 27 marca 2007 r., SK_3/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 32.

⁵³ Zob. A. JAKUBECKI, *Kilka uwag o instancyjności postępowania cywilnego...*, s. 100; P. GRZEGORCZYK, *Glosa do wyroku z dnia 27 marca 2007 r., SK 3/05, OTK-A 2007, nr 3, poz. 32*, „Przegląd Sądowy” 2007, nr 11–12, s. 190–204.

⁵⁴ F. ZEDLER, *Zagadnienie instancyjności postępowania cywilnego*, w: *Prace z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci Sędziego Janusza Pietrzykowskiego*, red. Z. BANASZCZYK, Warszawa 2000, s. 386.

⁵⁵ Por. M. WALIGÓRSKI, *Proces cywilny. Funkcja i struktura*, Warszawa 1947, s. 191; podobnie L. BŁYSTAK, M. KAZEK, *Koszty postępowania sądownoadministracyjnego*, Warszawa 2015, s. 113.

⁵⁶ T. ZEMBRUSKI, *Zaskarżanie orzeczeń incydentalnych wydanych po raz pierwszy w toku instancji (uwagi na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego)*, „Przegląd Sądowy” 2007, nr 9, s. 27.

⁵⁷ Wyrok TK z dnia 9 lutego 2010 r., SK 10/09, OTK-A 2009, nr 2, poz. 10. Podobne stanowisko TK zajął w Wyroku z dnia 26 listopada 2013 r., SK 33/12, w którym wskazał, że brak możliwości zaskarżenia postanowienia w przedmiocie kosztów nieopłaconej przez strony

TK uznał za niekonstytucyjną regulację uniemożliwiającą zaskarżenie postanowienia w przedmiocie kosztów procesu zasądzonych po raz pierwszy przez sąd II instancji (z art. 78 w zw. z art. 176 ust. 1 w zw. z art. 45 ust. 1 oraz w zw. z art. 32 Konstytucji). W późniejszym orzecznictwie nastąpiła zmiana podejścia w tym zakresie. Trybunał Konstytucyjny w Wyroku z dnia 15 listopada 2016 r. uznał, że niemożność zaskarżenia orzeczenia o kosztach postępowania wydanego przez ten sąd po raz pierwszy nie narusza konstytucyjnego standardu. W ocenie Trybunału przyjęcie takiego rozwiązania stanowi wyraz „koniecznego kompromisu między potrzebą ograniczenia dostępu do najwyższej instancji sądownictwa administracyjnego a prawem jednostki do rozpoznania sprawy. Zdaniem Trybunału, nie można oczekiwać, by NSA – oprócz nadzoru judykacyjnego nad wojewódzkimi sądami administracyjnymi oraz działalności zmierzającej do ujednolicenia praktyki stosowania prawa – angażował się w weryfikację już rozstrzygniętych spraw incydentalnych, w istocie rzeczy – technicznych i, co wymaga szczególnego podkreślenia, nierozzerwalnie powiązanych z niepodlegającym zaskarżeniu orzeczeniem wydanym w sprawie głównej. Przeciwny pogląd byłby nie do pogodzenia z podstawowymi kompetencjami NSA, których realizacja warunkuje bezpieczeństwo obrotu prawnego i pewność prawa, a także z przyjętym dwuinstancyjnym modelem postępowania sądowniczym”⁵⁸.

Zasadniczo należy zgodzić się z poglądem, że ograniczanie czy wręcz limitowanie środków zaskarżenia rozpoznawanych przez NSA stanowi pochodną roli i zadań tego sądu, a jednocześnie jest nie tylko racjonalne, lecz wręcz niezbędne. Przyjęcie odmiennego rozumowania mogłoby, jak zauważa TK w Wyroku z dnia 13 października 2015 r.⁵⁹, „paradoksalnie [...] niekorzystnie oddziaływać na prawo do sądu i skutkować obniżeniem jakości wydawanych rozstrzygnięć, z rażąco szkodą dla chronionego konstytucyjnie bezpieczeństwa obrotu prawnego (art. 2 i art. 7 Konstytucji) [...] [oraz] dynamiki rozpoznawanych spraw, godząc tym samym w jeden z elementów prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), jakim jest prawo do niezwłocznego rozpoznania sprawy”. W Wyroku z dnia 15 listopada 2016 r. TK sprzeciwił się postulatowi uzupełnienia przepisów p.p.s.a. o *novum* w postaci niedewolutywnego zażalenia na postanowienie NSA w sprawie zasądzonych przez niego kosztów postępowania, argumentując, że taki środek zaskarżenia nie tylko nie harmonizowałby z zastanym systemem zaskarżalności orzeczeń wydanych w postępowaniu sądowniczym, lecz także, pośrednio, uderzałby w hierarchicznie nadrzędną pozycję NSA, czyniąc go „zwykłym” sądem. Według Trybunału, takie zmiany w p.p.s.a. nie byłyby obojętne dla efektywności działania tej najwyższej instancji sądownictwa

pomocy prawnej udzielonej z urzędu, zasądzonych po raz pierwszy przez sąd odwoławczy, jest niezgodny z art. 78 w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

⁵⁸ Wyrok TK z dnia 15 listopada 2016 r., SK 46/15, 87/A/2016.

⁵⁹ TK w Wyroku z dnia 13 października 2015 r., SK 63/12, Z.U. 2015, poz. 1673, OTK-A 2015 nr 9, poz. 146.

administracyjnego, korzystającej z władzy wydawania rozstrzygnięć niepodlegających dalszej kontroli. Z uwagi na powyższe TK wyraził stanowisko, zgodnie z którym „za wyłączeniem możliwości zaskarżenia orzeczenia o kosztach postępowania wydanego po raz pierwszy przez NSA przemawiają racje natury konstytucyjnej. Rozwiązanie to należy uznać za przydatne i konieczne do realizacji takich wartości, jak prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki oraz stabilność prawomocnych orzeczeń sądowych – istotniejszych aniżeli prawa skarżącej. W konsekwencji kwestionowany brak środka zaskarżenia nie narusza art. 78 w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji”⁶⁰. Zarazem Trybunał zastrzegł, że konstytucyjna zasada dwuinstancyjności nie wymaga, aby rozstrzygnięcie sądu II instancji w kwestii zwolnienia od kosztów postępowania musiało podlegać dalszej kontroli instancyjnej⁶¹.

Oczywiste jest, co zostało już podkreślone, że dopuszczenie możliwości zaskarżenia wszystkich orzeczeń wydawanych w kwestiach proceduralnych może rodzić prakseologiczną sprzeczność⁶². Przeciw szerokiemu rozumieniu zaskarżalności przemawiają zatem względy celowościowe. Zasada instancyjności nie wymaga zapewnienia środka zaskarżenia od każdego również wypadkowego i incydentalnego rozstrzygnięcia zapadającego w toku postępowania⁶³. Z zasady dwuinstancyjności nie można wyprowadzać takiego ukształtowania postępowania, aby dopuszczalne było wyposażenie strony w środek zaskarżenia w każdej kwestii incydentalnej, wypadkowej, niemającej charakteru odrębnej sprawy w rozumieniu Konstytucji RP. Konieczność ich wprowadzenia do katalogu środków zaskarżenia może natomiast wynikać z ogólnego wymogu ukształtowania procedury sądowej zgodnie z zasadami sprawiedliwości proceduralnej⁶⁴. Jeżeli orzeczenie sądu II instancji rozstrzyga kwestię po raz pierwszy, to jeżeli odnosi się ono do kwestii istotnych dla praw jednostki lub sąd orzeka o prawach i obowiązkach stron⁶⁵ – powinno być weryfikowane przez wzgląd na wynikającą z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP zasadę sprawiedliwości proceduralnej. Niekoniecznie musi to być jednak weryfikacja w pionowym trybie instancyjnym⁶⁶.

⁶⁰ Wyrok TK z dnia 15 listopada 2016 r., SK 46/15, 87/A/2016.

⁶¹ SK 19/08, Dz.U. 2009, nr 58, poz. 486.

⁶² Zob. F. ZEDLER, *Glosa do Postanowienia SN z dnia 29 kwietnia 1999 r., I CKN 120/99*, „Przegląd Sądowy” 1999, nr 11–12, s. 198.

⁶³ M. ROMAŃSKA, *Wpływ orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 175–178.

⁶⁴ Zob. Wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 5 lipca 2005 r., SK 26/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 78; 27 marca 2007 r., SK 3/05; 31 marca 2009 r., SK 19/08 oraz z 12 stycznia 2010 r., SK 2/09.

⁶⁵ Por. Wyroki Trybunału z dnia: 31 marca 2009 r., SK 19/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 29; 9 lutego 2010 r., sygn. SK 10/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 10.

⁶⁶ Wyrok TK z dnia 2 czerwca 2010 r., SK 38/09, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 46; Wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2012 r., SK 21/11, OTK-A 2012, nr 4, poz. 38; Wyrok TK z dnia 22 października 2013 r., SK 13/14, OTK-A 2013, nr 7, poz. 100.

Prawo do zaskarżenia może być realizowane w sposób bezpośredni lub pośredni. Pośrednio w przypadkach, w których ustawodawca nie przewiduje w odniesieniu do rozstrzygnięć, przede wszystkim wпадkowych, samodzielnego środka zaskarżenia. Weryfikacja następuje wówczas po zaskarżeniu rozstrzygnięcia kończącego postępowanie. Stanowisko sądu II instancji w zakresie niezaskarżalnego rozstrzygnięcia zostaje sformułowane w uzasadnieniu rozstrzygnięcia w przedmiocie środka zaskarżenia przeciwko orzeczeniu kończącemu postępowanie w sprawie⁶⁷. Dopuszczalność zaskarżenia takich postanowień w postępowaniu sądowoadministracyjnym została przewidziana w przepisie art. 191 p.p.s.a.

Konkludując, wypada stwierdzić, że w ocenie TK wprowadzenie wyjątków od zaskarżenia wymaga od ustawodawcy pozytywnego ustalenia, czy niezaskarżalne rozstrzygnięcie pośrednio ingeruje w prawa i wolności, czy pojawiło się ubocznie w ramach wszczętego już postępowania, czy podlega weryfikacji na innym etapie postępowania w sprawie⁶⁸. Zakresem wyłączeń powinny zostać objęte te spośród rozstrzygnięć incydentalnych, które mogą podlegać weryfikacji łącznie z orzeczeniem *ad meritum*, bądź te które nie rozstrzygają bezpośrednio o prawach lub obowiązkach.

Pomimo doniosłości prawa do zaskarżania i roli, jaką odgrywa ono w eliminowaniu pomyłek, ale także ochrony przed arbitralnością, w praktyce orzeczniczej zdarzają się przypadki nadużywania tego prawa np. w postaci składania środka zaskarżenia⁶⁹. Skorzystanie przez stronę z prawa do zaskarżenia oznacza dla niej nie tylko możliwość uzyskania orzeczenia wolnego od wad, lecz także w praktyce powoduje wydłużenie czasu trwania postępowania. Paradygmat czasu nie może jednak uzyskać prymatu nad prawami procesowymi stron, takimi jak prawo do zaskarżenia, czy nad podstawowymi zasadami procesowymi, w tym przypadku instancyjności.

2. Pojęcie środka zaskarżenia i środka odwoławczego oraz ich klasyfikacje

Instytucje zaskarżania orzeczeń sądowych stanowią jedną z naczelných instytucji sądowych gwarantujących realizację prawa do sądu i prawa do zaskar-

⁶⁷ P. GRZEGORCZYK, K. WEITZ, w: *Konstytucja RP*, T. 1, red. M. SAFJAN, L. BOSEK..., s. 1801.

⁶⁸ M. ZIÓŁKOWSKI, M. WYRZYKOWSKI, w: „System Prawa Administracyjnego”, red. R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI, A. WRÓBEL, T. 2: *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 302–303.

⁶⁹ Szerzej na ten temat zob. J. PARCHOMIUK, *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*, Warszawa 2018, s. 701–702.

żenia. W doktrynie postępowania cywilnego podkreśla się, że „pojęcie środka zaskarżenia jest pojęciem procesowym, a przeto może być ono określone wyłącznie na podstawie przepisów prawa procesowego”⁷⁰.

Sądownictwo administracyjne nie ma tak długiej tradycji, jak sądownictwo cywilne, na którym wzorowano rozwiązania przyjęte w postępowaniu sądowniczym. Z tego powodu analiza środków odwoławczych przed sądami administracyjnymi winna zostać poprzedzona kilkoma uwagami dotyczącymi genezy systemu środków zaskarżenia, z uwzględnieniem dorobku przedstawicieli doktryny zajmujących się postępowaniem cywilnym oraz próby odróżnienia środków odwoławczych od środków zaskarżenia.

Termin „zaskarżenie” wywodzi się od słowa „skarga”, a zwrot „środek zaskarżenia” pochodzi z języka prawnego. W doktrynie prawa bywa różnie definiowany, przede wszystkim przez pryzmat ścisłych związków semantycznych z aktywnością legitymowanych podmiotów do zaskarżenia orzeczenia, „za pomocą którego urzeczywistnia się prawo strony do wdrożenia kontroli (albo kontrolnego rozpoznania)”⁷¹. Przy czym rozpiętość oraz intensywność kontroli zależne są od przyjętego modelu kontroli instancyjnej.

Nomenklatura środków służących zaskarżaniu orzeczeń sądowych była różnaita i zależna od grup ustaw procesowych, które wywarły wpływ na ich kształt i strukturę. Ustawy prawa germańskiego środki te określały mianem *Rechtsmittel* (środki prawne) i zaliczały do nich środki odwoławcze, rewizję i rekurs (zażalenie). Ustawodawstwo typu romańskiego przyjęło podział na środki zwyczajne (*voies ordinaires*) i środki nadzwyczajne (*voies extraordinaires*). Do pierwszej grupy należała między innymi apelacja, a do drugiej – skarga kasacyjna⁷².

Określeniem „środek prawny” posługiwano się już w prawie rzymskim (*remedia iuris*), gdzie był rozumiany jako środek uzdrawiający wadliwe orzeczenie. Zwrot ten został wprowadzony do polskiego języka prawnego w okresie międzywojennym, jako tłumaczenie niemieckiego *Rechtsmittel*⁷³. Według dawnych poglądów przedstawicieli doktryny postępowania administracyjnego, środki zaskarżenia były określane mianem „środków prawnych”, przez które rozumiano „przewidziane przez prawo możliwości zakwestionowania rozstrzygnięć administracyjnych przez stronę lub inne uprawnione podmioty w celu

⁷⁰ W. SIEDLECKI, w: „System Prawa Procesowego Cywilnego”, red. W. SIEDLECKI, T. 3: *Zaskarżanie orzeczeń sądowych*, Wrocław 1986, s. 28.

⁷¹ M. MICHAŁSKA-MARCINIAK, *Zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego a prawo do sądu w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zagadnienia wybrane)*, w: „*Aurea praxis. Aurea theoria*”. *Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego*, T. 2, red. K. WEITZ, J. GUDOWSKI, Warszawa 2011, s. 287.

⁷² Szerzej zob. T. ERECIŃSKI, w: „System Prawa Procesowego Cywilnego”, red. J. GUDOWSKI, T. 3, cz. 1..., s. 50.

⁷³ *Ibidem*, s. 62.

spowodowania weryfikacji rozstrzygnięcia przez organ wyższego szczebla niż ten, który je wydał w I instancji⁷⁴. Dopiero w drugiej połowie XX w. zarówno w judykaturze, jak i doktrynie zaczęto używać innych określeń, np. „środek odwoławczy” czy „środek zaskarżenia”. W języku prawniczym terminów tych często używa się zamiast zwrotu „środek prawny” albo zamiennie z nim⁷⁵. Praktyka taka jest również właściwa dla orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, który posługuje się tymi zwrotami zamiennie.

W doktrynie postępowania cywilnego przyjmuje się, że pojęcie „środek prawny” ma szerszy zakres i mieści się w nim środek zaskarżenia, ponieważ środki prawne stwarzają uprawnienie w toku postępowania i po jego zakończeniu, zmierzające do uchylecia lub zmiany orzeczenia bądź zmiany sytuacji prawnej skarżącego, środki zaskarżenia zaś to te spośród środków prawnych, których celem jest uchYLECIE lub zmiana orzeczenia na podstawie stanu faktycznego z chwili wydania orzeczenia. T. Ereciński⁷⁶ definiuje środki prawne *sensu largo* (każda czynność legitymowanego podmiotu zmierzająca do określenia lub poprawy jego sytuacji prawnej lub faktycznej) oraz *sensu stricto* (rozumiane jako możliwość wnoszenia środka w toku postępowania lub po jego zakończeniu w celu uchylecia rozstrzygnięcia lub zmiany sytuacji prawnej skarżącego). Poglądy te zachowują swoją aktualność w postępowaniu sądownoadministracyjnym.

Uwzględniając poglądy przedstawicieli doktryny artykułowane w postępowaniu cywilnym, W. Siedlecki⁷⁷ środek zaskarżenia ujmuje jako środek zmierzający do uchylecia lub zmiany czynności decyzyjnych organów procesowych przez wywołanie orzeczenia sądu wyższej instancji. Jak podkreślał

⁷⁴ M. STAHL, *Tok instancji i środki prawne w kodeksie postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1980, z. 9, s. 32; podobnie J. STAROŚCIAK, *O systemie środków prawnych w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1962, z. 3, s. 427; G. ŁASZCZYCA, *Zażalenie w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2000, s. 20 i nast.

⁷⁵ P. PRZYBYSZ, *Administracyjne środki prawne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 2012, s. 27–28. Jak wskazuje A. Akerberg, zwrot „środek prawny” ma charakter pierwotny względem terminu „środek odwoławczy” – zob. A. AKERBERG, *Środki odwoławcze. Komentarz do art. 393–441 Kodeksu postępowania cywilnego*, Warszawa 1933, s. 11. Z kolei B. Adamiak przyjmuje za J. Starościakiem (J. STAROŚCIAK, *Prawne formy i metody działania administracji*, w: „System Prawa Administracyjnego”, T. 3, red. J. ŁĘTOWSKI, T. RABSKA, Wrocław 1978, s. 39), że pojęcie „środek prawny” jest szersze od pojęcia „środek zaskarżenia”, swoim zakresem bowiem może obejmować nie tylko możliwość zaskarżenia rozstrzygnięcia, lecz także formy realizacji zadań z zakresu administracji publicznej – zob. B. ADAMIAK, w: „System Prawa Administracyjnego”, red. R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI, A. WRÓBEL, T. 9: *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2010, s. 194.

⁷⁶ T. ERECIŃSKI, w: „System Prawa Procesowego Cywilnego”, red. J. GUDOWSKI, T. 3, cz. 1..., s. 63 i nast.

⁷⁷ W. SIEDLECKI, *System środków zaskarżenia według nowego kodeksu postępowania cywilnego*, „Państwo i Prawo” 1965, z. 5–6, s. 695.

M. Waligórski⁷⁸, środek zaskarżenia pozwala urzeczywistnić prawo do zaskarżenia, przechodząc z jego formy statycznej do dynamicznej. A. Oklejak⁷⁹ środkiem zaskarżenia określa prawem przewidzianą czynność procesową, za pomocą której dokonuje się zaskarżenia orzeczenia. Zdaniem B. Bładowskiego⁸⁰, środek zaskarżenia to środek, za mocą którego urzeczywistnia się możliwość żądania zwalczania wadliwego orzeczenia w co najmniej dwuinstancyjnym postępowaniu sądowym. S. Hanausek przyjmuje, że środki zaskarżenia to przewidziane przez prawo procesowe środki zmierzające bezpośrednio do uzyskania eliminacji wadliwego orzeczenia, w postaci jego uchylenia lub zmiany, w specjalnie do tego powołanym postępowaniu⁸¹. Nieco szczegółowiej pojęcie to określił H. Mądrzak, który rozumie je jako „środki, które zwrócone są wprost przeciwko wydanemu przez sąd *ad quo* orzeczeniu i zmierzają bezpośrednio do jego uchylenia lub zmiany. Ich celem jest wywołanie postępowania kontrolnego, połączonego najczęściej (choć nie zawsze) z uzupełniającym postępowaniem dowodowym i możliwością dokonania samodzielnych ustaleń faktycznych”⁸².

Orzecznictwo sądowe wskazuje również na przymioty, które powinny znamionować wprowadzane przez ustawodawcę środki zaskarżenia. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu Wyroku z dnia 12 czerwca 2002 r.⁸³ wskazał na skuteczność środka zaskarżenia, podkreślając, że powinien on umożliwiać merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy w postępowaniu odwoławczym. Środek musi nadto być realnie dostępny i efektywny, tzn. musi stwarzać realną możliwość oceny rozstrzygnięcia wydanego w I instancji i dokonania jego uchylenia bądź zmiany w II instancji. Jednocześnie TK⁸⁴ zauważa, że nie stanowi naruszenia art. 78 Konstytucji ustawowe limitowanie zaskarżalności (np.: ograniczenie dewolutywności albo suspensywności, wprowadzenie terminów procesowych, formularzy, opłat *ut supra*). Naczelny Sąd Administracyjny stoi na stanowisku, że środek odwoławczy, uruchamiający postępowanie drugoinstancyjne w rozumieniu konstytucyjnym, powinien cechować się powszechnością „w tym sensie, że możliwość jego wniesienia nie powinna być uzależniona od jakichkolwiek dodatkowych ograniczeń przedmiotowych (np. wskazujących wyłącznie na niektóre rodzaje nieprawidłowości popełnionych przez sąd pierwszej instancji, mogące stanowić przyczynę odwoławczą) bądź podmiotowych, uniemożliwia-

⁷⁸ M. WALIGÓRSKI, *Polskie prawo procesowe cywilne. Funkcja i struktura procesu*, Warszawa 1947, s. 640–641.

⁷⁹ A. OKLEJAK, *Z problematyki zaskarżalności orzeczeń sądowych...*, s. 218.

⁸⁰ B. BŁADOWSKI, *Metodyka pracy sędziego cywilisty*, Warszawa 2013, s. 236.

⁸¹ S. HANAUSEK, *System zaskarżania orzeczeń sądowych w nowym polskim postępowaniu cywilnym*, Wrocław 1963, s. 144.

⁸² *Postępowanie cywilne*, red. H. MĄDRZAK, Warszawa 2003, s. 322.

⁸³ P 13/01, OTK-A 2002, nr 4, poz. 42.

⁸⁴ Wyrok TK z dnia 14 maja 2013 r., P 27/12, OTK-A 2013, nr 4, poz. 41.

jących jakiegokolwiek stronie postępowania skorzystanie z prawa do zaskarżenia (np. dopuszczających wniesienie zaskarżenia wyłącznie wówczas, gdy wartość przedmiotu sporu jest odpowiednio wysoka)⁸⁵.

Ogół środków zaskarżenia przyjęty przez ustawodawcę w konkretnej procedurze sądowej tworzy system tych środków w szerokim ujęciu. System ów przesądza o modelu dwuinstancyjności postępowania. Tworząc go, ustawodawca wykorzystuje i podkreśla niektóre zasady prawa i zasady procesowe, takie jak: zasada legalności, zasada jednolitości, zasada skargowości (rozporządzalności, dyspozycyjności), zasada dwuinstancyjności⁸⁶, zasada formalizmu, zasada niekonkurencyjności, inaczej zasada wyłączności (od jednego orzeczenia sądu I instancji przysługuje jeden środek zaskarżenia, a skarżący nie ma możliwości dokonania wyboru spośród kilku), zasada dewolutywności (bezwzględnej lub względnej), zasada zaskarżalności orzeczeń wydanych w I instancji i niezaskarżalności orzeczeń drugoinstancyjnych.

W doktrynie wyróżnia się środki zaskarżenia *sensu largo* i *sensu stricto*. Pierwsze obejmują wszystkie środki przewidziane w przepisach, które mogą skutkować uchYLENIEM lub zmianą wydanego orzeczenia, natomiast drugie z wymienionych to te, które charakteryzują się dewolutywnością⁸⁷. S. HANAUSEK⁸⁸, przyjmując za kryterium charakter orzeczenia, wyróżniła środki zaskarżenia w toku instancji (przysługujące od orzeczeń nieprawomocnych), które dodatkowo podzieliła na te, które mają charakter dewolutywny, i te które tego charakteru nie mają, oraz na środki zaskarżenia poza tokiem instancji (przysługujące od orzeczeń prawomocnych). Przenosząc tę klasyfikację na płaszczyznę postępowania sądoadministracyjnego, do pierwszej grupy zasadniczo należy zaliczyć skargę kasacyjną i zażalenie, do drugiej zaś – wznowienie postępowania sądoadministracyjnego oraz wnioski o unieważnienie orzeczenia. Z kolei W. BRONIEWICZ⁸⁹ środki zaskarżenia podzielił na trzy grupy: zwyczajne⁹⁰, czyli środki odwoławcze mające charakter suspensywny i dewolutywny (jako zasadnicze skutki zaskarżenia w toku instancji), środki szczególne odznaczające się suspensywnością oraz środki nadzwyczajne od orzeczeń prawomocnych. Zwy-

⁸⁵ Z uzasadnienia Uchwały NSA z dnia 26 października 2009 r., I OPS 10/09, ONSAiWSA 2010, nr 1, poz. 1.

⁸⁶ Por. W. SIEDLECKI, w: „System Prawa Procesowego Cywilnego”, red. W. SIEDLECKI, T. 3: *Zaskarżanie orzeczeń sądowych...*, s. 35–43.

⁸⁷ Por. W. PIĄTEK, w: *Środki zaskarżenia w postępowaniu sądoadministracyjnym*, red. R. HAUSER, W. PIĄTEK, A. SKOCZYŁAS, Warszawa 2013, s. 67.

⁸⁸ S. HANAUSEK, *System zaskarżania orzeczeń sądowych...*, s. 144.

⁸⁹ W. BRONIEWICZ, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 2008, s. 261 i nast., a także Idem, *Istota i rodzaje zażalenia w postępowaniu cywilnym*, „Przegląd Sądowy” 2001, nr 1, s. 18; Podobnie R. HAUSER, A. SKOCZYŁAS, w: K. CELIŃSKA-GRZEGORCZYK, R. HAUSER, A. SKOCZYŁAS, W. SAWCZYN, *Postępowania administracyjne, sądoadministracyjne i egzekucyjne*, Warszawa 2011, s. 168.

⁹⁰ Podobnie J. POKRZYWICKI, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1948, s. 214.

czajne środki zaskarżenia dzieli się na środki odwoławcze oraz inne środki zaskarżenia niemające charakteru dewolutywnego⁹¹. Przyjmując jako kryterium stosunek orzeczenia sądu II instancji do zaskarżonego orzeczenia, w doktrynie prawa procesowego wyróżnia się środki zaskarżenia o charakterze kasacyjnym (skutkujące uchynieniem zaskarżonego orzeczenia) oraz środki zaskarżenia reformatoryjne (uchylenie przez sąd odwoławczy zaskarżonego orzeczenia i możliwość wydania nowego, merytorycznego)⁹². Biorąc pod uwagę rodzaj błędu stanowiącego podstawę zaskarżenia, wyróżnia się środki pełne (dla których ustawa nie wprowadza ograniczeń w zakresie podstaw ich wnoszenia) oraz niepełne (podstawy ich wniesienia zostały określone ustawowo). W przypadku środków pełnych „błędy uzasadniające czynność zaskarżenia mogą się odnosić zarówno do sfery prawnej (*errores iuris in iudicando et in procedendo*), jak i faktycznej orzeczenia (*errores facti in iudicando et in procedendo*)”⁹³, a sąd odwoławczy orzeka merytorycznie. Jeżeli postępowanie odwoławcze jest uruchomione środkiem zaskarżenia o charakterze niepełnym (takim jak skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym), to ma ono jedynie charakter kontrolny tak zaskarżonego orzeczenia, jak i postępowania, w wyniku którego zostało wydane.

Przyjmuje się także klasyfikację środków zaskarżenia na formalne i nieformalne, przy czym nie ma takich, które byłyby wolne od jakichkolwiek wymogów formalnych. Raczej należy mówić o środkach zaskarżenia bardziej lub mniej sformalizowanych. Kryterium zatem stanowi gradacja formalizmu. W tym aspekcie bardziej sformalizowanym środkiem odwoławczym w postępowaniu sądowoadministracyjnym jest skarga kasacyjna niż zażalenie. Zresztą w orzecznictwie TK podnosi się, że jej zbyt ni formalizm może oznaczać naruszenie zasady dostępu do sądu II instancji. Wymagania formalne stanowią jednak w tym przypadku swoistego rodzaju filtr, zabezpieczający NSA przed zalewem nieuzasadnionych środków odwoławczych.

Środki zaskarżenia mogą być także klasyfikowane z punktu widzenia celu uruchomienia postępowania weryfikacyjnego i w konsekwencji orzeczenia sądu odwoławczego. Wyróżnia się wówczas środki renowacyjne i reparacyjne. Jeżeli na skutek wniesienia środka zaskarżenia sąd II instancji może wydać orzeczenie o uchynieniu orzeczenia, utrzymaniu w mocy albo umorzeniu postępowania, to mówi się, że środek zaskarżenia ma charakter renowacyjny. Zażalenie w postępowaniu sądowoadministracyjnym ma przede wszystkim taki charakter. W drugim przypadku orzeczenie sądu odwoławczego może utrzymać w mocy zaskarżone, uchylić lub zmienić. Taki charakter w postępowaniu sądowoadministracyjnym ma skarga kasacyjna.

⁹¹ Zob. E. MIELCAREK, *Wnioski rewizji cywilnej*, Warszawa 1973, s. 79 i nast.

⁹² T. ERECIŃSKI, w: „System Prawa Procesowego Cywilnego”, red. J. GUDOWSKI, T. 3, cz. 1..., s. 62.

⁹³ H. KNYSIAK-MOLCZYK, *Skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2009, s. 36.

Rozróżnienie środków odwoławczych od środków zaskarżenia ma nie tylko wymiar teoretyczny, lecz i praktyczny. Chodzi wszakże nie tyle o semantykę, ile o skutek wniesienia środka prawnego. Cechą właściwą dla środków odwoławczych jest dewolutywność właściwa dla instancyjności pionowej. Zwrot „środki zaskarżenia” jest pojemny treściowo i zawiera w sobie także środki odwoławcze.

Dokonując analizy przyczyn rozróżnienia obu zwrotów, należy zwrócić uwagę na poglądy judykatury. Trybunał Konstytucyjny w Wyroku z dnia 3 lipca 2002 r. podkreślił, że „w art. 78 Konstytucji ustrojodawca posłużył się ogólnym sformułowaniem »zaskarżenie«, nie precyzując zarazem charakteru i właściwości środków prawnych służących urzeczywistnieniu tego prawa. Ogólne ujęcie »zaskarżenia« pozwoliło na objęcie zakresem tego pojęcia rozmaitych, niekiedy specyficznych, środków prawnych, których wspólną cechą jest umożliwienie stronie uruchomienia weryfikacji podjętego w pierwszej instancji orzeczenia bądź decyzji”⁹⁴. Z kolei w Wyroku z dnia 16 listopada 1999 r.⁹⁵ TK zauważył, że „konstytucyjna kwalifikacja konkretnych środków zaskarżenia pozostawionych przez prawodawcę do dyspozycji strony uwzględniać musi całokształt unormowań determinujących przebieg danego postępowania”. Swoboda ustawodawcy w zakresie kształtowania mechanizmu zaskarżenia znajduje potwierdzenie w treści przepisu art. 78 zd. 2 Konstytucji RP oraz odesłania do regulacji ustawowej wynikającego nadto z art. 176 ust. 2 Konstytucji RP, przy czym nie jest niczym nieskrępowana. Uregulowanie przez ustawodawcę wspomnianego mechanizmu nie może się wszakże ograniczać jedynie do wskazania podmiotu uprawnionego do wniesienia, przedmiotu, terminu, trybu czy wymogów formalnych, kosztów postępowania, ale także niezbędne jest określenie modelu zaskarżenia i jego skutków prawnych⁹⁶.

Potrzeba dystynkcji między środkami odwoławczymi oraz innymi środkami zaskarżenia zostaje w zasadzie przesądzona treścią norm procesowych. W postępowaniu cywilnym decydujące znaczenie w tym zakresie ma treść art. 363 § 1 k.p.c.⁹⁷ W postępowaniu karnym do postępowania odwoławczego odnosi się rozdział IX Kodeksu postępowania karnego⁹⁸, a treść art. 425 § 1 stanowi, że od orzeczenia wydanego w I instancji przysługuje środek odwoławczy. W postępowaniu tym znane są jeszcze inne środki zaskarżenia, takie jak: sprzeciwy (art. 93a k.p.k., 506 § 1 k.p.k.), quasi-sprzeciwy (np. art. 341 § 2 k.p.k., art. 387 § 2 k.p.k.) oraz odwołanie (art. 373 k.p.k.). W postępowaniu sadowoadministra-

⁹⁴ SK 31/01, OTK-A 2002, nr 4, poz. 49; podobnie Wyrok TK z dnia 27 marca 2007 r., SK 3/05, OTK-A 2007, nr 3, poz. 32.

⁹⁵ SK 11/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 158.

⁹⁶ Zob. Wyrok TK z dnia 25 marca 2014 r., SK 25/13, OTK-A 2014, nr 3, poz. 33.

⁹⁷ Orzeczenie sądu staje się prawomocne, jeżeli nie przysługuje co do niego środek odwoławczy lub inny środek zaskarżenia.

⁹⁸ Kodeks postępowania karnego z dnia 6 czerwca 1997 r., tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 1987 ze zm.

cyjnym, ze względu na treść art. 168 § 1 p.p.s.a.⁹⁹, należy przyjąć, że od orzeczeń przysługują następujące środki odwoławcze: skarga kasacyjna i zażalenie. Rozwinięciem tej regulacji jest rozdział IV ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zwrot „środki odwoławcze” jest zwrotem normatywnym, zakresowo węższym niż „środek zaskarżenia”. Pojawił się w postępowaniu sądowoadministracyjnym w treści art. 34 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym z dnia 11 maja 1995 r., który dopuszczał skargę do NSA po wyczerpaniu środków odwoławczych. Aktualnie w postępowaniu sądowoadministracyjnym system środków zaskarżenia obejmuje nie tylko te dwa wskazane, ale także kategorię innych środków zaskarżenia (zwaną też szczególnymi), które nie mają charakteru dewolutywnego w takim znaczeniu, że ich rozpoznanie nie następuje przez sąd wyższej instancji, ale przez inny organ – sąd lub inny skład orzekający (np. sprzeciw od zarządzeń i postanowień referendarza oraz odwołania)¹⁰⁰. Środki te można podzielić na mające charakter restytucyjny (np. art. 260 p.p.s.a.) oraz odwoławczy¹⁰¹ (np. odwołanie od zarządzeń przewodniczącego – art. 103, oraz odwołanie od orzeczeń przewodniczącego wydanych w toku rozprawy – art. 114 p.p.s.a.). Warto zwrócić uwagę, że również niektórzy przedstawiciele¹⁰² doktryny postępowania administracyjnego akcentują dysfunkcje między środkiem prawnym i środkiem zaskarżenia, nawiązując tym samym do niemieckiej koncepcji środka prawnego, wskazując, że pierwszy z nich znamionuje dewolutywność i suspensywność, drugi zaś pozbawiony jest tych przymiotów.

Podsumowując, należy stwierdzić, że tworząc system środków zaskarżenia w konkretnych procedurach, przede wszystkim sądowych, ustawodawca musi określić ich kształt, granice w taki sposób, aby jego walory przeważały nad mankamentami¹⁰³, przy zachowaniu równowagi między zasadniczymi wartościami, często kolidującymi z sobą, a jednocześnie stanowiącymi fundament demokratycznego państwa prawa, takimi jak prawo do sądu, zaskarżalność czy instancyjność. Środki zaskarżenia powinny spełniać trzy warunki: po pierwsze, gwarantować realizację konstytucyjnej zasady prawa do sądu, po drugie, być dopuszczalne od orzeczeń merytorycznych oraz niektórych procesowych, po trzecie, być efektywne, tzn. gwarantować kontrolę instancyjną zaskarżonego

⁹⁹ Orzeczenie sądu staje się prawomocne, jeżeli nie przysługuje co do niego środek odwoławczy.

¹⁰⁰ Por. B. DAUTER, *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2018, s. 453; por. też Postanowienie NSA z dnia 11 stycznia 2008 r., II FZ 571/07, Legalis nr 168057.

¹⁰¹ W. SIEDLECKI, *System środków zaskarżenia...*, s. 695.

¹⁰² K. SOBIERSKI, *Zagadnienia sądowej kontroli egzekucji administracyjnej*, w: *System egzekucji administracyjnej*, red. J. NICZYPORUK, S. FUNDOWICZ, J. RADWANOWICZ, Warszawa 2004, s. 559–560; J. DEMBCZYŃSKA, P. PIETRASZ, K. SOBIERSKI, R. SUWAJ, *Praktyka administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, Wrocław 2008, s. 246–247.

¹⁰³ M.O. RAMOS, *Efficiency of Civil Justice*, Valencia 2008, s. 179.

orzeczenia. Znaczenie i istota środków zaskarżenia mogą być jednak analizowane ze względu na system zasad obowiązujących w poszczególnych procedurach sądowych, uznanych za mające kardynalne znaczenie. H. Knysiak-Molczyk¹⁰⁴ wskazuje na trzy funkcje środków zaskarżenia, odnosząc je do takich zasad postępowania sądowoadministracyjnego, jak: zasada dostępu do sądu, prawdy obiektywnej oraz zasada dyspozycyjności. Podobnie kwestię funkcji zaskarżenia rozpatruje W. Siedlecki¹⁰⁵ w postępowaniu cywilnym. Autor ten rozważa je przez pryzmat zasady prawdy obiektywnej, dyspozycyjności, dwuinstancyjności oraz formalizmu procesowego. Jednocześnie w doktrynie prawa sądowego pojawiają się postulaty potrzeby zwiększenia efektywności postępowań, stanowiąc dla ustawodawcy impuls do prac legislacyjnych odpowiadających temu zapotrzebowaniu, również w zakresie środków zaskarżenia. W ślad za poglądami przedstawicieli doktryny postępowania cywilnego¹⁰⁶ ustawodawca nie może zapominać o podstawowym celu, jaki realizują te środki, czyli dążeniu do uzyskania prawidłowego, wolnego od wad orzeczenia, odpowiadającego przyjętemu modelowi kontroli instancyjnej.

3. Charakter prawny środków odwoławczych w postępowaniu sądowoadministracyjnym

Uwzględniając poglądy przedstawicieli doktryny postępowania cywilnego oraz wskazywane przez nich klasyfikacje środków zaskarżenia, należy dokonać ich transpozycji do postępowania sądowoadministracyjnego. Właściwości środków przesądzają wszakże o modelu kontroli instancyjnej przyjętej przez ustawodawcę dla tego postępowania, ich dewolutywność zaś stwarza ramy dla ukształtowania postępowania międzyinstancyjnego w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

3.1. Skarga kasacyjna

Kasacja jako środek prawny zasadniczo jest właściwa dla systemu trójinstancyjnego, którego celem jest zbadanie przez sąd kasacyjny, „czy w postępowaniu przed sądem drugiej instancji nie dopuszczono się uchybień przeciwko

¹⁰⁴ H. KNYSIAK-MOLCZYK, *Skarga kasacyjna...*, s. 28–31.

¹⁰⁵ W. SIEDLECKI, w: „System Prawa Procesowego Cywilnego”, red. W. SIEDLECKI, T. 3: *Zaskarżanie orzeczeń sądowych...*, s. 17–19.

¹⁰⁶ S. HANAUSEK, *Orzeczenie sądu rewizyjnego w procesie cywilnym*, Warszawa 1966, s. 18.

przepisom procesowym, oraz czy w sposób właściwy zostały zastosowane przepisy prawa materialnego”¹⁰⁷.

Przyjęta przez ustawodawcę w Prawie o postępowaniu sądowoadministracyjnym koncepcja dwuinstancyjności traktuje kasację jako zwykły środek odwoławczy, tj. odmiennie niż w postępowaniu cywilnym, na którym ustawodawca wzorował się, konstruując procedurę sądowoadministracyjną, gdzie był to środek o charakterze nadzwyczajnym.

Skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym stanowi środek odwoławczy oparty na modelu kasacyjnym, gdyż uwzględnienie skargi skutkuje uchynieniem zaskarżonego orzeczenia i inicjuje kolejny tok przed sądem, ale nie w czystej postaci. Artykuł 188 p.p.s.a. dawał możliwość, co prawda ograniczoną, orzekania reformatoryjnego. Jeżeli zatem sąd drugoinstancyjny nie stwierdzał naruszeń przepisów postępowania, które mogły mieć istotny wpływ na wynik sprawy, ale stwierdzał naruszenie prawa materialnego, mógł uchylić zaskarżone orzeczenie i rozpoznać skargę. W tym przypadku sąd orzekał na podstawie stanu faktycznego przyjętego w zaskarżonym wyroku. Ten model znajdował zwolenników, którzy uważali go za „usprawiedliwiony” ze względu na cel postępowania sądowoadministracyjnego¹⁰⁸. Rozwiązanie to zostało złagodzone w wyniku nowelizacji z dnia 9 kwietnia 2015 r., dzięki której NSA może również orzekać reformatoryjnie, rozpoznając skargę kasacyjną, jeżeli uzna, że istota sprawy została dostatecznie wyjaśniona. Skutkiem zmiany stało się nie tylko usprawnienie postępowania sądowoadministracyjnego, lecz także zbliżenie modelu postępowania odwoławczego w postępowaniu sądowoadministracyjnym do rozwiązań właściwych dla systemu apelacji¹⁰⁹. W aktualnym stanie prawnym NSA w razie uwzględnienia skargi kasacyjnej, uchylając zaskarżone orzeczenie, rozpoznaje skargę, jeżeli uzna, że istota sprawy jest dostatecznie wyjaśniona. Istotą postępowania kasacyjnego wywołanego wniesieniem skargi kasacyjnej jest weryfikacja zgodności z prawem orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego oraz postępowania, które doprowadziło do jego wydania. Nie stanowi przy tym kolejnego środka odwoławczego, który umożliwiałby ponowne dokonywanie bezpośredniej kontroli legalności orzeczeń wydanych przez organy administracji przez sąd drugoinstancyjny¹¹⁰, lecz weryfikację prawidłowości oceny naruszenia przepisów postępowania administracyjnego dokonaną przez

¹⁰⁷ Red. T. Woś, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2017, s. 469.

¹⁰⁸ J. WYPORSKA-FRANKIEWICZ, *Zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego a zasada dwuinstancyjności postępowania sądowoadministracyjnego*, w: *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.*, red. J. NICZYPORUK, Lublin 2010, s. 937.

¹⁰⁹ Zob. *Opracowanie obejmujące wstępne uwagi do zmian w procedurze sądowoadministracyjnej wynikających z ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Naczelny Sąd Administracyjny, Biuro Orzecznictwa, Warszawa 2015, s. 46.

¹¹⁰ Wyrok NSA z dnia 23 listopada 2006 r., I FSK 223/06, Legalis nr 825259.

NSA w granicach zakreślonych podstawą wymienioną w art. 174 pkt 2 p.p.s.a.¹¹¹ Skarga kasacyjna jest rodzajem środka odwoławczego, łączącego funkcję ochrony interesu prawnego jednostki i funkcję ochrony interesu publicznego.

Biorąc pod uwagę przedstawioną *ut supra* klasyfikację środków zaskarżenia, należy wskazać cechy charakterystyczne skargi kasacyjnej, w pierwszej kolejności eksponując jej dewolutywny charakter, gdyż jej wniesienie, co do zasady, skutkuje przekazaniem sprawy do Naczelnego Sądu Administracyjnego, z wyjątkiem wskazanym w art. 179a p.p.s.a., co w istocie czyni ją środkiem względnie dewolutywnym. Ponadto, skarga kasacyjna jest środkiem bezwzględnie suspensywnym, gdyż jej wniesienie powoduje wstrzymanie uprawomocnienia orzeczenia, bez konieczności wydawania w tym zakresie orzeczenia.

Skarga kasacyjna ma, co do zasady, charakter powszechny w odniesieniu do wyroków sądu I instancji (wyjątek przewiduje przepis art. 151 a § 3 p.p.s.a.), ale cechy tej nie można odnieść w takim samym zakresie do postanowień, gdyż ustawodawca wskazał, które z nich mogą stanowić przedmiot skargi, tj. te spośród nich, które kończą postępowanie. Stąd zaskarżenie postanowień w drodze skargi kasacyjnej jest ograniczone do przypadków wskazanych w ustawie.

Skarga kasacyjna jest zasadniczo środkiem odwoławczym przysługującym od orzeczeń głównych, wydawanych w postępowaniu pierwszoinstancyjnym przez wojewódzki sąd administracyjny.

W doktrynie podnosi się nadto, że skarga kasacyjna ma charakter reparatorny, „gdyż jej wniesienie zmierza do wyeliminowania uchybień zaistniałych w toku postępowania oraz w zaskarżonym orzeczeniu”¹¹². Celem postępowania kasacyjnego jest ocena zgodności z prawem wyroku oraz postępowania zmierzającego do jego wydania, prowadzonego przed sądem I instancji, w zakresie wyznaczonym w zarzutach sformułowanych w skardze kasacyjnej.

Skargę kasacyjną należy zaliczyć do środków odwoławczych o charakterze niepełnym, gdyż może ona zostać oparta wyłącznie na przesłankach wskazanych w ustawie. *A contrario* zatem nie każda wada orzeczenia może stanowić przesłankę skutecznego wniesienia skargi kasacyjnej.

Dodatkowo skarga kasacyjna jest formalnym środkiem odwoławczym, gdyż jej skuteczność jest uwarunkowana koniecznością spełnienia warunków formalnych w odniesieniu do jej formy jako pisma procesowego oraz trybu postępowania kasacyjnego. W tym kontekście J.P. Tarno trafnie podkreśla, że brak wymagań formalnych mógłby stanowić przyczynę nadużywania tego środka. Niemniej wymagania te nie tworzą bariery nadmiernie utrudniającej korzystanie ze skargi kasacyjnej, „a jedynie zmuszają do zastanowienia się nad słusznością

¹¹¹ J. OLSZANOWSKI, A. SKOCZYŁAS, *Aksjologiczne podstawy instancyjności sądownictwa administracyjnego*, w: *Aksjologia prawa administracyjnego*, red. J. ZIMMERMANN, Warszawa 2017, s. 178.

¹¹² H. KNYSIAK-SUDYKA, *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sadowoadministracyjnym*, Warszawa 2016, s. 166.

podnoszonych w skardze kasacyjnej zarzutów i żądań”¹¹³. Pogląd ten wydaje się słuszny i znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym, w którym podkreśla się, że nadmierny formalizm procesowy stanowi zagrożenie dla prawa do sądu i polega „między innymi na nieproporcjonalnym unormowaniu rygorów procesowych stosowanych przez sąd w razie dokonania czynności w sposób wadliwy pod względem formalnym, nawet gdy czynności tych dokonał fachowy pełnomocnik. Szybkość postępowania, choć niewątpliwie ważna, nie może być wyłączną wartością, na rzecz której ustanawia się restrykcję w postaci odrzucenia środka zaskarżenia bez wezwania do uzupełnienia braków, zwłaszcza że realne przyspieszenie rozpoznania sprawy bywa iluzoryczne. Dlatego też ustawodawca, uznając za zasadę, że braki formalne środka odwoławczego skutkują jego odrzuceniem, powinien dać szansę ich usunięcia na wezwanie sądu”¹¹⁴. Niemniej formalizm procesowy jest niezbędny w demokratycznym państwie prawnym dla zapewnienia sprawności i rzetelności postępowania. Niejako w odpowiedzi na głosy doktryny oraz w celu realizacji wspomnianego orzeczenia TK w wyniku nowelizacji z 2015 r. został wprowadzony art. 177a p.p.s.a., zgodnie z którym, jeżeli skarga kasacyjna nie spełnia wymagań przewidzianych w art. 176 innych niż przytoczenie podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienie, przewodniczący zwraca stronę do usunięcia braków w terminie 7 dni pod rygorem odrzucenia skargi. Zatem jedynym nieusuwalnym brakiem skargi kasacyjnej jest brak przytoczenia podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienia. W. Piątek¹¹⁵ skargę kasacyjną zalicza do środków zaskarżenia o charakterze etapowym, z uwagi na to, że jej wniesienie inicjuje nowy etap postępowania sądowego. Cechą znamioną środków tego typu jest to, że ze względu na swoją doniosłość charakteryzuje je wysoki formalizm.

Skarga kasacyjna jest środkiem odwoławczym składanym w sposób pośredni, gdyż wnosi się ją za pośrednictwem sądu, który wydał zaskarżony wyrok lub postanowienie, co otwiera drogę do samokontroli zaskarżonego rozstrzygnięcia przez sąd I instancji (*ut infra*).

3.2. Zażalenie

Użycie terminu „zażalenie” na określenie środka odwoławczego najpierw nastąpiło w procedurze karnej, po czym ustawodawca, dążąc do ujednoczenia terminologii, wprowadził go do postępowania cywilnego¹¹⁶, a później do sądownoadministracyjnego.

¹¹³ J.P. TARNO, *Sądowa kontrola administracji*, Warszawa 2006, s. 242.

¹¹⁴ OTK-A 2014, nr 4, poz. 37.

¹¹⁵ W. PIĄTEK, w: *Środki zaskarżenia w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, red. R. HAUSER, W. PIĄTEK, A. SKOCZYŁAS..., s. 73.

¹¹⁶ Jak wskazuje W. Siedlecki, na ziemiach polskich procedura niemiecka posługiwała się pojęciem *Beschwerde*, procedura rosyjska – *skarga incydentalna*, a procedura austriacka i węgier-

Zażalenie, wywodzące się z modelu zaskarżania orzeczeń proceduralnych właściwego dla prawodawstw typu germańskiego¹¹⁷, stanowi jedno z dwóch podstawowych środków odwoławczych w postępowaniu sadowoadministracyjnym, obok skargi kasacyjnej. Podobnie jak skarga kasacyjna ma charakter ostateczny w toku instancji, co oznacza, że od wyroków i postanowień wydanych przez NSA nie przysługuje środek odwoławczy¹¹⁸. Nie ma charakteru powszechnego w tym znaczeniu, że w przypadkach, gdy ustawa przewiduje wydanie postanowienia i jednocześnie nie stanowi, że od takiego postanowienia przysługuje prawo wniesienia zażalenia, to niedopuszczalne jest wniesienie tego środka odwoławczego¹¹⁹. To samo spostrzeżenie pozostaje aktualne w odniesieniu do zarządzenia. Wniesienie w takich sytuacjach zażalenia czyni go niedopuszczalnym. Jeżeli strona złożyła zażalenie, mimo że sąd, przesyłając odpis postanowienia o odrzuceniu skargi, prawidłowo pouczył ją o innej formie jego zaskarżenia, to prowadzi to do odrzucenia wniesionego przez stronę środka¹²⁰. Dopuszczalności wniesienia zażalenia nie można domniemywać¹²¹. Nadto, jest fakultatywnym środkiem odwoławczym, co oznacza, że to od woli strony zależy jego wniesienie bądź niewniesienie¹²², pod warunkiem wszakże, że ustawodawca wyraźnie przewidział dopuszczalność zażalenia. Niemniej stanowi ono zasadniczy środek odwoławczy od orzeczeń o charakterze incydentalnym, wpadkowym¹²³, którego istotą jest kontrola legalności wskazanych w przepisach ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi postanowień i zarządzeń wydanych w toku postępowania. Postępowanie zażaleniowe odnosi się do kwestii incydentalnych, dlatego też w jego toku nie może dojść do rozpoznania sprawy sadowoadministracyjnej. Bez wątplenia wyposażenie strony w instrument prawny pozwalający zaskarżyć postanowienia oraz zarządzenia

ska – *rekurs* – zob. W. SIEDLECKI, *Zażalenie w procesie cywilnym „de lege lata” i „de lege ferenda”*, „Nowe Prawo” 1960, nr 4, s. 473; M. WALIGÓRSKI (*Środki odwoławcze k.p.c. w oświetleniu materiałów Komisji Kodyfikacyjnej (cd)*), „Nowy Proces Cywilny” 1933, R. 1, nr 12, s. 363) podkreśla, że dopiero w projekcie k.p.c. z 1929 r. pojawił się termin *zażalenie*, wcześniej zaś w projektach powszechnie używano zwrotu *rekurs*.

¹¹⁷ R. HAUSER, W. PIĄTEK, A. SKOCZYŁAS, w: „System Prawa Administracyjnego”, red. R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI, A. WRÓBEL, T. 10: *Sądowa kontrola administracji*, Warszawa 2016, s. 483.

¹¹⁸ Postanowienie NSA z dnia 14 kwietnia 2004 r., GSK 68/04, Legalis nr 90333; Postanowienie NSA z dnia 9 marca 2011 r., II GZ 286/10, Legalis nr 634062; B. DAUTER, *Metodyka pracy sędziego...*, s. 530; M. KANIA, *Zwyczajne środki zaskarżenia w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2009, s. 173.

¹¹⁹ Por. Postanowienie NSA z dnia 30 czerwca 2011 r., II FZ 196/11, Legalis nr 612758.

¹²⁰ Postanowienie NSA z dnia 29 października 2010 r., II FZ 494/10, Lex nr 742548.

¹²¹ Postanowienie NSA z dnia 21 lipca 2010 r., II OZ 717/10, Lex nr 663804.

¹²² Zob. Postanowienie NSA z dnia 3 czerwca 2008 r., II FZ 166/08, Legalis nr 124045.

¹²³ B. BŁADOWSKI, *Funkcja zażalenia w praktyce postępowania cywilnego*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Badania Prawa Sądowego” 1974, nr 1, s. 291.

przewodniczącego istotnie „poprawia gwarancje procesowe podmiotów postępowania sądowoadministracyjnego”¹²⁴.

Zażalenie jest środkiem charakteryzującym się względną dewolutywnością, a jego rozpatrzenie należy co do zasady do właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego. Co do zasady wniesienie zażalenia nie wstrzymuje wykonania zaskarżonego rozstrzygnięcia. Jednakże zgodnie z art. 196 p.p.s.a., wojewódzki sąd administracyjny może wstrzymać wykonanie zaskarżonego postanowienia do czasu rozstrzygnięcia zażalenia, a postanowienie w tej sprawie może zapaść na posiedzeniu niejawnym. Zażalenie jest zatem środkiem odwoławczym o charakterze względnie suspensywnym.

Jest to także środek odwoławczy o charakterze samodzielnym w tym znaczeniu, że przysługuje niezależnie od innych dostępnych sposobów zaskarżania orzeczeń sądowych¹²⁵. Cechą znamionną zażalenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym jest jego renowacyjny charakter, gdyż skutkiem jego wniesienia jest nie tylko usunięcie nieprawidłowości postępowania, lecz także ponowne rozstrzygnięcie kwestii procesowej wynikłej w jego toku.

Wniesienie zażalenia następuje w sposób pośredni przez wojewódzki sąd administracyjny, który po stwierdzeniu dopuszczalności środka odwoławczego i braku przesłanek do wykorzystania kompetencji autokontrolnych przekazuje akta sprawy, wraz z zażaleniem, do sądu odwoławczego. Postępowanie zażaleniowe ma bowiem, podobnie jak postępowanie kasacyjne, charakter dwuetapowy i toczy się przed sądem I instancji, a następnie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym.

Instytucja zażalenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym nie została uregulowana w sposób kompleksowy, tak jak ustawodawca uczynił to w przypadku skargi kasacyjnej. Cechą charakterystyczną tego postępowania jest konstrukcyjna niesamodzielnosc¹²⁶. W przepisie art. 197 § 2 p.p.s.a. nastąpiło odesłanie do odpowiedniego stosowania w postępowaniu zażaleniowym przepisów o skardze kasacyjnej, z wyłączeniem art. 185 § 2 p.p.s.a., przy czym odpowiednie stosowanie powinno następować z uwzględnieniem charakteru tego postępowania¹²⁷ oraz środka odwoławczego, jakim jest zażalenie. Zasadne zatem jest stwierdzenie, że postępowanie zażaleniowe charakteryzuje niesamodzielnosc konstrukcyjna wyrażająca się w podwójnym odesłaniu, wynikającym z art. 197 § 2 p.p.s.a., tj. do przepisów normujących postępowanie kasacyjne oraz odpowiedniego stosowania przepisów regulujących postępowanie przed

¹²⁴ R. HAUSER, *Postępowanie zażaleniowe przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2005, nr 2–3, s. 23.

¹²⁵ W. PIĄTEK, w: „System Prawa Administracyjnego”, red. R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI, A. WRÓBEL, T. 10: *Sądowa kontrola administracji...*, s. 485.

¹²⁶ R. HAUSER, *Postępowanie zażaleniowe przed Naczelnym Sądem Administracyjnym...*, s. 10.

¹²⁷ Ibidem, s. 10–12.

wojewódzkim sądem administracyjnym¹²⁸. Jak słusznie podkreśla J. Nowacki, odpowiednie stosowanie przepisów nakazuje interpretatorowi uwzględnienie ewentualnych różnic między instytucjami, do których należy przepis odsyłający i przepis odesłania¹²⁹. Należy zatem przyjąć, że odpowiednie zastosowanie przepisu może mieć trzy formy i może polegać na jego zastosowaniu wprost, zastosowaniu z odpowiednimi modyfikacjami lub na odmowie jego zastosowania ze względu na określone różnice¹³⁰.

Odesłanie wynikające z art. 197 § 2 p.p.s.a. odnosi się także do art. 188 p.p.s.a. W konsekwencji należy przyjąć, że w sytuacji braku naruszeń przepisów postępowania, które mogły mieć istotny wpływ na wynik sprawy, i jednoczesnego stwierdzenia naruszenia prawa materialnego sąd II instancji może uchylić zaskarżone postanowienie wojewódzkiego sądu administracyjnego i rozpoznać merytorycznie zażalenie. Sąd odwoławczy merytorycznie rozstrzyga kwestie objęte zażaleniem, kierując się potrzebą usunięcia przeszkód hamujących sprawne i szybkie rozpoznanie sprawy¹³¹.

Zażalenie jest środkiem odwoławczym mniej sformalizowanym niż skarga kasacyjna, nie musi bowiem zawierać podstaw zażalenia oraz ich uzasadnienia. Niemniej, oprócz konieczności spełnienia wymagań stawianych pismom procesowym, winno także zawierać wskazanie zaskarżonego postanowienia, wniosek o jego zmianę lub uchylenie oraz zwięzłe uzasadnienie.

Jak podkreśla B. Bładowski¹³², zażalenie pełni dwojaką funkcję. Z jednej bowiem strony, gwarantując usunięcie popełnionych przez sąd I instancji uchybień, odgrywa rolę represyjną, w szczególności gdy w postępowaniu sądowniczym w drodze zażalenia zostanie zaskarżone postanowienie o odrzuceniu skargi kasacyjnej. Z drugiej zaś strony, skoro jego przedmiotem mogą być rozstrzygnięcia o charakterze wypadkowym, to pełni ono funkcję prewencyjną, zapobiegając wydaniu wadliwego orzeczenia merytorycznego. Do tego katalogu należy dodać jeszcze jedną funkcję – renowacyjną, skoro ustawodawca stwarza możliwość ponownego rozstrzygnięcia zaskarżonej kwestii incydentalnej¹³³.

¹²⁸ Szerzej zob. P. DANIEL, *Wstrzymanie wykonania aktu lub czynności w postępowaniu sądowniczym*, Warszawa 2013, s. 305–306.

¹²⁹ J. NOWACKI, „Odpowiednie” stosowanie przepisów prawa, „Państwo i Prawo” 1964, z. 3, s. 373–374.

¹³⁰ Zob. L. MORAWSKI, *Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz*, Toruń 2002, s. 299.

¹³¹ Postanowienie NSA z dnia 21 grudnia 2004 r., FZ 700/04, Legalis nr 93788.

¹³² B. BŁADOWSKI, *Zażalenie w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2013, s. 19.

¹³³ Zob. uzasadnienie Uchwały NSA z dnia 8 grudnia 2009 r., II GPS 5/09, ONSAiWSA 2010, nr 3, poz. 40, s. 64, gdzie podkreślono, że zażalenie jest zasadniczo środkiem o charakterze apelacyjnym, zmierzającym przede wszystkim do zmiany zaskarżonego orzeczenia lub zastąpienia go nowym orzeczeniem.

4. Modele kontroli instancyjnej w postępowaniach sądowych

Wprowadzenie do procedury sądownoadministracyjnej środków odwoławczych w postaci skargi kasacyjnej oraz zażalenia spowodowało realizację konstytucyjnej zasady dwuinstancyjności. Konstytucja RP jednak nie przesądza o sposobie realizacji tej zasady, pozostawiając ustawodawcy swobodę w zakresie dopasowania rozwiązań procesowych do rodzaju spraw objętych kognicją sądów, wskazania charakteru środka zaskarżenia i właściwości sądu II instancji i rodzajów orzeczeń wydawanych przez niego, przy jednoczesnym zabezpieczeniu podstawowych gwarancji procesowych stron postępowania. Jednakże w orzecznictwie TK wyraźnie podkreśla się, że świadome „ukształtowanie mechanizmu środka odwoławczego, które jako założenie przyjmuje, że sąd II instancji koryguje tylko niektóre wyroki, inne zaś – mimo iż według jego oceny nie odpowiadają prawu – pozostawia w mocy, narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego”¹³⁴. Różnorodność procedur sądowych odpowiadających specyfice rozpoznawanych spraw oraz praktyka orzecznicza urealnijająca zamierzenia ustawodawcy stanowią uzasadnienie dla takiego rozwiązania.

W doktrynie prawa procesowego wyróżnia się trzy modele¹³⁵ kontroli instancyjnej, spośród których ustawodawca, uwzględniając istotę procedur sądowych, dokonuje wyboru: model apelacyjny, model kasacyjny oraz model rewizyjny. Znana jest jeszcze inna klasyfikacja modeli dwuinstancyjności: 1. Model apelacyjny (reformacyjny), którego istotą jest dwukrotne merytoryczne rozpatrzenie i rozstrzygnięcie sprawy najpierw w I, a następnie w II instancji; 2. Model kasacyjny, polegający na merytorycznym rozpatrzeniu i rozstrzygnięciu sprawy w I instancji oraz weryfikacji rozstrzygnięcia na skutek wniesienia środka zaskarżenia w II instancji; 3. Model mieszany (hybrydowy), w którym sprawa rozpoznana i rozstrzygnięta w I instancji jest ponownie rozpoznana i rozstrzygnięta w II instancji, przy czym przepisy wyznaczają granice organu drugoinstancyjnego¹³⁶.

¹³⁴ Wyrok z dnia 12 czerwca 2002 r., P 13/01, OTK-ZU nr 1A/2004, poz. 2.

¹³⁵ Należy nadmienić, że w prawie termin „model” wypiera zwrot „istota”, o czym szerzej zob. W. GRALIŃSKI, M. SAWCZUK, *Model zażalenia*, „Problemy Egzekucji” 2001, nr 14, s. 47–56. Jednocześnie warto wskazać, że w naukach prawnych J. Wróblewski wyróżnia dwa rodzaje modeli: opisowe – rekonstruujące rzeczywistość, oraz normatywne – wskazujące na postulowany kształt rzeczywistości – szerzej zob. J. WRÓBLEWSKI, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988, s. 37.

¹³⁶ B. ADAMIAK, *Uwagi o modelu dwuinstancyjnego postępowania sądownoadministracyjnego*, w: *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności*, Łódź 2004, s. 27–28.

4.1. Model apelacyjny

Apelacja (*appellatio*) pierwotnie stwarzała możliwość dwukrotnego merytorycznego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy, w obu instancjach: najpierw przez sąd I instancji, a następnie, w skutek wniesienia środka zaskarżenia, przez sąd II instancji, czyli przez sądy różnych instancji pozostających względem siebie w układzie hierarchicznym¹³⁷. Model ten znany jest zarówno w dwuinstancyjnych, jak i trójinstancyjnych systemach środków zaskarżenia, chociaż jest właściwy „przede wszystkim dla fazy postępowania przed sądem drugiej instancji w systemie postępowania trójinstancyjnego”¹³⁸.

Cechami znamionymi apelacji są jej dewolutywność, suspensywność, renowacyjny charakter, a także to, że ma na celu „nie tylko spowodowanie kontroli postępowania i orzeczenia sądu pierwszej instancji, lecz również – a niekiedy przede wszystkim – uzupełnienie materiału faktycznego i dowodowego sprawy”¹³⁹. Apelacja¹⁴⁰, będąca najstarszym znanym środkiem zaskarżenia, ma niejednolity charakter; wyróżnia się dwa jej rodzaje: apelację pełną (dopuszczającą tzw. nowości – *appellatio cum beneficio novorum*) oraz niepełną (nowości są niedopuszczalne – *appellatio sine beneficio novorum*)¹⁴¹. W pierwszym wymienionym modelu sąd II instancji rozpoznaje i rozstrzyga sprawę na podstawie materiału dowodowego zgromadzonego zarówno przed sądem I, jak i II instancji (*ius novorum*). Apelacja pełna nie krępuje sądu II instancji, zachowując dla niego w zasadzie nieograniczone kompetencje rozpoznawcze. Uznając apelację, merytorycznie rozpoznaje sprawę. Sąd drugoinstancyjny jest legitymowany do naprawy błędów (prawnych i faktycznych) wywołanych zarówno przez sąd, jak i strony postępowania. K. Piasecki mówi w tym kontekście o „drugim sądzie

¹³⁷ Zob. J. GUDOWSKI, *Pogląd na apelację*, w: „*Aurea praxis. Aurea theoria*”. *Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego*, T. 1, red. K. WEITZ, J. GUDOWSKI..., s. 242, 245.

¹³⁸ M. KANIA, *Zwyczajne środki zaskarżenia...*, s. 68. Od 1950 r. w postępowaniu cywilnym (ustawa z dnia 20 lipca 1950 r. o zmianie prawa o ustroju sądów powszechnych, Dz.U. nr 38, poz. 347; zob. też W. SIEDLECKI, *System zaskarżania orzeczeń sądowych w kodeksie postępowania cywilnego PRL*, „Państwo i Prawo” 1957, z. 6, s. 1128) wprowadzono system dwuinstancyjny, w którym I instancja miała walor merytoryczny, a II instancja – kontrolny. Apelacja została zastąpiona rewizją. Powrót do modelu apelacyjnego w postępowaniu cywilnym nastąpił na skutek ustawy z dnia 1 marca 1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego, rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej – Prawo upadłościowe i Prawo o postępowaniu układowym, Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 1996, nr 43, poz. 189).

¹³⁹ A. OKLEJAK, *Apelacja w procesie cywilnym*, Kraków 1994, s. 25–26.

¹⁴⁰ Na temat etymologii apelacji, kasacji i skargi kasacyjnej zob. W. BRONIEWICZ, *Apelacja, kasacja, skarga kasacyjna w postępowaniu cywilnym (Problematyka terminologiczna)*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 3, s. 55–59.

¹⁴¹ W. BERUTOWICZ, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 2005, s. 264; S. KALINOWSKI, *Przebieg procesu karnego*, Warszawa 1961, s. 377 i nast.

pierwszej instancji” (*zweite Erinstanz, eine blosse Frotsetzung*)¹⁴². W drugim modelu apelacji podstawę rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy stanowi materiał dowodowy zgromadzony przez sąd pierwszoinstancyjny. Sąd apelacyjny ocenia trafność zaskarżonego rozstrzygnięcia. Kompetencje kontrolne sądu są zredukowane do zarzutów podniesionych przez skarżącego (*tantum devolutum quantum appellatum*), a ich dopuszczalny katalog określa ustawodawca. Apelacja ograniczona służy naprawieniu błędów sądu I instancji. Kontrola ma charakter wielokierunkowy i obejmuje błędy sądu I instancji popełnione w postępowaniu lub w orzeczeniu. W pierwotnym kształcie tego modelu sąd II instancji wypowiada się o orzeczeniu sądu pierwszoinstancyjnego na podstawie ustalonego przez ten sąd stanu faktycznego¹⁴³.

Współczesne systemy odwoławcze stanowią wypadkową obu postaci apelacji. W postępowaniu apelacyjnym kontrola zaskarżonego orzeczenia obejmuje aspekt merytoryczny i prawny. Na skutek przeprowadzenia postępowania apelacyjnego wydawany jest wyrok o charakterze reformatoryjnym, dopuszcza się także, wyjątkowo, orzeczenie kasacyjne, oznaczające uchylenie zaskarżonego orzeczenia sądu I instancji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia.

W wielu państwach europejskich¹⁴⁴ kontrola instancyjna w postępowaniu sędowoadministracyjnym realizowana jest według zasad modelu apelacyjnego. Wprowadzenie tego modelu w dwuinstantyjnej strukturze sądowej kontroli administracji publicznej postulują niektórzy przedstawiciele doktryny¹⁴⁵.

4.2. Model kasacyjny

Kasacja (*cassatio*) może stanowić zwykły środek zaskarżenia (w postępowaniu dwuinstantyjnym) lub środek nadzwyczajny (w modelu trójinstancyjnym)¹⁴⁶. Instytucja kasacji czerpie swój rodowód z systemu romańskiego. Środki zaskarżenia o charakterze kasacyjnym charakteryzują się tym, że ich istotą jest weryfikacja orzeczenia pierwszoinstancyjnego¹⁴⁷. Zakresem kontroli sądu kasacyjnego obejmuje się zaskarżone orzeczenie i poprzedzające go postępo-

¹⁴² K. PIASECKI, *Wyroki sądów pierwszej instancji, sądów apelacyjnych oraz Sądu Najwyższego w sprawach cywilnych, handlowych i gospodarczych*, Warszawa 2007, s. 146.

¹⁴³ M. WALIGÓRSKI, *Środki odwoławcze k.p.c. w oświeceniu materiałów Komisji Kodyfikacyjnej...*, s. 322. Na ziemiach polskich model ten obowiązywał na terenie zaboru austriackiego (Spisz i Orawa), a na pozostałych obowiązywała apelacja nieograniczona.

¹⁴⁴ Na przykład we Włoszech, Grecji i Portugalii.

¹⁴⁵ H. KNYSIAK-MOŁCZYK, *Skarga kasacyjna...*, s. 437–443.

¹⁴⁶ Zob. W. SAWCZYN, *Związanie kasacyjnym orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 33.

¹⁴⁷ B. ADAMIAK, *Uwagi o modelu dwuinstantyjnego postępowania...*, s. 27.

wanie¹⁴⁸ w zakresie naruszenia norm prawnych¹⁴⁹. Jak podkreśla się w doktrynie, model ten opiera się nie na ponownym sądzeniu sprawy, lecz na sądzeniu zaskarżonego wyroku (sąd o sądzeniu)¹⁵⁰. W klasycznym ujęciu sąd kasacyjny dokonuje kontroli „zaskarżonego orzeczenia w aspekcie prawidłowego zastosowania i wykładni przepisów, jak również form postępowania”¹⁵¹. Środki prawne tego typu cechuje: dewolutywność, suspensywność i reformatoryjny charakter. Cechą tego modelu jest przewlekłość i długotrwałość postępowania. Z tego też względu obawy co do czasu trwania postępowania sądowoadministracyjnego były formułowane na początku obowiązywania przepisów regulujących postępowanie przed sądami administracyjnymi¹⁵². Do cech znamiennej dla tego modelu można zaliczyć: oparcie kasacji wyłącznie na zarzutach obrazy prawa materialnego lub procesowego, niedopuszczalność prowadzenia przez sąd II instancji tzw. dowodów ścisłych, rozstrzygnięcie kasacji w granicach zaskarżenia, a nawet w granicach zarzutów¹⁵³. W procedurze cywilnej „W postępowaniu kasacyjnym można natomiast bez żadnych ograniczeń ustalać stan faktyczny w odniesieniu do zagadnienia nieważności postępowania”¹⁵⁴. Uznanie przez sąd kasacyjny zasadności kasacji skutkuje uchyleniem zaskarżonego orzeczenia i przekazaniem sprawy do ponownego rozpatrzenia sądowi, którego orzeczenie stanowiło przedmiot zaskarżenia, o ile nie zachodzą przesłanki odrzucenia pozwu lub umorzenia postępowania, wyjątkowo zaś wydaniem orzeczenia reformatoryjnego¹⁵⁵. W „czystej postaci” kasacja dzieli postępowanie na dwie fazy: fazę uchylenia orzeczenia (tzw. faza kasacyjna) oraz fazę substytucji nowego orzeczenia w miejsce uchylonego (faza odesłania) przed sądem niższej instancji¹⁵⁶. Zakresem kontroli instancyjnej sądu kasacyjnego obejmuje się zarówno prawo procesowe, jak i materialne.

¹⁴⁸ Zob. S. HANUSEK, *Orzeczenie sądu rewizyjnego...*, s. 53–54.

¹⁴⁹ Szerzej zob. M. WALIGÓRSKI, *Podstawy kasacyjne procesu cywilnego w świetle różnicy pomiędzy faktem i prawem*, Lwów 1936, s. 257–268.

¹⁵⁰ A. VITU, *Procédure pénale*, Paris 1957, s. 403 i nast.

¹⁵¹ M. KANIA, *Zwyczajne środki zaskarżenia...*, s. 70–71; podobnie T. WIŚNIEWSKI, *Apelacja i kasacja. Nowe środki odwoławcze w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1996, s. 123.

¹⁵² Zob. np. T. Woś, *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne a konstytucyjne prawo do rozpatrzenia sprawy „bez nieuzasadnionej zwłoki”*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 8, s. 30–32.

¹⁵³ A. KAFTAL, *System środków odwoławczych w polskim procesie karnym*, Warszawa 1972, s. 32; L. BAGIŃSKA, *Skarga kasacyjna i nadzwyczajna w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2018, s. 9.

¹⁵⁴ T. WIŚNIEWSKI, *O swoistości postępowania kasacyjnego w sprawach cywilnych (zagadnienia wybrane)*, w: *Proces cywilny. Nauka – Kodyfikacja – Praktyka. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Feliksowi Zedlerowi*, red. P. GRZEGORCZYK, K. KNOPPEK, M. WALASIK, Warszawa 2012, s. 393.

¹⁵⁵ Zob. B. BŁADOWSKI, *Środki odwoławcze w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2013, s. 26.

¹⁵⁶ H. KNYSIAK-MOLCZYK, *Skarga kasacyjna...*, s. 44.

Kasacyjny charakter środków zaskarżenia oznacza, że sąd drugoinstancyjny jest sądem prawa, który bada zaskarżone orzeczenie z punktu widzenia jego legalności. Jak jednak zauważa B. Adamiak¹⁵⁷, model ten pozbawia jednostkę pełnej ochrony interesu prawnego i ogranicza jej prawo do żądania kontroli orzeczenia przez sąd II instancji. Środek tego typu ma charakter dewolutywny i suspensywny, ale w czystej postaci model kasacyjny nie jest przystosowany do specyfiki postępowania sądownoadministracyjnego. Główny zarzut to zbyt daleko idące ograniczenia dopuszczalności wnoszenia kasacji, które mogą być postrzegane jako naruszenie art. 78 Konstytucji RP¹⁵⁸, oraz względu na wydłużenie postępowania.

4.3. Model rewizyjny

W modelu rewizyjnym środki zaskarżenia nie skutkują merytorycznym rozpoznaniem sprawy, lecz zmierzają do kontroli zaskarżonego rozstrzygnięcia i to z punktu widzenia wszelkich błędów popełnionych przez sąd I instancji¹⁵⁹. Model ten wywodzi się z systemu niemieckiego. Jest właściwy dla postępowania dwuinstancyjnego, choć występuje także w trójinstancyjnym niemieckim postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Rewizja (*revisio*) ma charakter dewolutywny, suspensywny i reformatoryjny. W modelu tym sąd rewizyjny, „opierając się na ustaleniach i ocenach sądu I instancji, może w pewnym ograniczonym zakresie wydawać rozstrzygnięcia dotyczące *meritum* sprawy”¹⁶⁰, zmieniając zaskarżone rozstrzygnięcie. Postępowanie rewizyjne stanowi „swoistą nadbudowę kontrolną nad postępowaniem pierwszoinstancyjnym”¹⁶¹, a walorem tego modelu był brak ograniczeń w zaskarżaniu orzeczeń sądu I instancji¹⁶². Zakres kontroli spowodowanej wniesieniem rewizji obejmuje „błędy związane z elementami prawnymi orzeczenia, błędy w zakresie stosowania prawa materialnego, jak również prawa procesowego”¹⁶³. Można zatem przyjąć, że „rewizja to »ograniczone odwołanie«, które można umieścić w hierarchii pomiędzy apelacją i kasacją”¹⁶⁴. Sądy II instancji wyposażone są w kompetencje reformatoryj-

¹⁵⁷ B. ADAMIAK, *Uwagi o modelu dwuinstancyjnego postępowania...*, s. 28.

¹⁵⁸ Por. M. KANIA, *Zwyczajne środki zaskarżenia...*, s. 71.

¹⁵⁹ Zob. M. WALIGÓRSKI, *Podstawy kasacyjne procesu cywilnego...*, s. 67 i nast.

¹⁶⁰ A. KAFTAL, *System środków odwoławczych...*, s. 40.

¹⁶¹ M. PIEKARSKI, *Opracowanie rewizji w postępowaniu cywilnym*, „Palestra” 1965, nr 2, s. 30.

¹⁶² J. GUDOWSKI, *Pogląd na apelację...*, s. 246.

¹⁶³ M. KANIA, *Zwyczajne środki zaskarżenia...*, s. 72; podobnie H. KUCHINKE, *Grenzen der Nachprüfbarkeit trichterlicher Würdigung und Feststellung in der Revisionsinstanz*, Bielefeld 1964, s. 245 i nast.

¹⁶⁴ W. PIĄTEK, *Podstawy skargi kasacyjnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2011, s. 28.

ne w przypadku ustalenia naruszenia prawa materialnego w zaskarżonym orzeczeniu. Jego uprawnienia mają zatem charakter kontrolny, „poszerzony o pewne elementy stanu faktycznego”¹⁶⁵. Uwzględniając rewizję, sąd drugoinstancyjny wydaje ostateczne rozstrzygnięcie.

Nowelizacja postępowania sądowoadministracyjnego w 2015 r. skutkowałą poszerzeniem kompetencji NSA do reformatoryjnego orzekania w sprawie, jeżeli tylko istota sprawy jest dostatecznie wyjaśniona. W ten sposób kasacyjny charakter skargi kasacyjnej w znacznym stopniu uległ ograniczeniu na rzecz modelu rewizyjnego, co odpowiadało postulatom zgłaszanym przez doktrynę¹⁶⁶.

W uzupełnieniu należy także dodać, że w doktrynie postępowania cywilnego¹⁶⁷ podkreśla się, że wskazane modele instancyjnej kontroli odnoszą się do orzeczeń merytorycznych, w przypadku orzeczeń proceduralnych zaś wskazuje się na dwie koncepcje legislacyjne – koncepcję jednolitości orzeczeń oraz koncepcję dualistyczną. Według pierwszej z nich, jeden środek zaskarżenia przysługuje od wszystkich orzeczeń kończących postępowanie w sprawie, według pozostałych – gdy ustawodawca dopuszcza taką możliwość. Według koncepcji dualistycznej, orzeczenia proceduralne kończące postępowanie podlegają zaskarżeniu środkiem o ograniczonej dewolutywności. Orzeczenia niekończące postępowania są zaskarżalne, gdy ustawa tak stanowi. Przenosząc wskazane modele na płaszczyznę postępowania sądowoadministracyjnego, należy przyjąć, że w zakresie modelu kontroli orzeczeń proceduralnych ustawodawca przyjął drugi z przedstawionych.

Podsumowując zaprezentowane modele, wypada zgodzić się z W. Berutowiczem¹⁶⁸, że wskazane modele nie występują w czystej postaci. Z tego powodu w niektórych systemach prawnych wprowadzono „kombinacje różnych środków zaskarżenia, zazwyczaj w układzie trójinstancyjnym. Ten wariant regulacji prawnej przyjęto np. w RFN, Francji, Hiszpanii i Estonii”¹⁶⁹. Na problem trudności w ukształtowaniu modelu kontroli instancyjnej w czystej postaci zwraca także uwagę B. Adamiak¹⁷⁰, wyróżniając mieszany model ukształtowania zasady dwuinstancyjności, obok modelu apelacyjnego i kasacyjnego, w którym

¹⁶⁵ H. KNYSIAK-MOLCZYK, *Skarga kasacyjna...*, s. 48.

¹⁶⁶ M. PAWEŁCZYK, M. KANIA, *Skarga kasacyjna w postępowaniu cywilnym oraz w sądowoadministracyjnym. Próba wskazania podstawowych różnic*, „Radca Prawny” 2006, nr 6, s. 26; M. KANIA, *Zwyczajne środki zaskarżenia...*, s. 172; H. KNYSIAK-MOLCZYK, *Skarga kasacyjna...*, s. 393; zob. też G. KRAWIEC, *O potrzebie zmiany przepisów dotyczących postępowania sądowoadministracyjnego*, w: *Aktualne problemy postępowań w administracji publicznej*, red. G. KRAWIEC, Sosnowiec 2013, s. 15–16.

¹⁶⁷ M. MICHAŁSKA-MARCINIĄK, *Zasada instancyjności w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2013, s. 284.

¹⁶⁸ W. BERUTOWICZ, *Postępowanie cywilne w zarysie...*, s. 404.

¹⁶⁹ Zob. Z. KMIĘCIAK, *Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego wobec reformy sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1998, z. 5, s. 12–13.

¹⁷⁰ B. ADAMIĄK, w: J. BORKOWSKI, B. ADAMIĄK, *Postępowanie administracyjne i sądowo-administracyjne*, Warszawa 2008, s. 459.

sprawa, w której zapadło orzeczenie, jest ponownie rozpoznawana i rozstrzygana przez sąd II instancji w granicy kasacji.

4.4. Model kontroli instancyjnej w postępowaniu sędowoadministracyjnym

Dokonując wyboru modelu kontroli instancyjnej w postępowaniu sędowoadministracyjnym, ustawodawca pragnął stworzyć model, który byłby wypadkową konieczności zagwarantowania stronie prawa do skorzystania ze zwyczajnych środków zaskarżenia, specyfiki kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne, zagwarantowania sprawiedliwego rozstrzygnięcia przy jednoczesnym repektowaniu innych zasad, jak np. szybkość postępowania¹⁷¹.

W polskim postępowaniu sędowoadministracyjnym przyjęto model mieszany, z przewagą elementów kasacyjnych¹⁷², co stanowi rozwiązanie nietypowe dla państw europejskich. Nie jest to jednak wierne odwzorowanie kasacji znanej postępowaniu cywilnemu, gdzie kasacja jest trzecią instancją, której rolą jest osąd prawa. Skarga kasacyjna ma bowiem charakter suspensywny, gdyż jej wniesienie z mocy art. 168 § 1 p.p.s.a. wstrzymuje uprawomocnienie się zaskarżonego orzeczenia. Jest to także środek względnie dewolutywny, jej wniesienie bowiem przenosi rozpoznanie sprawy z sądu I instancji do NSA, ale treść art. 179a p.p.s.a. uprawnia do samokontroli zaskarżonego orzeczenia, w przypadku zaistnienia jednej z przesłanek, o których mowa w tym przepisie. Nadto skarga kasacyjna wykazuje cechy środka o charakterze reparacyjnym, ponieważ jej wniesienie prowadzi do wyeliminowania uchybień zaistniałych w przeprowadzonym postępowaniu i wydanym orzeczeniu. Sąd administracyjny w przyjętym modelu kasacyjnym ma ograniczone możliwości przeprowadzania postępowania dowodowego, z wyjątkiem wynikającym z art. 106 § 3 p.p.s.a.¹⁷³ Niemniej kasacyjny model zasady dwuinstancyjności w systemie dwuinstancyjności postępowania sędowoadministracyjnego budzi zastrzeżenia ze względu na ograniczenia w dostępie do środka odwoławczego, przejawiające się we wprowadzeniu przymusu radcowsko-adwokackiego i wskazaniu podstaw kasacyjnych¹⁷⁴.

¹⁷¹ W. SAWCZYN, *Związanie kasacyjnym orzeczeniem...*, s. 34.

¹⁷² H. KNYSIAK-MOLCZYK, *Skarga kasacyjna...*, s. 86 i nast.

¹⁷³ Sąd może z urzędu lub na wniosek stron przeprowadzić dowody uzupełniające z dokumentów, jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie. Niemniej celem tego postępowania dowodowego nie jest ustalenie stanu faktycznego danej sprawy, lecz ocena, czy organy prawidłowo ustaliły ten stan, i czy prawidłowo zastosowały przepisy prawa materialnego do poczynionych ustaleń. Ponadto, dopuszczenie dowodu z dokumentu jest uprawnieniem, a nie obowiązkiem sądu (zob. Wyrok NSA z dnia 8 lutego 2018 r., II GSK 1201/16, Legalis nr 1727216).

¹⁷⁴ Zob. B. ADAMIAK, *Uwagi o modelu dwuinstancyjnego postępowania...*, s. 37.

O kasacyjnym modelu rozstrzygnięć Naczelnego Sądu Administracyjnego przesądza art. 185 § 1 p.p.s.a., z kolei źródłem uprawnień o charakterze rewizyjnym jest art. 188 p.p.s.a., który zbliża uprawnienia sądu II instancji do modelu apelacyjnego. W doktrynie¹⁷⁵ przyjmuje się, że jest to model mieszany, oparty na rozwiązaniach właściwych dla modelu kasacyjnego, z elementami modelu apelacyjnego i rewizyjnego. Takie ukształtowanie modelu kontroli instancyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym wydaje się właściwe, biorąc pod uwagę czynniki, które należało uwzględnić, kształtując go. H. Knysiak-Sudyka stoi na stanowisku, że zmiana brzmienia art. 188 p.p.s.a. zbliża postępowanie odwoławcze w postępowaniu sądowoadministracyjnym do wzorców charakterystycznych dla systemu apelacji¹⁷⁶.

Zaskarżalność orzeczeń wiąże się z kwestią stworzenia systemu kontroli instancyjnej, sprawowanej przez sąd wyższej instancji, „w którym orzekają sędziowie o większym doświadczeniu i wyższych kwalifikacjach, co jest gwarancją naprawienia popełnionych błędów i uzyskania sprawiedliwego wyroku”¹⁷⁷. Jednak o tym, jaki model środków odwoławczych obowiązuje w ramach konkretnej procedury sądowej, decyduje przede wszystkim przewaga elementów właściwych dla konkretnego środka oraz charakter orzeczeń wydawanych przez sąd drugoinstancyjny. Polskie postępowanie sądowoadministracyjne w zakresie środków odwoławczych podlega reformom, rzutującym na model kontroli instancyjnej, których celem jest uczynienie zadość postulatowi prakseologicznemu oraz wypływającym z poglądów przedstawicieli doktryny, przy jednoczesnym wykorzystywaniu doświadczeń innych państw w tym zakresie i uwzględnieniu istoty postępowania sądowoadministracyjnego.

¹⁷⁵ W. SAWCZYN, *Związanie kasacyjnym orzeczeniem...*, s. 43.

¹⁷⁶ H. KNYSIAK-MOLCZYK, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2016, s. 1021, 1025; podobnie J. DRACHAL, R. HAUSER, E. MZYK, *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne. Omówienie podstawowych zasad i instytucji procesowych*, Warszawa–Zielona Góra 2003, s. 110.

¹⁷⁷ A. ŁAZARSKA, *Rzetelny proces cywilny...*, s. 291.

Rozdział trzeci

Międzyinstancyjność w postępowaniu sądownoadministracyjnym

1. Miejsce postępowania międzyinstancyjnego w postępowaniu sądownoadministracyjnym

Z instancyjnością oraz prawem do zaskarżenia wiąże się problematyka postępowania międzyinstancyjnego. Zwrot ten nie ma definicji legalnej w prawie procesowym, lecz jest wytworem nauki i praktyki sądowej, nie tylko sądów administracyjnych, ale też sądów powszechnych¹.

W pierwszej kolejności podkreślenia wymaga, że pomiędzy zakończeniem postępowania w I instancji a rozpoczęciem postępowania przed sądem drugoinstancyjnym dokonywanych jest wiele czynności. Po wydaniu orzeczenia są to czynności sądu i uczestników postępowania, w szczególności związane albo z wniesieniem środka odwoławczego, albo polegają na innych czynnościach sądu I instancji (np. postępowaniach rektyfikacyjnych). Na potrzeby niniejszej pracy przyjęto, że te spośród nich, które nie są związane z wniesieniem środka odwoławczego, nie są podejmowane w postępowaniu międzyinstancyjnym.

Postępowanie sądownoadministracyjne przebiega, co do zasady, w sposób liniarny, co oznacza, że poszczególne instancje następują bezpośrednio po sobie, przy zastrzeżeniu, że między zakończeniem postępowania w jednej a wszczęciem postępowania w kolejnej instancji dokonywane są czynności w ramach tzw. postępowania międzyinstancyjnego, stanowiącego swoistego rodzaju łącznik, pomost między instancjami. Postępowanie międzyinstancyjne może być ujmowane szeroko lub wąsko. W pierwszym aspekcie rozpoczyna się ono na

¹ Zob. np.: Wyrok SN z dnia 24 stycznia 2018 r., II KK 447/17, „Prokuratura i Prawo” 2018 nr 6, poz. 7; Postanowienie SN z dnia 25 czerwca 2018 r., V CNP 2/18, Legalis nr 1806746; Postanowienie SA w Krakowie z dnia 16 marca 2011 r., II S 5/11, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 12, poz. 35.

skutek wydania orzeczenia zaskarżalnego zwykłym środkiem odwoławczym. Zakresem postępowania międzyinstancyjnego *sensu largo* objęte są czynności sądu i strony skutkujące uprawomocnieniem się orzeczenia². O postępowaniu tym w dosłownym tego słowa znaczeniu można mówić dopiero na skutek wniesienia środka odwoławczego.

Zaskarżenie orzeczenia wywołuje prawem określone skutki procesowe, do których przede wszystkim należy zapobiegnięcie uprawomocnieniu się orzeczenia oraz wdrożenie postępowania odwoławczego, które przebiega zarówno przed sądem I, jak i drugiej instancji. Zakres tego postępowania zasadniczo ogranicza się do wniosków wskazanych przez skarżącego, choć nieważność postępowania jest uwzględniana niezależnie od tego, czy została podniesiona. Skorzystanie przez stronę z przysługującego jej prawa do zaskarżenia orzeczenia wydanego przez sąd I instancji dla sądu skutkuje obowiązkiem ponownego autorytatywnego wypowiedzenia się w sprawie. Obowiązek ten przede wszystkim spoczywa na sądzie odwoławczym, choć ustawodawca wyposażył wojewódzki sąd administracyjny w instrument autokontroli, który czyni środki odwoławcze w postępowaniu sądowoadministracyjnym względnie dewolutywnymi.

Nie budzi wątpliwości to, że postępowanie odwoławcze dzieli się na dwie fazy: fazę przed sądem I instancji, w czasie której sąd może podejmować szereg czynności, w tym korzystać z kompetencji samokontrolnych, oraz fazę przed sądem II instancji, którą można określić mianem ewentualnej, następującej w przypadku niedokonania zmiany lub uchylecia orzeczenia przez sąd pierwszoinstancyjny w ramach autokontroli. Podobną etapowość postępowania odwoławczego proponuje J.P. Tarno³, wyróżniając w postępowaniu odwoławczym fazę przygotowawczą (wstępną), która ma miejsce przed wojewódzkim sądem administracyjnym, oraz fazę zasadniczą – przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. Biorąc powyższe pod uwagę, należy przyjąć, że postępowanie międzyinstancyjne stanowi etap postępowania odwoławczego, na który składa się „zespół czynności procesowych podejmowanych przez organy procesowe i uczestników postępowania od chwili złożenia środka odwoławczego do czasu jego wpłynięcia do sądu drugiej instancji”⁴. Jest to ogół czynności przygotowawczych i sprawdzających, a nawet orzeczniczych, podejmowanych przez sąd I instancji⁵. Celowość podziału postępowania odwoławczego na etapy w postępowaniu cywilnym B. Bładowski uzasadnia tym, że „merytoryczne rozpoznanie środka odwoławczego, tj. stwierdzenie jego zasadności, które następuje

² B. DAUTER, w: *Metodyka pracy w sądach administracyjnych*, red. J. DRACHAL, Warszawa 2015, s. 602–603.

³ J.P. TARNO, w: *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, red. J.P. TARNO, W. CHRÓŚCIELEWSKI, Warszawa 2011, s. 487–488.

⁴ M. MICHALSKA-MARCINIAK, *Zasada instancyjności w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2013, s. 117.

⁵ Por. T. WIŚNIEWSKI, *Przebieg procesu cywilnego*, Warszawa 2013, s. 343.

w drodze decyzyjnej postępowania odwoławczego, poprzedzone być musi czynnościami wstępnymi sądu o charakterze przygotowawczo-posiłkowym (postępowanie instrukcyjne), polegającymi na zbadaniu środka odwoławczego z punktu widzenia jego dopuszczalności⁶. Czynności te podejmowane są przez sąd I instancji, a następnie przez sąd drugoinstancyjny.

Wniesienie skargi kasacyjnej lub zażalenia otwiera postępowanie odwoławcze przed wojewódzkim sądem administracyjnym, ale postępowanie w II instancji przed Naczelnym Sądem Administracyjnym rozpoczyna się z chwilą przekazania środka odwoławczego wraz z aktami sprawy. Postępowanie prowadzone przez sąd pierwszoinstancyjny zmierza przede wszystkim do dokonania wstępnej kontroli skargi kasacyjnej (zażalenia), tj. ustalenia dopuszczalności środka odwoławczego, dochowania terminu wniesienia oraz spełniania warunków formalnych⁷. Słusznie zatem wskazuje się⁸, że wniesienie środka odwoławczego, także niedopuszczalnego, skutkuje wszczęciem postępowania odwoławczego w fazie wstępnej, którego jednym z głównych celów jest zbadanie dopuszczalności środka przez sąd I instancji, który wydał zaskarżone orzeczenie. Postępowanie to w swej istocie, mimo że faktycznie toczy się przed wojewódzkim sądem administracyjnym, jest postępowaniem zawisłym przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. Z tego też względu należy podzielić pogląd M. Michalskiej-Marciniak, że „Istnienie postępowania międzyinstancyjnego jest wyrazem podziału kompetencji (właściwości funkcjonalnej) w postępowaniu odwoławczym pomiędzy sądy różnych instancji”⁹. Wniesienie środka odwoławczego następuje za pośrednictwem sądu, który wydał zaskarżone rozstrzygnięcie (sąd *a quo*) do sądu II instancji (sąd *ad quem*), przy czym jego wniesienie dzieli postępowanie na etap stały¹⁰ – postępowanie międzyinstancyjne w sądzie I instancji, i etap ewentualny, ale zasadniczy – w sądzie drugoinstancyjnym.

Czynności sprawdzające podejmowane przez sąd I instancji mają na celu wyjaśnienie kwestii dopuszczalności środka odwoławczego zarówno pod względem przedmiotowym, jak i podmiotowym. Ponadto, wojewódzki sąd administracyjny jest właściwy do rozpoznania wniosków strony, np. o przywrócenie terminu do wniesienia skargi kasacyjnej, przyznanie pomocy prawnej, wstrzymanie wykonania zaskarżonego orzeczenia – w przypadku zażalenia. Poprawne i rzetelne wykonanie czynności w ramach postępowania międzyinstancyjnego wywiera istotny wpływ na szybkość postępowania w sprawie, które może za-

⁶ B. BŁADOWSKI, *Wstępne czynności sądowe w cywilnym postępowaniu odwoławczym*, „Nowe Prawo” 1974, nr 11, s. 1504.

⁷ Tak J.P. TARNO, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 480.

⁸ Zob. np. B. BŁADOWSKI, *Nowy system odwoławczy w postępowaniu cywilnym*, Warszawa–Zielona Góra 1996, s. 103.

⁹ M. MICHALSKA-MARCINIAK, *Zasada instancyjności...*, s. 117.

¹⁰ W. BERUTOWICZ, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 2005, s. 269.

kończyć się przed sądem wojewódzkim, bez naruszania zasady dwuinstancyjności postępowania.

Postępowanie międzyinstancyjne, rozumiane jako etap postępowania odwoławczego, jest możliwe w przypadku przyjęcia przez ustawodawcę systemu dewolutywnych środków odwoławczych, które kształtują pionową instancyjność. W przypadku środków o niedewolutywnym charakterze, tworzących warunki do zaskarżalności poziomej, ten etap postępowania winien nosić miano postępowania międzyzaskarżeniowego lub międzyodwoławczego (*ut supra*), a to ze względu na zachowanie swoistej czystości semantycznej wywołanej brakiem wyższej instancji. Rozważyć można również nazwę „postępowanie zaskarżeniowe wewnątrzsądowe” lub „etap międzyprocesowy”, aby nie rodzić wątpliwości stron co do charakteru tego postępowania.

2. Zakres temporalny postępowania międzyinstancyjnego

Wniesienie środka odwoławczego w postępowaniu sądowoadministracyjnym rozpoczyna postępowanie przed sądem *a quo* (wojewódzkim sądem administracyjnym), natomiast przekazanie akt sprawy do Naczelnego Sądu Administracyjnego rozpoczyna postępowanie przed sądem *ad quem*. Postępowanie zainicjowane wniesieniem środka odwoławczego ma zatem charakter dwuetapowy i toczy się zarówno przed sądem I, jak i II instancji, przy czym zakres czynności dokonywanych w obu instancjach zasadniczo jest różny, a zastosowanie przez wojewódzki sąd administracyjny uprawnień autokontrolnych lub umorzenie postępowania na skutek cofnięcia środka odwoławczego może skutkować zakończeniem postępowania sądowoadministracyjnego na etapie I instancji. Warunkiem dopuszczalności wniesienia skargi kasacyjnej jest wniosek o sporządzenie i przesłanie stronie postępowania sądowoadministracyjnego uzasadnienia wyroku, od daty jego doręczenia biegnie bowiem termin do wniesienia środka odwoławczego¹¹. Złożenie wniosku o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia przez jedną ze stron postępowania nie uprawnia innych stron do wniesienia skargi kasacyjnej, gdyż obowiązek wystąpienia z wnioskiem o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia mają wszystkie strony postępowania, które chcą wystąpić ze środkiem odwoławczym. Bez znaczenia pozostaje to, czy skierują one wspólny wniosek, czy też wystąpią z odrębnymi pismami w tym przedmiocie. Także ewentualne połączenie spraw do wspólnego rozpoznania

¹¹ Zob. Postanowienie NSA z dnia 31 sierpnia 2010 r., II GZ 206/10, Lex nr 743011.

i orzekania w trybie art. 111 § 1 lub § 2 p.p.s.a nie zwalnia stron od obowiązku zwrócenia się z wnioskiem o sporządzenie uzasadnienia¹².

Początek postępowania międzyinstancyjnego w postępowaniu sądowoadministracyjnym wyznaczony jest wniesieniem środka odwoławczego. Skuteczność tej czynności procesowej strony jest jednak uzależniona od uzyskania uzasadnienia orzeczenia. Momentem miarodajnym w tym zakresie nie jest doręczenie stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem, gdyż po jego uzyskaniu strona może nie zdecydować się na uruchomienie kontroli instancyjnej i wniesienie środka odwoławczego.

Wyrok sądowy składa się z części wstępnej – komparycji (*rubrum*), części zmiennej – sentencji (*tenor*), oraz uzasadnienia stanowiącego element wyroku¹³. Zgodnie z treścią art. 141 § 1 i 2 p.p.s.a., uzasadnienie nie jest zawsze sporządzane z urzędu. Wniosek o uzasadnienie oraz doręczenie odpisu wraz z uzasadnieniem strona może złożyć osobiście albo przez profesjonalnego pełnomocnika, zachowując przy tym wymogi stawiane pismom procesowym. Czynność doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem warunkuje skuteczność wniesienia środka odwoławczego od orzeczenia wydanego w I instancji, co potwierdza treść art. 177 ust. 1 p.p.s.a. Wniesienie środka odwoławczego bez wcześniejszego złożenia wniosku o doręczenie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem czyni ten środek niedopuszczalnym z „innych przyczyn” i skutkuje jego odrzuceniem (art. 178 p.p.s.a.). Niemniej moment ten jest odmienny w zależności od tego, czy zastosowanie znajduje art. 141 § 1 p.p.s.a., tzn. czy doręczenie następuje z urzędu, czy też na wniosek strony, o którym mowa w art. 141 § 2 p.p.s.a., przy jednoczesnym uwzględnieniu treści art. 141 § 2a p.p.s.a. w obu przypadkach. Orzeczenie wojewódzkiego sądu administracyjnego wraz z uzasadnieniem zostaje doręczone z urzędu w przypadku uwzględnienia skargi, czyli wydania jednego z wyroków, o których mowa w art. 145–150 p.p.s.a. Sąd administracyjny ma obowiązek dokonać tej czynności procesowej w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia wyroku na rozprawie albo podpisania sentencji wyroku wydanego na posiedzeniu niejawnym. Przepis zawarty w § 2a art. 141 p.p.s.a. stanowi, że w sprawie zawilej, w razie niemożności dochowania terminów sporządzenia uzasadnienia zarówno z urzędu, jak i na wniosek, prezes sądu może przedłużyć te terminy na czas oznaczony, nie dłuższy niż 30 dni. Zastosowanie tej regulacji skutkuje dla strony oddaleniem w czasie możliwości wniesienia skargi kasacyjnej do czasu doręczenia uzasadnienia. Regulacja ta z punktu widzenia paradygmatu czasu w postępowaniu sądowoadministracyjnym nie sprzyja szybkości. Niemniej nie jest to regulacja właściwa wyłącznie dla p.p.s.a., gdyż podobne uregulowania znajdują się w postępowaniu cywilnym (art. 329 k.p.c. *in fine*), a także w postępowaniu karnym (art. 423 § 1 k.p.k. *in fine*).

¹² Postanowienie NSA z dnia 19 grudnia 2007 r., I OZ 959/07, Legalis nr 127376.

¹³ Inaczej W. PIĄTEK, *Powaga rzeczy osądzonej wyroku sądu administracyjnego*, Warszawa 2015, s. 133.

Regulacja dotycząca czasu sporządzenia uzasadnienia wyroku stanowi swego rodzaju refleks związania wyrokiem. Orzeczenia wydane na rozprawie wiążą od chwili ich ogłoszenia i od tego momentu liczony jest termin do złożenia wniosku o sporządzenie uzasadnienia, w przypadku gdy oddalono skargę. Natomiast wyroki wydane na posiedzeniu niejawnym wiążą sąd i strony od chwili ich podpisania, ale termin do sporządzenia uzasadnienia do takiego wyroku jest liczony dopiero od chwili jego doręczenia stronom postępowania¹⁴. Za odpis orzeczenia z uzasadnieniem podlegający doręczeniu z urzędu nie pobiera się opłaty kancelaryjnej. W tym miejscu warto przywołać stanowisko orzecznictwa sądowego, które jest zgodne co do tego, że uzasadnienie wyroku z urzędu odnosi się także do tej części, która dotyczy oddalenia skargi¹⁵. W sprawach, w których skargę oddalono, uzasadnienie wyroku sporządza się na wniosek strony, zgłoszony w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyroku albo doręczenia odpisu sentencji wyroku. Wskazany termin ma charakter ustawowy i nie może być przedłużany ani skracany, może być zaś przywrócony na wniosek strony¹⁶. W orzecznictwie sądowym podkreśla się¹⁷, że „Brak wiedzy strony o terminie ogłoszenia orzeczenia pozostaje bez znaczenia dla rozpoczęcia biegu terminu do złożenia wniosku o sporządzenie uzasadnienia tegoż orzeczenia”. Jeżeli zaś zgłoszono wniosek o sporządzenie uzasadnienia wyroku i jego doręczenie, to w myśl Rozporządzenia z dnia 16 grudnia 2003 r.¹⁸ opłata kancelaryjna wynosiła 100 zł. Jednocześnie samo uiszczenie opłaty kancelaryjnej nie zastępuje złożenia przez stronę wniosku o sporządzenie uzasad-

¹⁴ Postanowienie NSA z dnia 27 maja 2011 r., II FZ 210/11, Legalis nr 639740.

¹⁵ Postanowienie NSA z dnia 22 stycznia 2015 r., I OZ 16/15, Legalis nr 1181184; podobnie wyrok NSA z dnia 20 czerwca 2006 r., I OSK 184/06, Legalis nr 84901: „w sytuacji, kiedy wyrok wydany przez wojewódzki sąd administracyjny uwzględnił skargę jedynie w części, oddalając ją jednocześnie w pozostałym zakresie, to wówczas uzasadnienie wyroku powinno być sporządzone z urzędu, również i w odniesieniu do tej części, która dotyczy oddalenia skargi”; Postanowienie NSA z dnia 9 lutego 2011 r., I OZ 86/11, Legalis nr 616783.

¹⁶ Postanowienie NSA z dnia 18 kwietnia 2008 r., II OZ 338/08, Legalis nr 124471.

¹⁷ Postanowienie NSA z dnia 29 maja 2014 r., I GZ 122/14, Legalis nr 989938.

¹⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości opłat kancelaryjnych pobieranych w sprawach sądowoadministracyjnych (Dz.U. nr 221, poz. 2192) uchylone ustawą o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw z dnia 10 stycznia 2014 r. (Dz.U. 2014, poz. 183) ze zm. Rozporządzenie nie obowiązuje od 14 maja 2018 r. Zgodnie z art. 4 pkt 17 tej ustawy uchylającej, Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, wysokość opłat kancelaryjnych. W rozporządzeniu należy uwzględnić, że opłatę pobiera się za każdą stronę wydanego dokumentu, wysokość opłaty za odpis orzeczenia z uzasadnieniem sporządzonego na wniosek nie może być wyższa niż 200 złotych, a wysokość opłaty za wydruki dokumentów elektronicznych nie może przekraczać rzeczywistych kosztów ich tworzenia, oraz określić podwyższenie opłaty za wydanie dokumentu sporządzonego w języku obcym lub zawierającego tabelę. W obrocie prawnym aktualnie nie ma innego aktu, który obowiązywałby w tym zakresie.

nienia wyroku¹⁹. Opłatę kancelaryjną za odpis orzeczenia z uzasadnieniem, doręczonego na skutek żądania zgłoszonego w terminie siedmiodniowym od ogłoszenia orzeczenia, pobiera się przy zgłoszeniu wniosku o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia i jego doręczenie. Jeżeli opłata nie została uiszczona, przewodniczący zarządza ściąganie jej od strony, która złożyła wniosek, po uprzednim wezwaniu strony do jej uiszczenia. Przepisów art. 220 nie stosuje się. Nie pobiera się opłaty kancelaryjnej za odpis orzeczenia z uzasadnieniem podlegający doręczeniu z urzędu.

Doręczenie stronie uzasadnienia orzeczenia warunkuje skuteczność dalszych jej czynności, jeżeli zatem strona nie wniosła wniosku o uzasadnienie wyroku, nie może skutecznie wnieść skargi kasacyjnej (art. 177 ust. 1 p.p.s.a.), nawet wtedy, gdy orzeczenie to zostało uzasadnione na wniosek innej strony i jej skutecznie doręczone. Podobnie, omyłkowe doręczenie stronie orzeczenia sądu I instancji z uzasadnieniem bez jej wniosku także uniemożliwi jej wnieście skargi kasacyjnej od takiego orzeczenia²⁰. W sytuacji zgłoszenia przez stronę wniosku o sporządzenie uzasadnienia przed dniem ogłoszenia wyroku sąd winien odmówić sporządzenia tego uzasadnienia, chyba że nie uczyni tego do czasu ogłoszenia orzeczenia, wówczas złożony przez stronę wniosek przestaje być przedwczesny i należy nadać mu bieg, w szczególności wzywając stronę do uiszczenia opłaty kancelaryjnej²¹. Również wysłanie pocztą wniosku o sporządzenie uzasadnienia wyroku przed datą jego ogłoszenia nie prowadzi do dyskwalifikacji tego wniosku, o ile wpłynął on do sądu już po ogłoszeniu orzeczenia w sprawie²².

Zasady dotyczące uzasadniania postanowień zostały uregulowane odrębnie w art. 163 p.p.s.a., z tego powodu przepisy zawarte w art. 141 p.p.s.a. nie znajdują zastosowania²³. Postanowienia ogłoszone na rozprawie oraz wydane na posiedzeniu niejawnym, gdy stronie przysługuje środek odwoławczy, należy doręczyć z uzasadnieniem. Uzasadnienie należy sporządzić w terminie 7 dni od dnia wydania postanowienia.

¹⁹ Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 27 czerwca 2008 r., VI SA/Wa 1873/07, *Legalis* nr 149878.

²⁰ Zob. Postanowienie NSA z dnia 1 marca 2005 r., II GZ 9/05, *ONSAiWSA* 2005, nr 5, poz. 94, s. 89; por. też Postanowienie NSA z dnia 4 grudnia 2012 r., II OZ 1047/12, *Legalis* nr 1120257: Decydujące znaczenie dla ustalenia momentu, w którym rozpoczyna swój bieg siedmiodniowy termin do zgłoszenia wniosku o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia, ma nie dzień kalendarzowy, w którym dokonano ogłoszenia orzeczenia, ale bezpośrednio chwila ogłoszenia sentencji orzeczenia. Sąd wniosek o doręczenie wyroku z uzasadnieniem złożony przed ogłoszeniem wyroku, nawet tego samego dnia, w którym miało nastąpić ogłoszenie jego sentencji, należało uznać za przedwczesny, a tym samym za bezskuteczny, niewywołujący skutków procesowych.

²¹ Postanowienie NSA z dnia 17 kwietnia 2013 r., I OZ 231/13, *Legalis* nr 917733.

²² Postanowienie NSA z dnia 1 marca 2012 r., II OZ 120/12, *Legalis* nr 443154.

²³ Zob. Postanowienie NSA z dnia 20 grudnia 2007 r., I OZ 901/07, *Legalis* nr I OZ 901/07.

Na mocy art. 167 p.p.s.a. do zarządzeń przewodniczącego stosuje się odpowiednio regulację dotyczącą orzeczeń. Przy czym zarządzenie określające opłatę kancelaryjną, którą należy uiścić, nie wymaga uzasadnienia, gdyż na podstawie art. 167 p.p.s.a. przepis art. 163 § 2 zd. 2 p.p.s.a. wymagający uzasadnienia doręczanych postanowień podlegających zaskarżeniu stosuje się jedynie odpowiednio do zarządzeń przewodniczącego²⁴.

Uzasadnienie orzeczenia realizuje wiele funkcji, przede wszystkim zaś umożliwia jego kontrolę instancyjną i odgrywa rolę wyjaśniającą dla stron postępowania²⁵, umożliwiając chociażby właściwe sformułowanie podstaw kasacyjnych oraz wyczerpującą argumentację w uzasadnieniu. Z tego też względu kilka słów należy poświęcić temu elementowi wyroku sądowego. Uzasadnienie wyroku powinno zwięźle przedstawiać sprawę, zarzuty podniesione w skardze, stanowiska pozostałych stron, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie. Odgrywa ono istotną rolę, precyzując i wyjaśniając przedmiot rozstrzygnięcia. Jeżeli zaś uzasadnienie orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego nie zawiera stanowiska co do stanu faktycznego przyjętego jako podstawa zaskarżonego rozstrzygnięcia, to uchybienie to może stanowić podstawę do wniesienia skargi kasacyjnej²⁶. Rolą uzasadnienia wyroku jest stworzenie po stronie wojewódzkiego sądu administracyjnego obowiązku „wyjaśnienia motywów podjętego rozstrzygnięcia w taki sposób, który umożliwi przeprowadzenie kontroli instancyjnej zaskarżonego orzeczenia w sytuacji, gdy strona postępowania zażąda, poprzez wniesienie skargi kasacyjnej, jego kontroli”²⁷. Zatem adresatem uzasadnienia wyroku sądu I instancji jest nie tylko strona, dla której pełni ono przede wszystkim funkcję informacyjną, lecz także NSA, w przypadku którego umożliwia ono kontrolę i ocenę zasadności przesłanek, na których oparto zaskarżone orzeczenie. Pełni zatem szczególną rolę procesową, gdyż ma dać rękojmię, że sąd pierwszoinstancyjny dołożył należytej staranności przy podejmowaniu rozstrzygnięcia, ma umożliwić ocenę przesłanek, na których oparł się sąd I instancji, a w razie wątpliwości umożliwić ustalenie granic powagi rzeczy osądzonej i innych skutków prawnych wyroku²⁸. W kwestii znaczenia uzasadnienia orzeczenia warto wskazać na Postanowienie Try-

²⁴ Zob. Postanowienie NSA z dnia 13 listopada 2012 r., II OZ 976/12, Legalis nr 1110294.

²⁵ Zob. Z. SZONERT, *Sędzia administracyjny w procesie przekształceń ustrojowych*, w: *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, red. J. GÓRAL, R. HAUSER, J. TRZCIŃSKI, Warszawa 2005, s. 434.

²⁶ Uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 lutego 2010 r., II FPS 8/09, ONSAiWSA 2010, nr 3, poz. 39, s. 53; podobnie Wyrok NSA z dnia 7 lutego 2018 r., I FSK 1759/15, Legalis nr 1731570, a także Wyrok NSA z dnia 2 lutego 2018 r., I FSK 679/16, Legalis nr 1717893; Wyrok NSA z dnia 26 października 2017 r., II FSK 2497/15, Legalis nr 1699175.

²⁷ Wyrok NSA z dnia 13 marca 2014 r., II GSK 30/13, publ. CBOSA.

²⁸ Wyrok NSA z dnia 10 kwietnia 2018 r., I FSK 1139/16, Legalis nr 1789900.

bunału Konstytucyjnego z dnia 11 kwietnia 2005 r.²⁹ oraz Wyrok TK z dnia 16 stycznia 2006 r.³⁰, gdzie wskazano, że: „uzasadnianie orzeczeń sądowych jest decydującym komponentem prawa do rzetelnego sądu jako konstytucyjnie chronionego prawa jednostki. Uzasadnienie sądowe pełni następujące funkcje: – wymusza samokontrolę sądu, który musi wykazać, że orzeczenie jest materialnie i formalnie prawidłowe oraz odpowiada wymogom sprawiedliwości; – dokumentuje argumenty przemawiające za przyjętym rozstrzygnięciem; – jest podstawą kontroli zewnętrznej przez organy wyższych instancji; – służy indywidualnej akceptacji orzeczenia; – umacnia poczucie zaufania społecznego i demokratycznej kontroli nad wymiarem sprawiedliwości; – wzmacnia bezpieczeństwo prawne”.

W razie rozbieżności występujących w treści sentencji wyroku oraz uzasadnienia o zakresie rozstrzygnięcia powinna decydować sentencja wyroku, a nie jego uzasadnienie, które *de facto* powinno odpowiadać treści sentencji³¹. Sąd powinien w nim przedstawić nie tylko zarzuty podnoszone w skardze, ale także podstawę prawną rozstrzygnięcia i jej wyjaśnienie. Wadliwość uzasadnienia wyroku może stanowić przedmiot skutecznego zarzutu kasacyjnego z art. 141 § 4 p.p.s.a., lecz tylko w sytuacji, gdy sporządzone jest ono w taki sposób, że niemożliwa jest kontrola instancyjna zaskarżonego wyroku³².

Momentem końcowym postępowania międzyinstancyjnego, co do zasady, w postępowaniu sądownoadministracyjnym jest przekazanie środka odwoławczego (skargi kasacyjnej lub zażalenia) wraz z aktami sprawy do NSA w celu jego rozpoznania. Niemniej Naczelny Sąd Administracyjny może w trybie art. 180 p.p.s.a. zwrócić skargę kasacyjną lub zażalenie sądowi I instancji w celu usunięcia dostrzeżonych braków, np. w celu uzupełnienia dostrzeżonego braku skargi kasacyjnej, przez wezwanie strony skarżącej do uiszczenia wpisu od skargi kasacyjnej. Rola NSA w takiej sytuacji polega także na badaniu poprawności przeprowadzenia postępowania międzyinstancyjnego przez wojewódzki sąd administracyjny. Z tego powodu o zakończeniu postępowania międzyinstancyjnego można mówić dopiero w przypadku skierowania sprawy przez sąd odwoławczy na rozprawę albo wyznaczenia terminu posiedzenia niejawnego w celu zakończenia sprawy uruchomionej na skutek wniesienia środka odwoławczego.

²⁹ SK 48/04, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 45.

³⁰ SK 30/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2.

³¹ Wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2011 r., I OSK 811/10, Legalis nr 367379.

³² Wyrok NSA z dnia 18 października 2017 r., II OSK 2694/16, Legalis nr 1693724; podobnie Wyrok NSA z dnia 8 września 2017 r., I FSK 2051/15, Legalis nr 1688221; Wyrok NSA z dnia 8 sierpnia 2006 r., I FSK 1118/05, Legalis nr 85041.

3. Czynności sądu I instancji w postępowaniu międzyinstancyjnym

Postępowanie międzyinstancyjne prowadzone przez wojewódzki sąd administracyjny obejmuje czynności o charakterze sprawdzającym i przygotowawczym oraz czynności o charakterze merytorycznym, z zachowaniem takiej kolejności. W pierwszej kolejności wszakże sąd sprawdza szeroko rozumianą dopuszczalność środka odwoławczego. Sprawdza spełnienie wymogów formalnych, fiskalnych, terminowość dokonania czynności zaskarżenia, a także jej dopuszczalność w konkretnej sytuacji procesowej w aspekcie podmiotowym i przedmiotowym. Zgodnie z § 57 ust. 1 Regulaminu, w razie wniesienia skargi kasacyjnej lub zażalenia przewodniczący wydziału orzeczniczego bada, czy środek odwoławczy odpowiada wymoganiom formalnym, oraz czy został uiszczony wpis, a w razie potrzeby wzywa do usunięcia braków formalnych lub uiszczenia wpisu. Przewodniczący wydziału orzeczniczego może powierzyć referendarzowi sądowemu ustalenie, czy środek odwoławczy czyni zadość wymoganiom formalnym, a w razie potrzeby także wezwanie do usunięcia braków formalnych. Wezwanie to jest pierwszą czynnością sądu w sprawie³³. Ma istotne znaczenie, zwłaszcza gdy w skardze zawarto inne wnioski, gdyż ich rozpoznanie jest możliwe pod warunkiem poprawności, a co za tym idzie – skuteczności środka odwoławczego.

Czynności sprowadzające kończą się wydaniem przez przewodniczącego zarządzenia o przekazaniu akt sprawy do sądu II instancji albo odrzuceniem środka odwoławczego na posiedzeniu niejawnym. W przepisie art. 178 p.p.s.a., wzorem art. 370 k.p.c., ustawodawca wskazał jedynie, że wojewódzki sąd administracyjny odrzuci na posiedzeniu niejawnym skargę kasacyjną, bez dookreślenia, czy czynności te podejmowane są przez sąd jako taki, czy przez przewodniczącego. W tym zakresie, uwzględniając treść art. 49 p.p.s.a., należy przyjąć, że zarządzenie o niezachowaniu warunków formalnych wydaje przewodniczący, podobnie jak nadanie środkowi dalszego biegu, odrzucenie środka zaś należy do kompetencji sądu³⁴. Jak wskazuje B. Bładowski³⁵, kolejność badania przesłanek dopuszczalności środka odwoławczego nie może być przypadkowa czy dowolna. Pierwszeństwo należy przyznać przesłankom, które nie podlegają konwalidacji, a dopiero po stwierdzeniu ich poprawności badaniu należy poddać te, których wadliwość może zostać usunięta. W ostatnim przypadku istotne jest usunięcie braków w wyznaczonym terminie, gdyż jego uchybienie będzie

³³ W. PIĄTEK, w: *Środki zaskarżenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, red. R. HAUSER, W. PIĄTEK, A. SKOCZYŁAS, Warszawa 2013, s. 211.

³⁴ T. WIŚNIEWSKI, *Przebieg procesu cywilnego...*, s. 343.

³⁵ B. BŁADOWSKI, *Nowy system odwoławczy...*, s. 107.

skutkowało tym, że środek nie wywoła zamierzonego skutku. Usunięcie braków skutkuje *ex tunc*.

Dopuszczalność środka odwoławczego bada się przed jego merytorycznym rozpoznaniem przez wojewódzki sąd administracyjny w trybie autokontroli. Wniesiony środek badany jest np. pod względem spełnienia wymogów formalnych i materialnych, legitymacji procesowej wnoszącego, podstaw prawnych do jego wniesienia, a także bada się, czy w ogóle istnieje przedmiot zaskarżenia. Badanie to zmierza do ustalenia, czy istnieją podstawy prawne i faktyczne do merytorycznej oceny. Jeżeli brak jest możliwości rozpoznania merytorycznego skargi kasacyjnej czy zażalenia z innej przyczyny niż wniesienie tych środków po terminie lub nieuzupełnienie ich braków w terminie, należy uznać, że są one niedopuszczalne. Zdaniem NSA, „w tej kategorii trzeba też rozpatrywać bezprzedmiotowość pierwotną środka odwoławczego, która również uniemożliwia jego merytoryczne rozpoznanie”³⁶.

Podobny zakres czynności podejmowany jest w postępowaniu międzyinstancyjnym w postępowaniu zażaleniowym. Sąd I instancji w ramach czynności dokonywanych na skutek wniesienia zażalenia dokonuje oceny prawidłowości tej czynności, w szczególności bada dopuszczalność zażalenia z mocy ustawy, istnienie przedmiotu zaskarżenia, legitymację do wniesienia zażalenia, zachowanie wymogów formalnych oraz terminu wniesienia, a także w przypadku zażalenia na postanowienie o odrzuceniu skargi kasacyjnej zachowanie przymusu adwokacko-radcowskiego³⁷. W toku postępowania międzyinstancyjnego wywołanego wniesieniem zażalenia, oprócz badania dopuszczalności wniesienia środka odwoławczego, podejmuje także inne czynności, takie jak wstrzymanie wykonania zaskarżonego orzeczenia, odrzucenie zażalenia, a także zawieszenie lub umorzenie postępowania zażaleniowego w wyniku cofnięcia zażalenia, albo gdy stało się ono bezprzedmiotowe.

Stwierdzenie przez wojewódzki sąd administracyjny dopuszczalności środka odwoławczego nie ma charakteru wiążącego dla sądu odwoławczego. Naczelny Sąd Administracyjny po otrzymaniu akt sprawy wraz ze środkiem odwoławczym podejmuje ponowne czynności sprawdzające w zakresie jego dopuszczalności. Może je odrzucić, jeżeli uzna, że sąd I instancji winien tak zrobić, albo zwrócić je do wojewódzkiego sądu administracyjnego, gdy stwierdzi braki formalne środka odwoławczego.

Na tym etapie dokonuje się zatem nie tylko kontroli formalnej, lecz także w ramach autoremedury wynikającej z art. 179a p.p.s.a. lub art. 195 § 2 p.p.s.a. podejmowane są czynności merytoryczne, które oznaczają, że sąd I instancji pełni „*sui generis* rolę sądu odwoławczego”³⁸. Ustalenie przez wojewódzki sąd

³⁶ Postanowienie NSA z dnia 2 grudnia 2009 r., I FZ 438/09, Legalis nr 708572.

³⁷ Zob. H. KNYSIAK-MOLCZYK, *Przesłanki dopuszczalności zażalenia w postępowaniu sądowniczym administracyjnym*, „Przegląd Sądowy” 2005, nr 9, s. 118.

³⁸ Zob. K. KOŁAKOWSKI, *O dopuszczalności kasacji*, „Przegląd Sądowy” 1999, nr 9, s. 58.

administracyjny spełnienia wszystkich przesłanek dopuszczalności środka odwoławczego kumulatywnie oraz niemożność wykorzystania uprawnień autokontrolnych nie wymagają wydania aktu procesowego, jakim jest postanowienie, lecz stanowią podstawę rozpoczęcia kolejnej fazy postępowania odwoławczego przed Naczelnym Sądem Administracyjnym.

Zakres czynności podejmowanych w toku postępowania międzyinstancyjnego przez wojewódzki sąd administracyjny jest zdeterminowany rodzajem orzeczenia oraz środkiem odwoławczym. Sąd ten jest właściwy do rozpoznania wniosków strony, dotyczących kwestii wпадkowych, takich jak przyznanie prawa pomocy, czy też wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu (w przypadku zażalenia). Do zakresu jego kognicji należą również orzeczenia o przywróceniu terminu do wniesienia środka, zawieszeniu postępowania lub jego umorzeniu.

Z punktu widzenia uruchomienia kontroli instancyjnej zaskarżonego orzeczenia postępowanie międzyinstancyjne w postępowaniu sądowoadministracyjnym może zakończyć się w sposób negatywny w dwóch przypadkach: po pierwsze, odrzucenia środka z powodu jego niedopuszczalności; po drugie, umorzenia postępowania. Jednakże wyposażanie wojewódzkich sądów administracyjnych w możliwość zakończenia postępowania odwoławczego na etapie wstępnym, czy to w formie umorzenia postępowania, czy zmiany zaskarżonego orzeczenia, nie pozostaje w sprzeczności z tzw. skutkiem autoprekluzji, czyli związania wydanym przez siebie orzeczeniem.

Pozytywne zakończenie postępowania międzyinstancyjnego z punktu widzenia celu środka odwoławczego oznacza, że wojewódzki sąd administracyjny:

- 1) zmienia zaskarżone orzeczenie w trybie autokontroli, o którym mowa w art. 179a p.p.s.a. lub art. 195 § 2 p.p.s.a., przy czym nieważność postępowania może zostać wzięta pod uwagę po stwierdzeniu dopuszczalności środka;

- 2) stwierdza dopuszczalność środka odwoławczego i przekazuje akta sprawy do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Przedstawiony katalog czynności sądu I instancji w postępowaniu międzyinstancyjnym w postępowaniu sądowoadministracyjnym pozwala wyodrębnić pięć ich zasadniczych grup:

- 1) badanie dopuszczalności środka odwoławczego;
- 2) wykorzystanie kompetencji autokontrolnych, o ile zachodzą przesłanki prawem określone;
- 3) orzeczenia wpływające na dalszy bieg postępowania odwoławczego;
- 4) podjęcie orzeczeń w kwestiach wпадkowych;
- 5) czynności procesowo-techniczne.

Powyższe czynności można także podzielić na te, które mają charakter obligatoryjny, stały (badanie dopuszczalności środka odwoławczego i zakres kompetencji autokontrolnych) i fakultatywny, zmienny, ewentualny, zależny od konkretnej sytuacji procesowej (kwestie wпадkowe i zakres czynności proce-

sowo-technicznych). Nadto, czynności podejmowane w ramach postępowania międzyinstancyjnego można klasyfikować na te, które są bezpośrednio związane ze złożonym środkiem odwoławczym, oraz te, które są z nim związane w sposób pośredni³⁹, jak odpowiednio przywrócenie terminu do wniesienia środka czy ustanowienie prawa pomocy. Bez wątpienia są one z sobą ściśle powiązane, a ich zakres w konkretnej sprawie może być szerszy lub węższy, adekwatnie do zdarzeń procesowych.

Przytoczona klasyfikacja ma charakter porządkujący, etapowy i sekwencyjny, gdyż wskazane czynności zachodzą według określonej kolejności, np. zawieszenie postępowania międzyinstancyjnego nie może wyprzedzić badania dopuszczalności środka odwoławczego.

4. Definicja postępowania międzyinstancyjnego w postępowaniu sądowoadministracyjnym

Postępowanie międzyinstancyjne w postępowaniu sądowoadministracyjnym, jak już podkreślono, stanowi etap postępowania odwoławczego. Za takim stanowiskiem przemawia chociażby jego umiejscowienie w systematyce ustawy, w regulacji działu IV p.p.s.a. zatytułowanego *Środki odwoławcze*, w początkowych przepisach rozdziałów 1 i 2 dotyczących skargi kasacyjnej oraz zażalenia.

Pojęcie postępowania międzyinstancyjnego w postępowaniu sądowoadministracyjnym może być ujmowane w dwóch znaczeniach: wąskim lub szerokim. Jeżeli przyjąć, że międzyinstancyjność pełni funkcję prakseologiczną (instrumentalną), polegającą na tym, że normy regulujące ten etap postępowania mają charakter celowościowy, przyczyniając się do podniesienia efektywności postępowania odwoławczego, to międzyinstancyjność zostanie zawężona do obligatoryjnych czynności sądu, do których należy zaliczyć badanie dopuszczalności środka odwoławczego oraz orzeczenia mieszczące się w kompetencjach autokontrolnych wojewódzkich sądów administracyjnych i umarżające postępowanie odwoławcze, a także czynność procesowo-techniczną w postaci przesłania akt sprawy. Bez wątpienia wartość prakseologiczna przejawia się wówczas: 1) w sprawdzeniu poprawności środka odwoławczego przez sąd pierwszoinstancyjny; 2) w dopuszczalności zakończenia postępowania wywołanego wniesieniem środka odwoławczego przed sądem pierwszoinstancyjnym bez angażowania NSA oraz innych czynności sądu orzekającego w I instancji, wskazanych przez normy o charakterze proceduralnym, 3) w umożliwieniu sądowi odwoławczemu przeprowadzenia postępowania na podstawie przesłanych akt sprawy.

³⁹ Por. T. WIŚNIEWSKI, *Przebieg procesu cywilnego...*, s. 343.

Sensu largo postępowanie międzyinstancyjne w postępowaniu sądowoadministracyjnym jest ciągiem sformalizowanych, uporządkowanych, celowych i niejednorodnych czynności sądu oraz stron, stanowiących fundament dla optymalizacji prakseologii postępowania odwoławczego. Ze względu na ich kierunkowy charakter podejmowane są w ustalonym ciągu, przy czym niektóre z nich mają charakter obligatoryjny, inne zaś – potencjalny. Charakter czynności składających się na to postępowanie jest zdeterminowany przez podmiot, który je podejmuje. Dokonując ich analizy z perspektywy sądu, należy wskazać na mające charakter orzeczniczy (merytoryczne i wypadkowe), a także mające charakter techniczny. Czynności orzecznicze podejmowane w międzyinstancyjnym postępowaniu sądowoadministracyjnym mogą być również klasyfikowane z uwagi na ich stanowczość na czynności definitywne (stanowcze), tj. kończące postępowanie odwoławcze, i niedefinitywne (niestanowcze), np. badanie dopuszczalności środka powtarzane przez Naczelną Sąd Administracyjny. Można też wśród nich wyróżnić orzeczenia wyłącznie podejmowane przez wojewódzki sąd administracyjny (art. 196 p.p.s.a.). Czynności techniczne z kolei to takie, które stanowią emanację praw procesowych strony postępowania (np. odpowiedź na środek odwoławczy), i te, które są niezbędne dla sprawnego prowadzenia postępowania przed sądem *ad quem* (przekazanie uporządkowanych akt sprawy). Przyjmując z kolei optykę strony, należy wskazać na czynności wywołujące bezpośredni (np. przywrócenie terminu do wniesienia środka odwoławczego, cofnięcie środka) i pośredni wpływ na bieg postępowania (np. odpowiedź na środek). Poszczególne czynności podejmowane w postępowaniu międzyinstancyjnym mają charakter mieszany, a wskazana klasyfikacja nie ma charakteru rozłącznego.

Waga (doniosłość) czynności podejmowanych w ramach postępowania międzyinstancyjnego jest niejednorodna: od przesądzenia o nadaniu środkowi dalszego biegu, przez możliwość zakończenia postępowania w ściśle określonych przypadkach przed sądem *ad quo* oraz orzeczenia o charakterze wypadkowym, które mają istotne znaczenie albo dla strony, albo dla biegu postępowania, na czynnościach mających wymiar procesowo-techniczny i wspomagających postępowanie odwoławcze kończąc. Poszczególne czynności procesowe składające się na postępowanie międzyinstancyjne mogą być ujmowane w sposób statyczny (przez pryzmat elementów, które je tworzą i wyznaczają ich zakres) lub dynamiczny (przez pryzmat ich dopuszczalności i skuteczności).

Międzyinstancyjne postępowanie w postępowaniu sądowoadministracyjnym jest procedurą o charakterze niesamoistnym w tym znaczeniu, że jego byt uzależniony jest od wniesienia dewolutywnego środka odwoławczego. Niemniej jego byt nie zależy od jego dopuszczalności, gdyż ocena ta stanowi element procedury międzyinstancyjnej. Nie zostało ono również odrębnie uregulowane w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w osobnym rozdziale. Systematyka tego postępowania została wpisana w procedurę odwoławczą. Do postępowania międzyinstancyjnego stosuje się, przez ode-

ślanie do odpowiedniego stosowania, przepisy rozdziału 1 działu IV p.p.s.a., z uwzględnieniem charakteru oraz specyfiki tego postępowania, wyrażającej się w tym, że toczy się ono wyłącznie przed wojewódzkim sądem administracyjnym. Jest to zatem postępowanie o względnie skoncentrowanych granicach prawnej regulacji (art. 173–179a p.p.s.a. oraz art. 194–196 p.p.s.a.).

Zważywszy na powyższe, należy wskazać, że dla postępowania międzyinstancyjnego w postępowaniu sądowoadministracyjnym właściwe jest to, że :

- 1) występuje jak faza (etap) postępowania odwoławczego, wyłącznie przed sądem I instancji i w tym znaczeniu ma charakter autonomiczny;
- 2) ma charakter ewentualny, zależny od wniesienia dewolutywnego środka odwoławczego, nie jest samoistne;
- 3) występuje w pionowym modelu instancyjności;
- 4) składa się z czynności procesowych sądu oraz stron postępowania o niejednolitej doniosłości prawnej;
- 5) dopuszcza zakończenie postępowania odwoławczego przed sądem I instancji bez naruszenia podstawowych zasad konstytucyjnych i procesowych, takich jak prawo do zaskarżenia i dwuinstancyjność postępowania;
- 6) pełni funkcję prakseologiczną odwoławczego postępowania sądowoadministracyjnego zarówno w ujęciu szerokim, jak i wąskim;
- 7) nie jest wyraźnie wyodrębnione w systematyce ustawowej – Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

5. Badanie dopuszczalności środka odwoławczego w międzyinstancyjnym postępowaniu w postępowaniu sądowoadministracyjnym

Wojewódzki sąd administracyjny po wniesieniu środka odwoławczego podejmuje czynności sprawdzające. Są to pierwsze czynności w postępowaniu międzyinstancyjnym, których rezultat przesądza o dalszym biegu postępowania odwoławczego. Nie mają one jednak charakteru wiążącego (definitywnego) dla sądu drugoinstancyjnego.

5.1. Wniesienie środka odwoławczego

Przepis art. 177 p.p.s.a wprowadza pośredni tryb wnoszenia skargi kasacyjnej. Mimo że środek ten adresowany jest do Naczelnego Sądu Administracyjnego jako sądu właściwego do jego rozpoznania wnosi się go do sądu I instancji, który wy-

dał zaskarżone orzeczenie. Taki tryb pozwala wojewódzkiemu sądowi administracyjnemu na dokonanie czynności w ramach postępowania międzyinstancyjnego, w tym na zmianę zaskarżonego orzeczenia w ramach uprawnień autokontrolnych.

Jeżeli środek odwoławczy został wniesiony do niewłaściwego sądu, czyli do wojewódzkiego sądu administracyjnego, który nie wydał zaskarżonego orzeczenia, to powinien on stwierdzić swą niewłaściwość i przekazać sprawę właściwemu sądowi administracyjnemu. Postanowienie sądu może zapaść na posiedzeniu niejawnym (art. 59 p.p.s.a.), ale także w trakcie rozprawy, gdyby dopiero wówczas ustalono brak właściwości sądu administracyjnego do rozpoznania danej sprawy. Postanowienie o przekazaniu do sądu właściwego może stanowić przedmiot zażalenia. Norma art. 59 p.p.s.a. znajduje zastosowanie przy ocenie właściwości rzeczowej, miejscowej i instancyjnej sądów administracyjnych. W trybie wskazanego przepisu nie następuje przekazanie sprawy pomiędzy poszczególnymi wydziałami danego sądu administracyjnego.

Przepisy szczególne mogą przewidywać inny sposób wnoszenia skargi kasacyjnej. I tak ustawa o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020⁴⁰ w art. 62 wskazuje, że skargę kasacyjną wnosi się bezpośrednio do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Regulacja ta wyklucza postępowanie międzyinstancyjne prowadzone przez sąd I instancji zarówno w zakresie badania formalnego skargi kasacyjnej, jak i możliwości wykorzystania zastosowania przez niego autokontroli zaskarżonego orzeczenia, redukując jego rolę jedynie do czynności przekazania akt sprawy sądowi drugoinstancyjnemu.

Pewne rozbieżności w zakresie sposobu wnoszenia skargi kasacyjnej powstają na tle art. 30d ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, który stanowi o możliwości wniesienia skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego w terminie 14 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia wojewódzkiego sądu administracyjnego. Przepis art. 30c ust. 2 ustawy stosuje się odpowiednio. Ten ostatni przewiduje bezpośredni sposób wnoszenia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego. W doktrynie w związku z tym pojawiają się dwa poglądy: pierwszy, że skargę kasacyjną wnosi się bezpośrednio⁴¹ do NSA i drugi przewidujący tryb pośredni⁴². Za bezpośrednim sposobem wnoszenia skargi kasacyjnej, wyłączającym postępowanie międzyinstancyjne prowadzone przez wojewódzki sąd administracyjny, przemawia także orzecznictwo sądowe⁴³.

⁴⁰ Z dnia 11 lipca 2014 r., tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 1431 ze zm.

⁴¹ U. BAKUŃ-NAWŁOKA, *Sądowa kontrola administracji na przykładzie przyznawania dofinansowania z zakresu prowadzenia polityki rozwoju*, „Iustitia” 2016, nr 1, s. 37.

⁴² Ł. WYSZOMIRSKI, *Sądowa kontrola działań administracji z zakresu prowadzenia polityki rozwoju*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 5, s. 67 i nast.

⁴³ Postanowienie NSA z dnia 27 marca 2012 r., II GSK 123/12, Legalis nr 514896; Postanowienie NSA z dnia 25 maja 2010 r., II GSK 536/10, Legalis nr 691592; Postanowienie NSA z dnia 20 maja 2010 r., II GSK 535/10, Legalis nr 691650.

Podobnie zażalenie należy wnieść do Naczelnego Sądu Administracyjnego za pośrednictwem wojewódzkiego sądu administracyjnego, który je wydał. W konsekwencji zatem wniesienie zażalenia bezpośrednio do Naczelnego Sądu Administracyjnego lub też do sądu innego niż ten, który wydał zaskarżone orzeczenie, skutkuje tym, że środek odwoławczy wnoszony jest do niewłaściwego sądu i jako taki podlega przekazaniu zgodnie z właściwością⁴⁴. Tryb pośredni jest uzasadniony nie tylko względami technicznymi, jako że akta sprawy sądownoadministracyjnej, w której wydano zaskarżone postanowienie lub zarządzenie, znajdują się w sądzie I instancji, ale także umożliwiając dokonanie przez niego samokontroli w trybie art. 195 § 2 p.p.s.a.

Błędne oznaczenie sądu powoduje, że o skuteczności dokonanej czynności decyduje data wpłynięcia pisma do sądu właściwego bądź data jego nadania pod adresem tego sądu przez sąd niewłaściwy⁴⁵. W przypadku wniesienia środka odwoławczego bezpośrednio do Naczelnego Sądu Administracyjnego można uznać go za wniesiony w terminie tylko wówczas, gdy przed upływem terminu zostanie przekazany na adres właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego. W tym przypadku ryzyko uchybienia terminu spoczywa na osobie składającej zażalenie⁴⁶.

Wniesienie środków odwoławczych za pośrednictwem sądu I instancji otwiera pierwszy etap postępowania odwoławczego, umożliwiając sądowi przeprowadzenie wstępnego postępowania w celu zbadania dopuszczalności środka, w dalszej kolejności zaś skorzystania z kompetencji autokontrolnych, a następnie przekazania akt sprawy do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W ten sposób zrealizuje się postulat usprawnienia postępowania.

5.2. Badanie dopuszczalności środka odwoławczego przez wojewódzki sąd administracyjny

W orzecznictwie sądowym⁴⁷ oraz doktrynie⁴⁸ podkreśla się, że dopuszczalność środka odwoławczego to cecha warunkująca zdolność czynności procesowej strony do wywołania skutków prawnych związanych z jej dokonaniem.

⁴⁴ Por. uzasadnienie Postanowienia NSA z dnia 4 września 2017 r., II FZ 474/17, Legalis nr 1663690.

⁴⁵ Por. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 10 lutego 1975 r., II CZ 13/75, OSPiKA 1975, nr 10, poz. 216.

⁴⁶ Postanowienie NSA z dnia 18 stycznia 2008 r., I OZ 2/08, Legalis nr 189593.

⁴⁷ Por. np. Postanowienie SN z dnia 25 lutego 1997 r., II CKN 15/97, OSNC 1997, nr 6–7, poz. 89; Postanowienie SN z dnia 7 października 1998 r., II UKN 247/98, OSNAPiUS 1999, nr 20, poz. 665.

⁴⁸ B. BLADOWSKI, *Dopuszczalność środków odwoławczych w postępowaniu cywilnym*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Badania Prawa Sądowego” 1985, z. 24, s. 147.

W doktrynie prawa na określenie dopuszczalności środka odwoławczego używa się różnych zwrotów, dokonując tym samym wskazania jego przesłanek. Z. Resich⁴⁹ posługuje się sformułowaniem „przesłanki prawa do zaskarżenia wyroku”, J. Niejadlik⁵⁰ zaś stosuje określenie „dopuszczalność skargi odwoławczej”. W. Siedlecki warunki dopuszczalności środka odwoławczego określa mianem „ogólnych zasad zaskarżenia orzeczeń sądowych” i zalicza do nich: istnienie orzeczenia sądowego w rozumieniu prawa procesowego, dopuszczalność środka z ustawy, wniesienie środka w przepisanej formie, przepisany czas przez legitymowaną do tego osobę⁵¹. S. Hanausek⁵² posługuje się zwrotem „przesłanki dopuszczalności zaskarżenia orzeczenia” i przyjmuje taką samą ich klasyfikację. Wskazane przesłanki mogą zostać sklasyfikowane z punktu widzenia dopuszczalności ich konwalidacji. I tak trzy pierwsze nie podlegają konwalidacji, dlatego uznawane są za nadrzędne, a dwie ostatnie mogą być konwalidowane⁵³. W. Piątek⁵⁴ wskazuje na dodatnie i ujemne przesłanki wniesienia środka zaskarżenia, gdzie istnienie pierwszych warunkuje prawidłowość prowadzenia postępowania, natomiast wystąpienie drugich skutkuje przeszkodą w prawidłowym przebiegu postępowania.

Nieco odmienny katalog dopuszczalności środka odwoławczego prezentują W. Broniewicz⁵⁵ i S. Cieślak⁵⁶, zaliczając do nich: istnienie zaskarżonego orzeczenia, dopuszczalność środka odwoławczego, legitymację do wniesienia środka, interes prawny skarżącego we wniesieniu środka, wniesienie środka w przepisany termin, uzupełnienie braków środka zaskarżenia przez stronę w wyznaczonym terminie. Podobną systematykę przesłanek dopuszczalności środków odwoławczych przez pryzmat apelacji prezentuje T. Ereciński⁵⁷, wskazując na: istnienie zaskarżonego orzeczenia, dopuszczalność środka odwoławczego, legitymację do wniesienia środka, pokrzywdzenie zaskarżonym orzeczeniem, wniesienie środka w przepisany termin, zachowanie innych wymagań (w tym tzw. wymagań konstrukcyjnych).

⁴⁹ Z. RESICH, *Przesłanki procesowe*, Warszawa 1966, s. 73.

⁵⁰ J. NIEJADLIK, *Kontrola rewizyjna postanowień poprzedzających wydanie wyroku w procesie cywilnym*, Warszawa 1978, s. 79.

⁵¹ W. SIEDLECKI, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 1987, s. 339 i nast., a także IDEM, w: „System Prawa Procesowego Cywilnego”, red. W. SIEDLECKI, T. 3: *Zaskarżanie orzeczeń sądowych*, Wrocław 1986, s. 47.

⁵² S. HANAUSEK, *Orzeczenie sądu rewizyjnego w procesie cywilnym*, Warszawa 1966, s. 196.

⁵³ B. BLADOWSKI, *Środki odwoławcze w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2013, s. 37.

⁵⁴ W. PIĄTEK, w: *Środki zaskarżenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, red. R. HAUSER, W. PIĄTEK, A. SKOCZYŁAS..., s. 93.

⁵⁵ W. BRONIEWICZ, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1998, s. 255 i nast.

⁵⁶ S. CIEŚLAK, *Zasada formalizmu przy wnoszeniu środków odwoławczych w postępowaniu cywilnym*, „Przegląd Sądowy” 2001, nr 4, s. 33 i nast.

⁵⁷ T. ERECIŃSKI, w: *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, T. 3: *Postępowanie rozpoznawcze*, red. nauk. T. ERECIŃSKI, Warszawa 2016, s. 27.

H. Knysiak-Molczyk⁵⁸ twierdzi, że o dopuszczalności skargi kasacyjnej decydują następujące warunki: istnienie przedmiotu zaskarżenia, ustawowa dopuszczalność z uwagi na rodzaj orzeczenia, zachowanie przepisanej prawem formy, zachowanie terminu do wniesienia skargi, przymus radcowsko-adwokacki, legitymacja do złożenia skargi. Dokonuje ich klasyfikacji na obiektywne (związane z przedmiotem zaskarżenia), a wśród nich zależne od ustawodawcy i zależne od sądu, oraz subiektywne (dotyczące strony wnoszącej skargę kasacyjną), które dzieli na niepodlegające konwalidacji i te, które mogą być sanowane⁵⁹. W. Piątek⁶⁰ do pierwszej grupy zaliczył: istnienie zaskarżonego orzeczenia, zaskarżalność orzeczenia sądowego z mocy ustawy, legitymację do wniesienia środka, przymus adwokacko-radcowski, wymagania konstrukcyjne środków zaskarżenia. Z kolei w drugiej grupie warunków uplasował: termin do zaskarżenia orzeczenia, wymagania formalne i wymagania fiskalne.

W przypadku zażalenia można mówić o jego dopuszczalności, jeżeli zostają spełnione następujące warunki: jest dopuszczalne przez ustawę, zaskarżony zażaleniem przedmiot istnieje, zostaje wniesione przez legitymowany podmiot, zachowano formę pisma procesowego, zachowano termin wniesienia tego środka odwoławczego, uiszczono wpis, wyjątkowo dochowano wymogu przymusu adwokacko-radcowskiego (*ut infra*).

Przesłanki dopuszczalności środka odwoławczego, bez względu na przyjętą ich klasyfikację, pełnią trzy powiązane z sobą naczelną funkcje: prewencyjną, gwarancyjną oraz konstruktywną⁶¹. Po pierwsze, dla strony wnoszącej stanowią zespół nakazów co do właściwego sporządzenia i wniesienia środka odwoławczego. Po drugie, spełnienie wskazanych przesłanek dopuszczalności gwarantuje stronie uruchomienie toku instancyjnego i kontroli zaskarżonego rozstrzygnięcia. Po trzecie z kolei, dla sądu stanowią bodziec do prawidłowego przeprowadzenia postępowania drugoinstancyjnego i wydania orzeczenia co do przedmiotu zaskarżenia.

Kumulatywne spełnienie przesłanek dopuszczalności środka odwoławczego pozwala uznać środek za skuteczny w tym sensie, że umożliwia uruchomienie postępowania odwoławczego w celu rozpoznania środka. Warunkiem skuteczności wniesionego środka jest zaistnienie pozytywnych przesłanek procesowych, przy jednoczesnym braku negatywnych, gdyż tylko wówczas środek zostanie rozpatrzony i nie będzie podlegał odrzuceniu. W pierwszej fazie (wstępnej) wojewódzki sąd administracyjny dokonuje oceny dopusz-

⁵⁸ H. KNYSIAK-MOLCZYK, w: *Czynności procesowe zawodowego pełnomocnika w sprawach administracyjnych i sądownoadministracyjnych*, red. H. KNYSIAK-MOLCZYK, Warszawa 2013, s. 375.

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ W. PIĄTEK, w: *Środki zaskarżenia w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, red. R. HAUSER, W. PIĄTEK, A. SKOCZYŁAS..., s. 95–105.

⁶¹ Por. B. BLĄDOWSKI, *Nowy system odwoławczy...*, s. 48.

czalności wniesionego środka, czyniąc to w ramach postępowania międzyinstancyjnego. Badając dopuszczalność środka odwoławczego, sprawdza: formę, istnienie przedmiotu zaskarżenia, legitymację do wniesienia, zachowanie terminu, zachowanie przymusu adwokacko-radcowskiego (gdy jest dla środka konieczny) oraz uiszczenie wpisu. Czynności te są także powtarzane przez Naczelny Sąd Administracyjny.

O niedopuszczalności środka odwoławczego można mówić z powodów podmiotowych oraz przedmiotowych. Niedopuszczalność skargi kasacyjnej ma charakter podmiotowy, gdy skarga kasacyjna została sporządzona przez podmiot niewymieniony w art. 175 p.p.s.a. Niedopuszczalność przedmiotowa to zaskarżenie orzeczenia środkiem niewłaściwym, np. wyroku zażaleniem czy postanowienia oddalającego wniosek o wyłączenie sędziego skargą kasacyjną.

Wojewódzki sąd administracyjny odrzuci na posiedzeniu niejawnym zażalenie wniesione po upływie terminu lub z innych przyczyn niedopuszczalne (np. wniesione na postanowienie nieistniejące lub na które nie przysługuje zażalenie), jak również zażalenie, którego braków strona nie uzupełniła w wyznaczonym terminie. Na postanowienie o odrzuceniu zażalenia przysługuje odrębne zażalenie (art. 194 § 1 pkt 8 p.p.s.a.).

W przypadku postanowienia odrzucającego zażalenie z powodu jego niedopuszczalności strona powinna uiścić opłatę sądową od zażalenia na to postanowienie, gdyż brak jest podstaw do przyjęcia, że jest wolne od wpisu na podstawie art. 220 § 4 p.p.s.a. Zgodnie bowiem z treścią art. 220 § 3 i 4 p.p.s.a., wolne od wpisu jest postanowienie sądu o odrzuceniu środków prawnych, jeżeli przyczynę stanowił brak uiszczenia należnego wpisu⁶².

Po stwierdzeniu dopuszczalności środka odwoławczego sąd I instancji doręcza jego odpis stronie przeciwnej. W odniesieniu do postępowania zażaleniewego aktualne pozostają rozważania na temat konieczności doręczenia wszystkim stronom odpisu w przypadku wniesienia tego środka przez prokuratora czy Rzeczników.

5.2.1. Istnienie przedmiotu zaskarżenia

Pierwszą przesłanką dopuszczalności środka odwoławczego jest istnienie jego przedmiotu, czyli procesowy byt zaskarżonego orzeczenia⁶³, które w doktrynie określane jest także mianem końcowej konkluzji⁶⁴, ostatnią czynnością

⁶² Zob. uzasadnienie Postanowienia NSA z dnia 26 października 2005 r., I OZ 1096/05, Legalis nr 89993.

⁶³ Zob. T. WIŚNIEWSKI, *Przebieg procesu cywilnego...*, s. 321.

⁶⁴ T. FISCHER-DIESKAU, *Die Haftung aus der Vollstreckung angefechtbarer Urteile in rechtsvergleichender Darstellung*, Bönn 1961, s. 21.

procesową sądu czy czynnością konwencjonalną (procesową)⁶⁵. Celem postępowania odwoławczego jest bowiem zwalczanie konkretnego orzeczenia, które jako istniejące może wywołać określone skutki prawne. Nieistnienie orzeczenia nie tylko oznacza niemożność wywołania skutków, ale i zrealizowania przez uprawniony podmiot prawa do jego zaskarżenia.

Problematyka orzeczeń nieistniejących (*sententia non existens, inexistens, „Nichturteil”, Nichtantscheidung*) ma istotne znaczenie dla kwestii zaskarżalności, wiąże się jednak również ze związaniem sądu orzeczeniem, jego wykonalnością i skutecznością. Ze względu na poruszaną tematykę rozważania zostaną ograniczone jedynie to pierwszego z wymienionych zagadnień.

W doktrynie niemieckiego postępowania cywilnego już G. Wurzer⁶⁶ wskazywał na wewnętrzną sprzeczność zwrotu „orzeczenie nieistniejące”. Podobne stanowisko wyraził M. Sawczuk⁶⁷, podkreślając, że orzeczenie nie może jednocześnie istnieć i nie istnieć.

Orzeczenie jako czynność prawna sądu, wyrażająca stosunek sądu do przedmiotu postępowania⁶⁸, by móc stanowić przedmiot zaskarżenia musi istnieć tak w aspekcie faktycznym, jak i prawnym. W pierwszym znaczeniu orzeczenie nie istnieje, gdy sąd go nie wydał lub sąd nie wydał rozstrzygnięcia w przedmiocie, którego dotyczy zaskarżenie. W orzecznictwie sądowym podkreśla się, że w sentencji powinno się znaleźć rozstrzygnięcie zupełne, czyli takie, które obejmuje całość rozpoznanej przez sąd sprawy⁶⁹. W postępowaniu sądowno-administracyjnym o częściowym braku rozstrzygnięcia można mówić wtedy, gdy sąd w trybie art. 111 p.p.s.a. zarządza połączenie kilku oddzielnych spraw toczących się przed nim w celu ich łącznego rozpoznania lub także rozstrzygnięcia, jeżeli mogły być objęte jedną skargą, a wyrok nie zawiera odrębnych rozstrzygnięć dotyczących połączonych spraw, gdyż łącznie rozpoznawane i rozstrzygane sprawy są nadal samodzielnymi sprawami. Sąd wydaje wprawdzie jeden wyrok, ale jest to jeden wyrok w znaczeniu formalnoprawnym (w rozumieniu art. 132 p.p.s.a.) co do formy orzeczenia, natomiast w znaczeniu materialnym zawiera on oddzielne rozstrzygnięcia co do każdej z połączonych spraw (skarg). Orzeczenie nieistniejące to także takie orzeczenie, które nie zawiera żadnego rozstrzygnięcia. Jest jedynie zdarzeniem faktycznym, gdyż nie ma prawnych

⁶⁵ M. ZIELIŃSKI, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2008, s. 27 i nast.; L. NOWAK, S. WRONKOWSKA, M. ZIELIŃSKI, Z. ZIEMBIŃSKI, *Czynności konwencjonalne w prawie*, „Studia Prawnicze” 1972, nr 33, s. 73 i nast.

⁶⁶ G. WURZER, *Nichturteil und nichtiges Urteil*, M.H. Marcus, Breslau 1927, s. 6 i nast.; podobnie B.W. GRUNSKY, in: *Kommentar Zur Zivilprozessordnung*, Hrsg. F. STEIN, M. JONAS, Tübingen 1994, s. 14–15.

⁶⁷ M. SAWCZUK, *Wznowienie postępowania cywilnego*, Warszawa 1970, s. 71.

⁶⁸ J. SIKORA, *Orzeczenia nie istniejące*, „Studia Cywilistyczne” 1978, T. 29, s. 179.

⁶⁹ Por. Wyrok NSA z dnia 10 marca 2016 r., II GSK 2485/14, Legalis nr 1510625.

możliwości usunięcia tych uchybień⁷⁰ ani w trybie rektyfikacji, ani w drodze odwoławczego środka prawnego. *A contrario* w postępowaniu sądowoadministracyjnym nie można mówić o orzeczeniu nieistniejącym, jeżeli uchybienie wyczerpuje przesłanki nieważności postępowania, jeśli może zostać unieważnione w trybie art. 172 p.p.s.a. lub może stać się przedmiotem rektyfikacji (art. 156–158 p.p.s.a.). W tym kontekście warto zwrócić uwagę na stanowisko T. Ercińskiego⁷¹, zdaniem którego kryterium rozróżnienia orzeczeń nieistniejących i wadliwych jest dopuszczalność zastosowania do tych drugich instytucji rektyfikacji oraz dopuszczalność wniesienia od nich środka zaskarżenia.

O nieistnieniu orzeczenia w znaczeniu prawnoprocesowym mówi się wtedy, gdy sąd nie nadał orzeczeniu prawem przewidzianej formy, gdy orzeczenie nie zawiera jego konstytutywnych elementów⁷². Innymi słowy, orzeczenie nieistniejące oznacza czynność, „która z braku istotnych znamion wymaganych przez ustawę nie może być w rzeczywistości uznana za czynność procesową w sensie prawnym”⁷³. Stwarza jedynie pozory zewnętrznej istoty⁷⁴, jest dotknięta tak poważnymi wadami, że nie może zostać uznana za orzeczenie. Zgodnie z art. 138 p.p.s.a., sentencja wyroku powinna zawierać: oznaczenie sądu, imiona i nazwiska sędziów, protokolanta oraz prokuratora, jeżeli brał udział w sprawie, datę i miejsce rozpoznania sprawy i wydania wyroku, imię i nazwisko lub nazwę skarżącego, przedmiot zaskarżenia oraz rozstrzygnięcie sądu. Wskazane elementy są obligatoryjne.

Nieistnienie orzeczenia w tym ujęciu może oznaczać również sytuację, gdy zostaje ono wydane w nieistniejącym postępowaniu sądowoadministracyjnym⁷⁵ albo przez osoby, które nie miały uprawnień orzeczniczych. Zaprezentowana klasyfikacja koresponduje z inną, tzn. podziałem orzeczeń nieistniejących na te, które zostały wydane w nieistniejącym postępowaniu (np. orzekały osoby niemające uprawnień sędziowskich⁷⁶, orzeczenie zostało wydane przez organ

⁷⁰ Zob. K. KORZAN, *Wyroki nie istniejące*, w: „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Przegląd Prawa i Administracji 307, s. 191 i nast.

⁷¹ T. ERECIŃSKI, w: „System Prawa Procesowego Cywilnego”, red. J. GUDOWSKI, T. 3, cz. 1: *Środki zaskarżenia*, Warszawa 2013, s. 93.

⁷² Por. B. BLADOWSKI, *Środki odwoławcze w postępowaniu...*, s. 40.

⁷³ A. MIĄCZYŃSKI, *Faktyczne i prawne istnienie orzeczenia w sądowym postępowaniu cywilnym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” 292, Prace Prawnicze 1972, z. 55, s. 106–107.

⁷⁴ L. ROSENBERG, *Lehrbuch des Deutschen Zivilprozessrecht*, München–Berlin 1961, s. 337.

⁷⁵ Por. K. STEFKO, *Wadliwe akty sądu w postępowaniu cywilnym*, w: *Rozprawy Prawnicze. Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej Kazimierza Przybyłowskiego*, red. W. OSUCHOWSKI, M. SOŚNIAK, B. WALASZEK, Kraków–Warszawa 1964, s. 325, który wskazuje na element istniejącego procesu.

⁷⁶ Warto zauważyć, że M. Manowska wyraża pogląd, z którym nie sposób się zgodzić, że w przypadku wydania orzeczenia w składzie jednoosobowym przez osobę niemającą uprawnień sędziowskich, ale w legalnym postępowaniu nie zachodzi orzeczenie nieistniejące – zob. M. MANOWSKA, *Wznowienie postępowania w procesie cywilnym*, Warszawa 2008, s. 107. Z kolei

niebędący sądem), oraz na orzeczenia nieistniejące wydane w istniejącym postępowaniu, lecz pozbawione bytu prawnego⁷⁷.

Wątpliwości i praktyczne trudności co do istnienia lub nieistnienia wyroku budzą sytuacje wyroku podpisanego nieogłoszonego i odwrotnie⁷⁸. Aprobowany jest pogląd, zgodnie z którym wyrok podpisany nieogłoszony (zgodnie z dyspozycją art. 139 p.p.s.a.) nie istnieje w obrocie prawnym⁷⁹. Z pola widzenia nie można stracić treści art. 144 p.p.s.a. w zw. z art. 166 p.p.s.a., który stanowi, że sąd jest związany wydanym wyrokiem od chwili jego ogłoszenia, a jeżeli wyrok został wydany na posiedzeniu niejawnym – od podpisania sentencji wyroku. Orzeczeniu wydawanemu na posiedzeniu jawnym moc wiążącą nadaje ogłoszenie.

Równie problematyczna jest sytuacja braku podpisu członka składu orzekającego. W przypadku orzeczeń wydawanych na posiedzeniu niejawnym, czyli w trybie art. 16 § 2 p.p.s.a. jednoosobowo, należy je uznać za nieistniejące. Bardziej problematyczna jest kwestia braku podpisu jednego z członków składu, gdy orzeczenie zapada w składzie, o którym mowa w art. 16 § 1 p.p.s.a. W tym zakresie prezentowane są dwa stanowiska. Zdaniem H. Knysiak-Molczyk⁸⁰, brak podpisu któregokolwiek z członków składu lub brak jakiegokolwiek podpisu wywiera skutek w postaci nieistniejącego orzeczenia. G. Rząsa⁸¹ stoi na stanowisku, że o nieistnieniu orzeczenia można mówić tylko w przypadku braku wszystkich podpisów. W przypadku braku jednego podpisu orzeczenie dotknięte jest wadą nieważności postępowania, o której mowa w art. 183 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

O zaskarżaniu nieistniejącego orzeczenia można mówić wtedy, gdy środek zaskarżenia zostaje wniesiony przed wydaniem orzeczenia, niejako „na zapas”, czyli zaskarżenie ma charakter przedwczesny.

w doktrynie postępowania sądowoadministracyjnego wskazuje się, że wydanie orzeczenia przez osobę nieuprawnioną stanowi wadę będącą podstawą do wznowienia postępowania w trybie art. 271 pkt 1 p.p.s.a. – zob. M. ROMAŃSKA, *Skuteczność orzeczeń sądów administracyjnych*, Warszawa 2010, s. 187–188.

⁷⁷ T. ERECIŃSKI, w: „System Prawa Procesowego Cywilnego”, red. J. GUDOWSKI, T. 3, cz. 1: *Środki zaskarżenia...*, s. 90.

⁷⁸ Szerzej zob. K. MARKIEWICZ, *Problem „sententia non existens” na tle orzecznictwa Sądu Najwyższego*, „Rejent” 2002, nr 11, s. 105–111. W ocenie SN brak należytego ogłoszenia lub podpisu orzeczenia oznacza jego nieistnienie w sensie prawnoprocesowym – zob. np. Postanowienie SN z dnia 17 listopada 2005 r., I CK 298/05, OSNC 2006, nr 9, poz. 152 oraz H. KNYSIAK-MOLCZYK, *Skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2010, s. 134–138.

⁷⁹ G. RZAŚA, *Nieważność postępowania sądowoadministracyjnego jako podstawa skargi kasacyjnej*, Warszawa 2011, s. 39; H. KNYSIAK-MOLCZYK, *Skarga kasacyjna w postępowaniu...*, s. 139; tak też Postanowienie SN z dnia 17 listopada 2005 r., I CK 298/05, OSNC 2006, nr 9, poz. 152.

⁸⁰ H. KNYSIAK-MOLCZYK, *Skarga kasacyjna w postępowaniu...*, s. 139.

⁸¹ G. RZAŚA, *Nieważność postępowania...*, s. 40–41; tak też Wyrok NSA z dnia 30 listopada 2004 r., FSK 918/04, POP 2005, nr 4, poz. 84.

Orzeczenie zatem może zostać zaskarżone w tej części, w której istnieje. Przedmiotem środka odwoławczego jest rozstrzygnięcie zawarte w sentencji wyroku (postanowienia, zarządzenia zaskarżalnego zażaleniem). Jeżeli sąd nie rozstrzygnął o całości skargi albo nie zamieścił w wyroku dodatkowego orzeczenia, które powinien był zamieścić z urzędu, strona może wnieść o uzupełnienie wyroku, a nie środek odwoławczy. Wniesienie środka odwoławczego od nieistniejącego orzeczenia oznacza konieczność odrzucenia tego środka. W ocenie G. Rząsy będzie to stanowiło procesowe potwierdzenie nieistniejącego orzeczenia⁸². Za W. Siedleckim⁸³ należy przyjąć, że od orzeczeń nieistniejących należy odróżnić sytuacje wydania orzeczenia nieprzewidzianego w ogóle w prawie procesowym. Takie orzeczenie nie wywiera skutków prawnych i nie może stanowić przedmiotu zaskarżenia.

5.2.2. Zaskarżalność z mocy ustawy

Skuteczność wniesionego środka odwoławczego jest zdeterminowana normą prawa procesowego, dopuszczającą jego wniesienie od orzeczenia sądu I instancji. W ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi ustawodawca nie przewidział ograniczeń w zakresie wnoszenia środków odwoławczych ze względu na rodzaj sprawy czy wartość przedmiotu zaskarżenia⁸⁴. Jednak wniesienie konkretnego środka odwoławczego jest uzależnione od rodzaju zaskarżanego orzeczenia. Skarga kasacyjna przysługuje na wszystkie wyroki wydane przez wojewódzkie sądy administracyjne oraz wskazane w ustawie postanowienia. Z kolei zażalenie dopuszczalne jest na postanowienia oraz zarządzenia, gdy przepis ustawy wyraźnie tak stanowi. Niemniej błędne pouczenie strony o przysługujących środkach odwoławczych nie może powodować, że przysługuje jej inny środek odwoławczy niż wynika to z ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Skuteczność wniesionego środka odwoławczego jest nadto uwarunkowana dopuszczalnością zarówno postępowania sądownoadministracyjnego w ogóle⁸⁵, jak i warunków szczególnych przewidzianych dla tych środków (formalnych i materialnych). Wszakże tylko

⁸² G. RZAŚA, *Nieważność postępowania...*, s. 44. Na konieczność potwierdzenia nieistnienia orzeczenia przy każdej procesowej okazji, jaka powstanie w tej lub innej sprawie, oraz podjęcia stosownej czynności zwraca również uwagę SN (zob. np. uzasadnienie Uchwały SN z dnia 26 września 2000 r., III CZP 29/00, OSNC 2001, nr 2, poz. 25).

⁸³ W. SIEDLECKI, w: „System Prawa Procesowego Cywilnego”, red. W. SIEDLECKI, T. 3: *Zaskarżanie orzeczeń sądowych...*, s. 16.

⁸⁴ R. HAUSER, W. PIĄTEK, A. SKOCZYŁAS, w: „System Prawa Administracyjnego”, red. R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI, A. WRÓBEL, T. 10: *Sądowa kontrola administracji*, Warszawa 2016, s. 415.

⁸⁵ W. PIĄTEK, w: *Środki zaskarżenia w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, red. R. HAUSER, W. PIĄTEK, A. SKOCZYŁAS..., s. 91.

czynność prawna dopuszczalna w świetle obowiązujących przepisów procesowych pozwala skutecznie podjąć czynności, przede wszystkim o charakterze kontrolnym, wobec zaskarżonego orzeczenia.

Co prawda skorzystanie ze środków odwoławczych przez legitymowany podmiot oparte jest na zasadzie dyspozycyjności, niemniej strona może skorzystać jedynie z tych środków, które ustawodawca wyraźnie przewidział w stosunku do konkretnego rodzaju orzeczenia. W odniesieniu do konkretnego rodzaju orzeczenia przysługuje jeden rodzaj środka odwoławczego. Możliwy jest jednak pozorny zbieg środków w sytuacji, gdy w wyroku sąd zawiera postanowienie dotyczące kosztów postępowania. Na postanowienie to przysługuje zażalenie tylko wtedy, gdy strona nie składa środka odwoławczego co do istoty sprawy (art. 227 § 1 p.p.s.a.).

W myśl przepisów p.p.s.a. środki odwoławcze przysługują od orzeczeń wydanych przez wojewódzkie sądy administracyjne (dział IV rozdział 1 i 2 p.p.s.a.) jako sądy pierwszoinstancyjne, a zatem od orzeczeń nieprawomocnych, chyba że przepisy szczególne wykluczają taką możliwość. Przedmiotem skargi kasacyjnej może być orzeczenie wojewódzkiego sądu administracyjnego, „i to rozstrzygnięcie zawarte w sentencji, czy to wyroku, czy też postanowienia, a nie akt lub czynność organu administracji publicznej czy też orzeczenie sądu, jakie w ocenie strony skarżącej winno być jeszcze zawarte w zaskarżonym orzeczeniu Sądu”⁸⁶. Do orzeczeń wojewódzkiego sądu administracyjnego należą zarówno wyroki, jak i postanowienia. Zgodnie z dyspozycją art. 132 p.p.s.a., sąd rozstrzyga sprawę sądownoadministracyjną, o której mowa w art. 1 p.p.s.a., wyrokiem. Wyrok zawiera zwrot stosunkowy, czy zaskarżony akt lub czynność organu administracji są zgodne z prawem, czy też nie. Jako forma zakończenia postępowania sądownoadministracyjnego znajduje zastosowanie tylko w przypadku merytorycznego rozstrzygnięcia. Przepis art. 160 p.p.s.a. wskazuje, że jeżeli ustawa nie przewiduje wydania wyroku, sąd wydaje orzeczenie w formie postanowienia. Biorąc pod uwagę zastrzeżenie dotyczące wydania wyroku, należy przyjąć, że co do zasady, gdy sprawa nie może zostać rozpoznana merytorycznie, sąd wydaje postanowienie⁸⁷, wyjątkowo zaś w przypadkach wskazanych w ustawie postanowienia także rozstrzygają o istocie sprawy. Generalnie bowiem postanowienia odnoszą się do kwestii incydentalnych, wпадkowych, wymagających rozstrzygnięcia w toku postępowania sądownoadministracyjnego.

O tym, co jest wyrokiem, decyduje treść, a nie nazwa, jaką posłuży się sąd. W konsekwencji orzeczenie zawierające rozstrzygnięcie co do istoty sprawy sądownoadministracyjnej w rzeczywistości jest wyrokiem, choćby sąd nazwał je wadliwie postanowieniem, i odwrotnie – jeśli sąd w określonej kwestii, dla

⁸⁶ Postanowienie NSA z dnia 11 maja 2006 r., II OSK 804/05, Legalis nr 84896.

⁸⁷ Uchwała w składzie 7 sędziów NSA z dnia 29 października 2007 r., II FPS 1/07, ONSA-iWSA 2008, nr 1, poz. 2.

której rozstrzygnięcia przewidziana jest forma postanowienia, rozstrzyga wyrokiem, to rozstrzygnięcie to nie traci charakteru postanowienia⁸⁸.

Orzeczeniami sądowymi nie są zarządzenia sądu, zarządzenia przewodniczącego oraz zarządzenia referendarza sądowego, choć zgodnie z treścią art. 167 p.p.s.a. przepisy rozdziału 10 stosuje się do zarządzeń przewodniczącego. Rozstrzygnięcia te dotyczą kwestii związanych z kierownictwem postępowaniem.

Postępowanie uruchamiane na skutek wniesienia skargi kasacyjnej nie daje podstawy do dokonywania po raz kolejny bezpośredniego badania legalności działania organów administracji publicznej. Stąd też tylko zarzut podniesiony w skardze kasacyjnej, skierowany przeciwko wyrokowi wojewódzkiego sądu administracyjnego, podlega merytorycznej kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Skarga kasacyjna może zostać wniesiona przez stronę od wyroku po doręczeniu jej odpisu wyroku wraz z uzasadnieniem, o sporządzenie którego strona złożyła wniosek, zgodnie z przepisem art. 141 § 2 p.p.s.a. Pismo złożone przed tą datą nie jest skargą kasacyjną w rozumieniu art. 173 § 1 p.p.s.a.⁸⁹ Przedmiotem skargi mogą być wyroki wydane zarówno w trybie zwyczajnym, jak i w postępowaniu uproszczonym. Skarga kasacyjna przysługuje na wyroki uwzględniające skargę (art. 145–150 p.p.s.a.) oraz oddalające skargę (art. 151 p.p.s.a.). Za dopuszczalną i znajdującą oparcie w art. 176 p.p.s.a. należy uznać skargę kasacyjną wniesioną od wyroku uwzględniającego skargę, kwestionującą wyrażoną w orzeczeniu ocenę prawną, z którą skarżący się nie zgadza, domagając się zmiany wyroku w tym zakresie⁹⁰. Dopuszczalne jest także zaskarżanie orzeczeń korzystnych dla strony. Również od wyroku uzupełniającego wyrok przysługuje skarga kasacyjna, na takich samych zasadach, jak od wyroku „uzupełnionego”⁹¹.

Przedmiotem skargi może być tylko istniejące faktycznie i prawnie nieprawomocne orzeczenie sądu I instancji, przy czym ma to być orzeczenie istniejące (*sententia existens*). Przedmiotem środka odwoławczego nie można uczynić uzasadnienia⁹². Gdy jest ono niejednoznaczne, może stanowić przedmiot

⁸⁸ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 13 grudnia 2006 r., II SA/OI 10/06, Lex nr 202885.

⁸⁹ Postanowienie NSA z dnia 28 lutego 2005 r., OZ 1609/04, Legalis nr 88395.

⁹⁰ Wyrok NSA z dnia 16 czerwca 2011 r., II GSK 653/10, Legalis nr 350987.

⁹¹ Wyrok NSA z dnia 15 czerwca 2007 r., II FSK 781/06, Legalis nr 112633.

⁹² Por. np.: Postanowienie NSA z dnia 6 października 2008 r., I FZ 352/08, Legalis nr 823036; Wyrok NSA z dnia 9 marca 2010 r., II GSK 968/09, Legalis nr 280438; Wyrok NSA z dnia 18 stycznia 2012 r., I FSK 304/11, Lex nr 1120525, tak też Postanowienie NSA z dnia 7 marca 2013 r., II FSK 1376/11, POP 2013, nr 5, poz. 96, s. 452. Inaczej Wyrok NSA z dnia 13 lutego 2018 r., II FSK 345/16, Legalis nr 1740585: „wyrok to nie tylko sentencja, lecz i uzasadnienie. Dlatego też należy uznać dopuszczalność zaskarżenia uzasadnienia wyroku sądu pierwszoinstancyjnego. Sformułowanie wniosku o rozstrzygnięcie sprawy w sposób wskazany przez skarżącą, tj. zmianę wyroku przez wyeliminowanie z uzasadnienia spornego zapisu, nie stanowi przyczyny uzasadniającej odrzucenie skargi kasacyjnej, a zatem jest możliwe jej merytoryczne

środka rektyfikacyjnego, jakim jest jego wykładnia. Uzasadnienie wyroku sądu administracyjnego nie jest jego integralną częścią, która mogłaby podlegać samodzielnemu zaskarżeniu w rozumieniu art. 176 w zw. z art. 174 p.p.s.a.⁹³ W orzecznictwie wskazuje się, że uzasadnienie wyroku, mimo że tworzy z nim jedną całość, nie jest nierozłączną częścią wyroku i nie podlega zaskarżeniu skargą kasacyjną. Nie znaczy to, że składający skargę kasacyjną nie może kwestionować poglądu wyrażonego w uzasadnieniu wyroku, lecz może to czynić, wyłącznie zaskarżając wyrok (w całości lub w części) i zawarte w nim rozstrzygnięcie⁹⁴. W takim przypadku sąd w obliczu braku naruszenia prawa w zakresie rozstrzygnięcia oddaliłby skargę kasacyjną, a uznając zarzuty strony za skuteczne, zmieniliby uzasadnienie zaskarżonego orzeczenia⁹⁵. Stanowisko to znajduje zastosowanie również w stosunku do zaskarżalności zażaleniem postanowień. Wniesienie zażalenia jedynie w części dotyczącej uzasadnienia postanowienia, przy jednoczesnym braku wniosku o uchylenie lub zmianę zaskarżonego postanowienia, skutkuje tym, że zażalenie należy uznać za niedopuszczalne⁹⁶.

Przedmiotem zaskarżenia może być każda część orzeczenia, którą można wyodrębnić bez wpływu na nieobjęte skargą kasacyjną elementy rozstrzygnięcia. Jak podkreślono w Wyroku NSA z dnia 9 maja 2018 r., „Użyty w art. 176 p.p.s.a. zwrot normatywny »w części« nie oznacza, że ta część musi być wprost wyszczególniona w sentencji orzeczenia. Wystarczy, że tę część da się wyodrębnić z treści całego orzeczenia, w tym również z jego uzasadnienia”⁹⁷. Dopuszczalne jest zaskarżenie części rozstrzygnięcia także w przypadku połączenia spraw w trybie art. 111 p.p.s.a. Skutkiem zaskarżenia części wyroku pierwszoinstan-

rozpoznanie”. Dopuszczalność pośredniego zakwestionowania uzasadnienia zdaniem M. Borkowskiego jest możliwa – zob. M. BORKOWSKI, *Zaskarżenie uzasadnienia wyroku w skardze kasacyjnej*, „Przegląd Podatkowy” 2010, z. 10, s. 12–13; podobnie W. PIĄTEK, w: *Środki zaskarżenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, red. R. HAUSER, W. PIĄTEK, A. SKOCZYŁAS..., s. 164. Inaczej Wyrok NSA z dnia 13 lutego 2018 r., II FSK 345/16, Legalis nr 1740585: „wyrok to nie tylko sentencja, lecz i uzasadnienie. Dlatego też należy uznać dopuszczalność zaskarżenia uzasadnienia wyroku sądu pierwszoinstancyjnego. Sformułowanie wniosku o rozstrzygnięcie sprawy w sposób wskazany przez skarżącą, tj. zmianę wyroku przez wyeliminowanie z uzasadnienia spornego zapisu, nie stanowi przyczyny uzasadniającej odrzucenie skargi kasacyjnej, a zatem jest możliwe jej merytoryczne rozpoznanie”. W doktrynie postępowania cywilnego za dopuszczalnością zaskarżenia samego uzasadnienia opowiadali się między innymi B. Dobrzański (B. DOBRZAŃSKI, *Rewizja w postępowaniu cywilnym*, „Nowe Prawo” 1954, nr 9, s. 9) i M. Waligórski (M. WALIGÓRSKI, *Gwarancje wykrycia prawdy w procesie cywilnym*, „Państwo i Prawo” 1953, z. 8–9, s. 254), natomiast do przeciwników tego poglądu należy zaliczyć W. Siedleckiego (W. SIEDLECKI, *Podstawy rewizji cywilnej*, Warszawa 1959, s. 31 i nast.) i B. Bładowskiego (B. BŁADOWSKI, *Środki odwoławcze w postępowaniu...*, s. 51).

⁹³ Postanowienie NSA z dnia 30 sierpnia 2005 r., OSK 1866/04, Legalis nr 73597.

⁹⁴ Wyrok NSA z dnia 17 listopada 2015 r., II GSK 2443/13, Legalis nr 1363104.

⁹⁵ Postanowienie NSA z dnia 25 sierpnia 2011 r., I OZ 594/11, Legalis nr 655574

⁹⁶ Ibidem.

⁹⁷ II FSK 1079/16, Lex nr 2503283.

cyjnego powinno być nabycie prawomocności przez niezaskarżoną część wyroku z chwilą upływu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej. Biorąc jednak pod uwagę dopuszczalność uwzględnienia z urzędu przesłanki nieważności postępowania przez NSA (art. 168 § 3 w zw. z art. 186 p.p.s.a.) i uchylecia wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego także w części niezaskarżonej, tj. mimo braku wniosku kasatora w tym zakresie, w doktrynie⁹⁸ i orzecznictwie⁹⁹ pojawiają się poglądy, że do uprawomocnienia się niezaskarżonej części wyroku dochodzi po wydaniu wyroku przez NSA, uwzględniającego skargę kasacyjną co do części wyroku zaskarżonego, przy braku przesłanek nieważności postępowania co do części wyroku niezaskarżonego. W tym kontekście nie można zapominać, że wskutek wniesienia skargi kasacyjnej także sąd I instancji uwzględnia nieważność postępowania z urzędu. Zatem w stosunku do części niezaskarżonej wyroku zachodzi stan przejściowy¹⁰⁰, zależny najpierw od wyniku postępowania autokontrolnego prowadzonego przez sąd I instancji, a następnie od orzeczenia sądu odwoławczego. Podobny warunkowy charakter mają postanowienia wojewódzkiego sądu administracyjnego, które nie podlegały zaskarżeniu zażaleniem, a zostały wskazane w skardze kasacyjnej przez stronę skarżącą. Ich uprawomocnienie jest uzależnione od tego, czy strona wniosła skargę kasacyjną, oraz czy zawnioskuje o ich rozpoznanie przez sąd drugoinstancyjny¹⁰¹.

Skarga kasacyjna można zostać wniesiona także na wyroki wojewódzkiego sądu administracyjnego wydane we wznowionym postępowaniu, w których:

- 1) oddalono skargę o wznowienie postępowania – w przypadku negatywnego wyniku merytorycznej oceny podstawy wznowieniowej;
- 2) uwzględniono skargę, stosując odpowiednio przepisy o postępowaniu przed sądem, który wznowił postępowanie, lub uchylono zaskarżone orzeczenie i skargę odrzucono, lub postępowanie umarżono (art. 282 § 2 p.p.s.a.).

Wprowadzony przez ustawodawcę zakres przedmiotowy skargi kasacyjnej na wyroki sądu administracyjnego pozwala przyjąć, że konstytucyjna zasada dwuinstancyjności jest w tym przypadku niemalże w pełni realizowana, czyniąc z niego środek odwoławczy o powszechnym charakterze, gdyż w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wprowadza tylko jedno ograniczenie przedmiotowe w stosunku do wyroku uwzględniającego sprzeciw od decyzji, o którym mowa w art. 64a p.p.s.a., od którego skarga kasacyjna nie przysługuje. Zgodnie z dyspozycją art. 151a § 3 p.p.s.a., od wyroku, uwzględnia-

⁹⁸ M. KOBĄK, *Prawomocność formalna orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2007, nr 2, s. 36.

⁹⁹ Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie przepisu art. 169 tej ustawy nie może stwierdzić prawomocności wyroku sądu administracyjnego I instancji w części niezaskarżonej skargą kasacyjną przed jej rozpoznaniem – Postanowienie NSA z dnia 16 września 2008 r., II GSK 397/07, ONSAiWSA 2008, nr 6, poz. 95

¹⁰⁰ W. PIĄTEK, *Powaga rzeczy osądzonej...*, s. 141.

¹⁰¹ Por. M. KOBĄK, *Prawomocność formalna orzeczeń...*, s. 34.

jąc sprzeciw od decyzji, nie przysługuje środek odwoławczy. Skarga kasacyjna natomiast przysługuje w przypadku oddalenia sprzeciwu. Twierdzenie dotyczące powszechności środka odwoławczego, jakim jest skarga kasacyjna, nie znajduje zastosowania w stosunku do postanowień wydawanych w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

Jak wielokrotnie podkreślano w judykaturze¹⁰², i co wynika z regulacji zawartej w p.p.s.a., rozpoznanie skargi kasacyjnej należy do właściwości NSA, natomiast w żadnym przepisie ustawodawca nie dopuszcza możliwości rozpoznawania skargi kasacyjnej od orzeczeń wydanych przez Naczelny Sąd Administracyjny, z chwilą wydania bowiem stają się one prawomocne.

W stanie prawnym przed nowelizacją z kwietnia 2015 r.¹⁰³ wszystkie postanowienia wojewódzkich sądów administracyjnych kończące postępowanie w sprawie mogły stanowić przedmiot skargi kasacyjnej na mocy art. 173 § 1 p.p.s.a. Po nowelizacji skarga kasacyjna przysługuje na postanowienia wydane na podstawie art. 58 § 1 pkt. 1 oraz 5–6 p.p.s.a. Przedmiotem skargi kasacyjnej mogą być także postanowienia, które zostały wydane zarówno na podstawie materialnej, jak i procesowej. W kontekście zaskarżalności postanowień B. Adamiak wyróżnia cztery ich rodzaje: 1) te, na które przysługuje skarga kasacyjna, 2) zaskarżalne sprzeciwem, 3) te, na które przysługuje zażalenie, oraz 4) niepodlegające zaskarżeniu w drodze samoistnego zażalenia¹⁰⁴. Do pierwszej z wymienionych grup zalicza się postanowienia kończące postępowanie. W doktrynie wskazuje się, że orzeczenia te „powodują, że kontynuowanie postępowania po ich wydaniu nie jest możliwe albo też wydanie wyroku rozstrzygającego kwestię legalności zaskarżonego aktu czy czynności stało się niedopuszczalne i zbędne”¹⁰⁵. Uprawomocnienie się tych postanowień wywołuje skutek procesowy w postaci zamknięcia drogi do merytorycznego rozpatrzenia sprawy w danej instancji. Ich przeciwieństwem są postanowienia niekończące postępowania, które zgodnie z treścią art. 165 p.p.s.a. mogą być uchylane i zmieniane wskutek zmiany okoliczności sprawy (zarówno w okolicznościach faktycznych, jak i w obowiązującym prawie, które uzasadniają zmianę dotychczasowego rozstrzygnięcia), chociażby były zaskarżone, a nawet prawomocne.

¹⁰² Zob. np. Postanowienie NSA z dnia 26 listopada 2013 r., I GZ 311/13, Legalis nr 912431; Postanowienie NSA z dnia 8 listopada 2012 r., II FZ 446/12, Legalis nr 1110204; Postanowienie NSA z dnia 10 sierpnia 2011 r., II FZ 175/11, Legalis nr 636502; Postanowienie NSA z dnia 27 maja 2008 r., II GSK 254/07, Legalis nr 117931.

¹⁰³ Dz.U. poz. 658.

¹⁰⁴ B. ADAMIAK, *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 732.

¹⁰⁵ R. Mikosz, w: *Pisma stron w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, orzecznictwo, wzory*, red. R. Mikosz, Warszawa 2008, s. 306.

Do postanowień kończących postępowanie zaskarżalnych skargą kasacyjną zalicza się:

1. Postanowienia o odrzuceniu skargi w sytuacjach, gdy sprawa nie należy do właściwości sądu administracyjnego (np. skarga na rozstrzygnięcia kół łowieckich, dotyczące w szczególności członkostwa w tych kołach, które nie są decyzjami, postanowieniami ani innymi aktami lub czynnościami¹⁰⁶; skarga dotycząca pisma organu o pozostawieniu podania bez rozpoznania wydanego na podstawie art. 64 § 2 k.p.a.¹⁰⁷; skarga na postanowienie organu odwoławczego skutkujące odmową zawieszenia postępowania¹⁰⁸).
2. Postanowienia o odrzuceniu skargi, gdy jedna ze stron nie ma zdolności sądowej albo jeżeli skarżący nie ma zdolności procesowej, a nie działa za niego przedstawiciel ustawowy, albo jeżeli w składzie organów jednostki organizacyjnej będącej stroną skarżącą zachodzą braki uniemożliwiające jej działanie (np. rada rodziców nie posiada zdolności sądowej, nie jest zatem podmiotem mającym zdolność do występowania przed sądem administracyjnym¹⁰⁹). Posiadanie wszakże zdolności sądowej przez podmioty występujące przed sądem administracyjnym jest warunkiem przeprowadzenia skutecznego i ważnego postępowania¹¹⁰.
3. Postanowienia o odrzuceniu skargi w przypadkach, w których interes prawny lub uprawnienie wnoszącego skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt. 5 i 6 p.p.s.a., nie zostały naruszone stosownie do wymagań przepisu szczególnego.
4. Postanowienia o odrzuceniu skargi, jeżeli z innych przyczyn wniesienie skargi jest niedopuszczalne (np. objęcie skargą odpowiedzi na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa¹¹¹ czy przedwczesne zażalenie, które stanowi zażalenie „z innych przyczyn niedopuszczalne”¹¹²).
5. Postanowienie odrzucające skargę o wznowienie postępowania.
6. Postanowienie o umorzeniu postępowania wznowieniowego.

Biorąc powyższe pod uwagę, w doktrynie¹¹³ wskazuje się, że podlegające zaskarżeniu skargą kasacyjną są postanowienia o odrzuceniu skargi z powodu zamknięcia drogi postępowania sądowoadministracyjnego z powodów podmiotowych bądź przedmiotowych.

¹⁰⁶ Postanowienie NSA z dnia 9 lutego 2017 r., II OSK 123/17, Legalis nr 1575580.

¹⁰⁷ Postanowienie WSA w Opolu z dnia 8 lutego 2017 r., I SA/Op 7/17, Legalis nr 1563206.

¹⁰⁸ Postanowienie WSA w Krakowie z dnia 15 stycznia 2016 r., II SA/Kr 1418/15, Legalis nr 1417296.

¹⁰⁹ Postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 21 maja 2013 r., IV SA/Po 495/13, Legalis nr 975583.

¹¹⁰ Zob. Postanowienie WSA w Lublinie z dnia 25 września 2007 r., I SA/Lu 136/07, Legalis nr 298289.

¹¹¹ Postanowienie NSA z dnia 22 stycznia 2014 r., II FSK 3510/13, Legalis nr 799901.

¹¹² Postanowienie NSA z dnia 4 stycznia 2013 r., I OZ 949/12, Legalis nr 920672.

¹¹³ B. ADAMIAK, *Skarga i skarga kasacyjna...*, s. 739.

Odnotować należy ponadto, że skarga kasacyjna nie przysługuje na postanowienie w sprawie umorzenia postępowania sądownoadministracyjnego (art. 161 § 1 p.p.s.a.), mimo że jest orzeczeniem kończącym postępowanie sądownoadministracyjne¹¹⁴.

Z treści art. 173 § 1 *in fine* p.p.s.a. wynika, że zakres postanowień kończących postępowanie sądownoadministracyjne, od których przysługuje skarga kasacyjna, nie obejmuje postanowień o odrzuceniu skargi z powodu (tzw. enumeracja negatywna):

1. Wniesienia jej po upływie terminu (art. 58 § 1 pkt 2 p.p.s.a.), niezależnie od przyczyn, które spowodowały naruszenie.
2. Nieuzupełnienia braków formalnych skargi w wyznaczonym terminie (art. 58 § 1 pkt 3 p.p.s.a.). Brakiem formalnym skargi jest w szczególności brak podpisu skarżącego¹¹⁵. W orzecznictwie NSA podkreśla się, że nie w każdym przypadku nieuzupełnienie braków formalnych pisma wywoła skutek w postaci pozostawienia go bez rozpoznania bądź odrzucenia. Podstawą takiego rozstrzygnięcia sądu może być jedynie brak kwalifikowany jako istotny, czyli taki, którego nieusunięcie uniemożliwia nadanie pismu dalszego biegu¹¹⁶.
3. Objęcia skargą sprawy, która pomiędzy tymi samymi stronami jest w toku lub została już prawomocnie osądzona (art. 58 § 1 pkt 4 p.p.s.a.). Przy czym zaistnienie *lis pendens* zachodzi w przypadku tożsamości wcześniej wszczętej sprawy sądownoadministracyjnej z tą, w której wniesiono podlegającą odrzuceniu skargę. Chodzi przy tym o dwojakiego rodzaju tożsamość elementów podmiotowych i przedmiotowych¹¹⁷.
4. Nieuiszczenia należnego wpisu od skargi, pomimo skutecznego wezwania (art. 220 § 3 p.p.s.a.). Jest to samodzielna podstawa do odrzucenia skargi w przypadku nieuiszczenia wpisu sądowego, a zatem brak takiego wpisu nie może być kwalifikowany jako brak formalny skargi w rozumieniu art. 58 § 1 pkt 3 p.p.s.a.

Wskazane wyłączenia z przedmiotu postępowania kasacyjnego nastąpiły w związku z nowelizacją kwietniową z 2015 r. Przyczyn tego zabiegu legislacyjnego upatrywano w charakterze wskazanych postanowień, który jest ściśle procesowy, a ich zaskarżalność w drodze sformalizowanego środka odwoławczego, jakim jest skarga kasacyjna, uznano za niecelową. Powyższe zmiany skutkowały dodaniem pkt. 1a i 1b do art. 194 § 1 p.p.s.a.

Od zasady zaskarżalności postanowień kończących postępowanie skargą kasacyjną ustawodawca przewidział jeszcze inne wyjątki, które są konsekwencją formuły art. 173 § 1 *in fine* p.p.s.a. – „chyba że przepis szczególny stanowi

¹¹⁴ Postanowienie NSA z dnia 2 sierpnia 2014 r., II GSK 82/14, Legalis nr 1071995.

¹¹⁵ Zob. np. Postanowienie WSA w Lublinie z dnia 25 marca 2015 r., II SAB/Lu 34/15, Legalis nr 1286514.

¹¹⁶ Postanowienie NSA z dnia 10 lutego 2014 r., I FSK 2198/13, Legalis nr 800634.

¹¹⁷ Postanowienie NSA z dnia 13 września 2011 r., I GSK 1077/11, Legalis nr 659908.

inaczej”. Zgodnie z art. 194 § 1 pkt 7 p.p.s.a., od postanowienia o odrzuceniu skargi kasacyjnej przez wojewódzki sąd administracyjny przysługuje zażalenie. Inne wyjątki zostały przewidziane w pkt. 4 i 8 wskazanego przepisu. Są to postanowienia o odmowie sporządzenia uzasadnienia wyroku oraz odrzuceniu zażalenia.

Ostatnią grupę postanowień wymienioną przez B. Adamiak stanowią postanowienia niezaskarżalne samoistnym zażaleniem. Zgodnie z dyspozycją art. 191 p.p.s.a., NSA, na wniosek strony, rozpoznaje również te postanowienia wojewódzkiego sądu administracyjnego, które nie podlegały zaskarżeniu w drodze zażalenia, a miały wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. Dopuszczalność zakwestionowania takiego postanowienia jest jednak uzależniona od zachowania strony w sposób określony w art. 105 p.p.s.a. W ramach art. 190 p.p.s.a. niedopuszczalne jest kwestionowanie postanowienia wojewódzkiego sądu administracyjnego w przedmiocie prawa pomocy, wydanego na podstawie art. 260 § 1 p.p.s.a w następstwie wniesionego sprzeciwu¹¹⁸. W tym trybie możliwe jest kwestionowanie w skardze kasacyjnej postanowienia w przedmiocie odmowy zawieszenia postępowania sądowoadministracyjnego¹¹⁹, co wymaga sformułowania zarzutu naruszenia przepisu stanowiącego podstawę zawieszenia. Podobnie, zgodnie z art. 167 p.p.s.a. w zw. z art. 193 p.p.s.a., kontrola instancyjna możliwa jest także w stosunku do zarządzeń przewodniczącego.

W odniesieniu do tych postanowień, wobec których niemożliwe jest wniesienie zażalenia, a które miały wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, możliwe jest, podobnie jak w postępowaniu administracyjnym w odniesieniu do niezaskarżalnych postanowień w odwołaniu, podniesienie w podstawach kasacyjnych, że treść postanowienia mogła mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Mogą być zatem kwestionowane na podstawie art. 191 p.p.s.a. w skardze kasacyjnej.

W zakończeniu warto także zasygnalizować kontrowersje związane z postanowieniem wydanym w trybie art. 55 § 1 zd. 2 p.p.s.a., czyli naruszenie przez organ obowiązku przekazania skargi sądowi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w terminie 30 dni od dnia jej otrzymania. Wątpliwości dotyczyły środka odwoławczego od tego postanowienia, czy ma to być skarga kasacyjna, czy zażalenie. Zostały one rozstrzygnięte w Uchwale 7 sędziów NSA z dnia 7 kwietnia 2008 r.¹²⁰, w której wskazano, że mimo iż jest to postanowienie kończące postępowanie sądowoadministracyjne, właściwym środkiem odwoławczym jest zażalenie, zgodnie z art. 194 § 1 pkt 10 p.p.s.a. uznając, że postępowanie w sprawie ukarania organu w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. ma charakter wpadkowy, a nie jest odręb-

¹¹⁸ Postanowienie NSA z dnia 23 listopada 2017 r., I FZ 304/17, Legalis nr 1716661.

¹¹⁹ Wyrok NSA z dnia 28 czerwca 2012 r., II FSK 2588/10, Legalis nr 779328.

¹²⁰ II FPS 1/08, ONSAiWSA 2008, nr 3, poz. 42; podobnie Postanowienie NSA z dnia 7 grudnia 2012 r., I OZ 897/12, Legalis nr 1120465.

nym postępowaniem, co uzasadniałoby zastosowanie skargi kasacyjnej jako środka odwoławczego¹²¹.

Pewne wątpliwości mogą się pojawiać w sytuacjach, w których w jednym postanowieniu wskazano dwie podstawy, pozwalające na zastosowanie dwóch środków odwoławczych: zażalenia i skargi kasacyjnej. Stwierdzono już wcześniej, że w postępowaniu sądowoadministracyjnym obowiązuje zasada niekonkurencyjności środków odwoławczych, należy zatem podzielić pogląd R. Hausera, W. Piątka, A. Skoczylasa¹²² oraz H. Knysiak-Sudyki¹²³, że w takich przypadkach należy dać pierwszeństwo skardze kasacyjnej.

Wniesienie środka odwoławczego innego niż ustawodawca przewiduje dla konkretnego rodzaju orzeczeń sądu I instancji skutkuje jego odrzuceniem, gdyż czyni środek niedopuszczalnym z innych przyczyn (art. 178 p.p.s.a.).

Warunkiem dopuszczalności zażalenia, podobnie jak skargi kasacyjnej, jest istnienie przedmiotu zaskarżenia: postanowienia lub zarządzenia w aspekcie faktycznym i prawnym. Nie można skutecznie zaskarżyć orzeczenia, nawet gdy taką możliwość dopuszcza ustawodawca, w sytuacji, gdy nie zostało ono wydane. Generalnie zażalenie przysługuje na rozstrzygnięcia w kwestiach wypadkowych dotyczących kwestii ubocznych w stosunku do głównego biegu postępowania¹²⁴.

Jak już podkreślono, zgodnie z dyspozycją art. 160 p.p.s.a., sąd wydaje orzeczenie w formie postanowienia, jeżeli ustawa niniejsza nie przewiduje wydania wyroku. Regulacja tego rodzaju orzeczeń została ujęta w art. 161–165 p.p.s.a. Z kolei w art. 166 p.p.s.a. ustawodawca odsyła do odpowiedniego stosowania przepisów o wyrokach, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, z zastrzeżeniem, że do postanowień nie znajdują zastosowania przepisy dotyczące wyroków w takim zakresie, w jakim ustawodawca uregulował tę materię odrębnie dla postanowień. Postanowienia stanowią nadto niejednorodną grupę, biorąc pod uwagę śro-

¹²¹ Uchwała, a w zasadzie jej uzasadnienie, spotkała się zarówno z aprobatą (zob. np. W. CHRÓŚCIELEWSKI, *Glosa do uchwały NSA z dnia 7 kwietnia 2008 r., sygn. akt II FPS 1/08*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2008, nr 6, s. 135–136), jak i krytyką (zob. np. P. BRZOZOWSKI, *Glosa do uchwały NSA z dnia 7 kwietnia 2008 r., II FPS 1/08*, *Lex/el.* 2008, nr 92688, s. 78–79). Wcześniej przyjmowano, że na postanowienie oddalające wniosek o wymierzenie grzywny na podstawie art. 55 § 1 p.p.s.a. przysługuje skarga kasacyjna, gdyż jest to postanowienie kończące postępowanie i nie znajduje w tym przypadku zastosowania art. 194 § 1 pkt 10 p.p.s.a., zgodnie z którym na postanowienie wojewódzkiego sądu administracyjnego, którego przedmiotem jest ukaranie grzywną, przysługuje zażalenie do NSA (zob. Postanowienie NSA z dnia 16 listopada 2007 r., II OZ 1164/07, *Legalis* nr 139864; podobnie Postanowienie NSA z dnia 9 listopada 2007 r., I OZ 821/07, *Legalis* nr 185480).

¹²² *Środki zaskarżenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, red. R. HAUSER, W. PIĄTEK, A. SKOCZYLAŚ..., s. 11–12.

¹²³ H. KNYSIAK-SUDYKA, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2016, s. 1029–1030.

¹²⁴ B. BŁADOWSKI, *Funkcja zażalenia w praktyce postępowania cywilnego*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Badania Prawa Sądowego” 1974, nr 1, s. 291.

dek odwoławczy, który na nie przysługuje, gdyż można wyodrębnić zarówno postanowienia niezaskarżalne, zaskarżalne zażaleniem, skargą kasacyjną, jak i sprzeciwem. W grupie postanowień zaskarżalnych zażaleniem znajdują się te, które kończą postępowanie, oraz postanowienia niekończące postępowania sądowoadministracyjnego. Przedmiotem zażalenia można uczynić to postanowienie wojewódzkiego sądu administracyjnego, na które ustawodawca wyraźnie przewidział taki środek odwoławczy, oraz te, które zostały wyszczególnione w p.p.s.a. Niepełnej enumeracji pozytywnej ustawodawca dokonał w art. 194 § 1 pkt. 1–10 p.p.s.a. Co więcej, środek ten przysługuje także na postanowienia wydane w zakresie dotyczącym art. 58 § 1 pkt. 2–4, art. 161 § 1 oraz art. 220 § 3 p.p.s.a. W konsekwencji zażalenie przysługuje nie tylko na postanowienia zapadające w kwestiach incydentalnych i wypadkowych, lecz również na niektóre postanowienia kończące postępowanie. Postanowienia te można podzielić na zamykające drogę do wydania wyroku oraz wywierające szczególny wpływ na bieg postępowania, na odnoszące się do pewnego stadium postępowania, ale też do całego jego toku, w tym odnoszące się bezpośrednio do praw skarżącego.

Zgodnie z dyspozycją art. 194 § 1 p.p.s.a., zażalenie do NSA przysługuje na postanowienia wojewódzkiego sądu administracyjnego w przypadkach przewidzianych w ustawie, a ponadto na postanowienia, których przedmiotem jest:

1. Przekazanie sprawy innemu sądowi administracyjnemu. Z kolei nie jest zaskarżalne postanowienie, którego przedmiotem jest odmowa przekazania sprawy do rozpoznania innemu sądowi.
2. Odrzucenie skargi w przypadkach, o których mowa w art. 58 § 1 pkt. 2–4 oraz art. 220 § 3 p.p.s.a.
3. Umorzenie postępowania.
4. Wstrzymanie lub odmowa wstrzymania wykonania decyzji, postanowienia, innego aktu lub czynności, o których mowa w art. 61 p.p.s.a.
5. Odmowa sporządzenia uzasadnienia wyroku. Ustawodawca nie przewiduje również prawa strony do wniesienia zażalenia na postanowienie wojewódzkiego sądu administracyjnego w przedmiocie odmowy sporządzenia uzasadnienia postanowienia.
6. Sprostowanie lub wykładnia orzeczenia albo ich odmowa. Na postanowienie odmawiające uzupełnienia wyroku z powodu złożenia wniosku z uchybieniem terminu zażalenie nie przysługuje.
7. Odrzucenie wniosku o uzupełnienie wyroku albo odmowa jego uwzględnienia.
8. Oddalenie wniosku o wyłączenie sędziego. Nie jest dopuszczalne wnoszenie zażalenia na postanowienie odrzucające wniosek o wyłączenie sędziów. Podobnie nie jest dopuszczalne zażalenie na postanowienie w przedmiocie umorzenia postępowania o wyłączenie sędziego¹²⁵.

¹²⁵ Postanowienie NSA z dnia 12 sierpnia 2010 r., I OZ 601/10, Legalis nr 679616.

9. Odrzucenie skargi kasacyjnej.
10. Odrzucenie zażalenia.
11. Zwrot kosztów postępowania, jeżeli strona nie wnosi skargi kasacyjnej. Wniesienie skargi kasacyjnej czyni zatem zbędnym i niedopuszczalnym składanie, oprócz niej, zażalenia. W orzecznictwie NSA wskazuje się, że ograniczenie dopuszczalności zażalenia ma zastosowanie wyłącznie w sytuacji, gdy postanowienie to zawarte jest w wyroku bądź w innym orzeczeniu podlegającym zaskarżeniu skargą kasacyjną. Niemniej „ograniczenie dopuszczalności zażalenia dotyczy jedynie zwrotu kosztów postępowania stronie, a nie przyznania wynagrodzenia profesjonalnemu pełnomocnikowi za zastępstwo prawne wykonane na zasadzie prawa pomocy zamieszczonego nawet w wyroku sądu I instancji”¹²⁶.
12. Ukaranie grzywną.

Oprócz wskazanego katalogu postanowień zaskarżalnych zażaleniem, należy wskazać te, które nie znalazły się w art. 194 § 1 p.p.s.a, a dopuszczalność ich zaskarżenia za pomocą tego środka wynika z innych przepisów ustawy. Należą do nich:

1. Postanowienia o odmowie dopuszczenia do udziału w sprawie osób, które brały udział w postępowaniu administracyjnym, a nie wniosły skargi, jeżeli postępowanie nie dotyczy interesu prawnego tych osób (art. 33 § 1b p.p.s.a.).
2. Postanowienia o odmowie dopuszczenia do udziału w charakterze uczestnika osób, które brały udział w postępowaniu administracyjnym, oraz organizacji społecznej (art. 33 § 2 p.p.s.a.).
3. Postanowienia o przywróceniu terminu albo o odmowie jego przywrócenia (art. 86 p.p.s.a.).
4. Postanowienia o odrzuceniu spóźnionego lub z mocy ustawy niedopuszczalnego wniosku o przywrócenie terminu (art. 88 p.p.s.a.). W świetle orzecznictwa NSA za niedopuszczalny należy uznać wniosek, gdy uchybienie terminu nie powoduje dla strony ujemnych skutków, jeżeli strona dokonała czynności w terminie, bądź gdy wniosek nie dotyczy terminu procesowego (ale mającego inny charakter, np. terminu prawa materialnego lub terminu instrukcyjnego). Podobnie za niedopuszczalny z mocy ustawy należy uznać przedwczesny wniosek o przywrócenie terminu do dokonania czynności procesowej¹²⁷. W sytuacji, gdy następuje nieprawidłowe wniesienie do sądu wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia skargi przez stronę, która działała bez wsparcia profesjonalnego pełnomocnika, sąd winien pouczyć skarżącego o wymogu zawartym w przepisie art. 87 § 3 p.p.s.a. względnie przesłać wniosek strony do organu w celu nadania mu prawidłowego biegu¹²⁸.

¹²⁶ Postanowienie NSA z dnia 22 czerwca 2012 r., I FZ 116/12, Legalis nr 1108264.

¹²⁷ II OZ 736/08, Legalis nr 298365.

¹²⁸ Tak Postanowienie NSA z dnia 3 grudnia 2007 r., I OZ 904/07, Legalis nr 119164.

5. Postanowienia o zawieszeniu postępowania i o odmowie podjęcia postępowania (art. 131 zd. 2 p.p.s.a.).
6. Postanowienia o wymierzeniu organowi grzywny w razie uwzględnienia sprzeciwu od decyzji (art. 151a § 3 p.p.s.a.).
7. Postanowienia wojewódzkiego sądu administracyjnego w sprawie umorzenia postępowania kasacyjnego, jeżeli strona skutecznie cofnęła skargę kasacyjną przed jej przedstawieniem wraz z aktami sprawy NSA (art. 178a p.p.s.a.).
8. Postanowienia wydane w trybie autokontroli (art. 195 § 2 p.p.s.a.).
9. Postanowienia wojewódzkiego sądu administracyjnego w sprawie umorzenia postępowania zażaleniowego, jeżeli stało się bezprzedmiotowe przed przedstawieniem zażalenia wraz z aktami sprawy NSA (art. 195 § 3 p.p.s.a.).
10. Postanowienia wojewódzkiego sądu administracyjnego w przedmiocie kosztów sądowych, jeżeli strona nie składa środka odwoławczego co do istoty sprawy (art. 227 § 1 p.p.s.a.).
11. Postanowienia sądu o przyznaniu, cofnięciu, odmowie przyznania prawa pomocy albo umorzeniu postępowania w sprawie przyznania prawa pomocy (art. 258 § 4 w zw. z art. 258 § 1 pkt 7 p.p.s.a.).
12. Postanowienia sądu o przyznaniu wynagrodzenia adwokatowi, radcy prawnemu, doradcy podatkowemu lub rzecznikowi patentowemu za zastępstwo prawne wykonane na zasadzie prawa pomocy oraz o zwrocie niezbędnych udokumentowanych wydatków (art. 258 § 4 w zw. z art. 258 § 1 pkt 8 p.p.s.a.).
13. Postanowienia o odrzuceniu sprzeciwu wniesionego od postanowienia referendarza sądowego w przedmiocie odmowy przyznania prawa pomocy¹²⁹.
14. Postanowienia wydane na skutek wniesienia sprzeciwu od zarządzenia lub postanowienia referendarza sądowego (art. 260 p.p.s.a.).
15. Postanowienia w sprawie wstrzymania wykonania orzeczenia w przypadku wniesienia skargi o wznowienie postępowania (art. 284 p.p.s.a.).
16. Postanowienia w sprawie odtworzenia akt zaginionych lub stwierdzające, że odtworzenie akt jest niemożliwe (art. 297 p.p.s.a.).
17. Postanowienia co do podjęcia dalszego postępowania w przypadku zaginięcia akt w takim zakresie, w jakim jest to możliwe, biorąc pod uwagę pozostałe i odtworzone akta (art. 298 p.p.s.a.).

W postępowaniu sądowoadministracyjnym, obok wyroków i postanowień, wydawane są także zarządzenia (przewodniczącego składu orzekającego, przewodniczącego wydziału, sądu), będące jedną z form kierownictwa postępowania sądowego. Niewłaściwe jest przypisywanie im jedynie funkcji technicznej, gdyż większość z nich wpływa na tok postępowania albo jest ważnym elemen-

¹²⁹ Uchwała 7 sędziów NSA z dnia 30 listopada 2009 r., I GPS 1/09, ONSAiWSA 2010, nr 2, poz. 17, s. 26.

tem rozstrzygnięcia odnoszącego się do sytuacji procesowej stron¹³⁰. Właśnie z tego powodu możliwe jest ich zaskarżenie i to za pomocą dwojakiego rodzaju środków: odwołania (art. 103 p.p.s.a. *in fine* oraz art. 114 p.p.s.a.) i sprzeciwu (art. 167a p.p.s.a. oraz 258 § 2 pkt 6 p.p.s.a.) – które nie mają charakteru dewolutywnego¹³¹, oraz zażalenia, które cechuje względna dewolutywność. Ustawa – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przewiduje możliwość wniesienia zażalenia na zarządzenia:

1. Przewodniczącego w sprawie pozostawienia pisma bez rozpoznania (art. 49 § 2 p.p.s.a.), co oznacza, że pismo nie wywiera żadnych skutków w sprawie, gdyż w ogóle nie dochodzi do jego rozpoznania, czyli do ustosunkowania się do treści pisma procesowego. Jednakże wezwanie do uzupełnienia braków pisma powinno być na tyle jasne i jednoznaczne, aby strona, do której zostało skierowane, nie miała wątpliwości co do przedmiotu wezwania i rygorów grożących w razie niezastosowania się do jego treści¹³². W szczególności może to być zarządzenie przewodniczącego o pozostawieniu pisma bez rozpoznania lub na postanowienie sądu o odrzuceniu środków prawnych z powodu niedouiszczenia wpisu od skargi (art. 220 § 3 i 4 p.p.s.a.).
2. Przewodniczącego w przedmiocie kosztów sądowych, jeżeli strona nie składa środka odwoławczego co do istoty sprawy (art. 227 p.p.s.a.).
3. Sądu o pozostawieniu wniosków bez rozpoznania (art. 258 § 4 w zw. z art. 258 § 2 pkt 6 p.p.s.a.).

Jak już wcześniej podkreślono, wniesienie zażalenia nie ma charakteru powszechnego. Przegląd orzecznictwa sądowego pozwala wskazać te postanowienia, które są niezaskarżalne w drodze zażalenia. Są to w szczególności:

- 1) postanowienia wydane na skutek rozpoznania sprzeciwu¹³³;
- 2) postanowienia odmawiające uzupełnienia wyroku¹³⁴;
- 3) postanowienia wydane w przedmiocie odmowy wstrzymania postępowania¹³⁵;
- 4) postanowienia w przedmiocie odmowy przekazania sprawy innemu sądowi¹³⁶;

¹³⁰ W. PIĄTEK, *Zarządzenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 6, s. 53. Na temat zarządzeń zob. M. WALIGÓRSKI, *Polskie prawo procesowe cywilne. Funkcja i struktura procesu*, Warszawa 1947, s. 672–674.

¹³¹ Zdaniem W. Broniewicza, te szczególne środki zaskarżenia charakteryzują się dewolutywnością ograniczoną, gdyż ich wniesienie powoduje przesunięcie sprawy do organu wyższego rzędu w ramach tej samej instytucji, w zasadzie pierwszoinstancyjnej – W. BRONIEWICZ, *Istota i rodzaje zażalenia w postępowaniu cywilnym*, „Przegląd Sądowy” 2001, nr 1, s. 19.

¹³² Zob. Postanowienie NSA z dnia 11 czerwca 2008 r., II FZ 224/08, Legalis nr 123770.

¹³³ Zob. Postanowienie WSA w Szczecinie z dnia 7 grudnia 2016 r., I SA/Sz 754/16, Legalis nr 1574144.

¹³⁴ Postanowienie NSA z dnia 18 grudnia 2013 r., II FZ 1244/13, Legalis nr 918191.

¹³⁵ Postanowienie NSA z dnia 12 lutego 2013 r., I OZ 66/13, Legalis nr 919576.

¹³⁶ Postanowienie NSA z dnia 18 grudnia 2012 r., II GZ 477/12, Legalis nr 1120839.

- 5) postanowienia o odmowie zawieszenia postępowania¹³⁷ lub o podjęciu zawieszono postępowania¹³⁸;
- 6) postanowienia w przedmiocie uzupełnienia rozstrzygnięcia¹³⁹;
- 7) postanowienia w przedmiocie przeprowadzenia dowodu¹⁴⁰;
- 8) zarządzenia wzywające stronę do realizacji określonej czynności¹⁴¹ (np. do przedłożenia dodatkowych oświadczeń i dokumentów źródłowych obrazujących stan majątkowy rodzinny, do uzupełnienia braków formalnych skargi kasacyjnej czy wniosku o przyznanie prawa pomocy);
- 9) zarządzenia przekazujące skargę organowi w trybie art. 54 p.p.s.a.¹⁴²;
- 10) zarządzenia wydane w przedmiocie rozdzielenia skarg¹⁴³;
- 11) zarządzenia sędziego w przedmiocie odmowy doręczenia wyroku z uzasadnieniem¹⁴⁴.

Zażalenie na postanowienie wydane przez Naczelny Sąd Administracyjny jest niedopuszczalne i jako takie podlega odrzuceniu na podstawie art. 178 w zw. z art. 276 p.p.s.a. Podobnie przedmiotem zażalenia nie można uczynić zarządzeń wydanych przez przewodniczącego Naczelnego Sądu Administracyjnego¹⁴⁵.

5.2.3. Legitymacja do wniesienia środka

Warunkiem dopuszczalności środka odwoławczego jest jego wniesienie przez legitymowany podmiot. Uruchomienie kontroli instancyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym zostało bowiem oparte na zasadzie skargowości. Zgodnie z treścią przepisu zawartego w art. 173 § 2 p.p.s.a., skargę kasacyjną może wnieść strona, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców, Rzecznik Praw Dziecka po doręczeniu im odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

W pierwszej kolejności należy odróżnić legitymację procesową od legitymacji do wniesienia środka odwoławczego¹⁴⁶. Pierwsza z wymienionych określana jest na podstawie przepisów prawa materialnego¹⁴⁷ i wskazuje relację

¹³⁷ Postanowienie NSA z dnia 16 października 2012 r., II GZ 358/12, Legalis nr 1109781.

¹³⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 31 maja 2017 r., VI SA/Wa 894/17, Lex nr 2398238.

¹³⁹ Postanowienie NSA z dnia 18 kwietnia 2012 r., I OZ 248/12, Legalis nr 475551.

¹⁴⁰ Postanowienie NSA z dnia 8 marca 2011 r., II OZ 141/11, Legalis nr 634103.

¹⁴¹ Postanowienie NSA z dnia 13 stycznia 2015 r., II OZ 1389/14, Legalis nr 1181070.

¹⁴² Postanowienie NSA z dnia 29 kwietnia 2011 r., I OZ 303/11, Legalis nr 639273.

¹⁴³ Postanowienie NSA z dnia 20 września 2013 r., II GZ 447/13, Legalis nr 914258.

¹⁴⁴ Postanowienie NSA z dnia 18 czerwca 2014 r., II OZ 616/14, Lex nr 1530812.

¹⁴⁵ Postanowienie NSA z dnia 23 kwietnia 2008 r., I FSK 945/ 07, Legalis nr 128804.

¹⁴⁶ Zob. M. MICHALSKA, *Legitymacja do wniesienia kasacji w postępowaniu cywilnym*, „Pa-lestra” 2003, nr 5–6, s. 41.

¹⁴⁷ W. BRONIEWICZ, *Pojęcie legitymacji procesowej*, w: *Studia z procesu cywilnego*, red. K. KORZAN, Katowice 1986, s. 83; H. PIETRZYKOWSKI, *Metodyka pracy sędziego w sprawach cywilnych*, Warszawa 2009, s. 125.

podmiotu do przedmiotu postępowania, a druga – na podstawie przepisów prawa procesowego i wyznacza relację skarżącego do orzeczenia¹⁴⁸. Legitymacja do wniesienia środka odwoławczego jest pochodną legitymacji procesowej. Zakres podmiotów legitymowanych do wniesienia środka należy oceniać nie tylko w drodze wykładni przepisów odnoszących się do konkretnego środka¹⁴⁹ odwoławczego, lecz z uwzględnieniem wszystkich przepisów ustawy regulującej postępowanie w sprawach sadowoadministracyjnych. Legitymacja do wniesienia środka odwoławczego nie jest jednowymiarowa i nieuprawnione wydaje się zredukowanie jej wyłącznie do uprawnienia polegającego na jego wniesieniu, gdyż obejmuje ona także inne prawa i obowiązki związane ze środkiem odwoławczym, jak chociażby obowiązek określenia zakresu zaskarżenia, a tym samym zasadniczo zasadniczo granic kontroli drugoinstancyjnej. Z uwagi na przymiot rozporządzalności środków odwoławczych zakresem tej legitymacji należy również objąć prawo do cofnięcia środka, skutkujące umorzeniem postępowania.

Katalog podmiotów legitymowanych do wniesienia skargi kasacyjnej jest zamknięty. B. Adamiak prezentuje klasyfikację podmiotów legitymowanych do wniesienia skargi kasacyjnej na podstawie koncepcji legitymacji do wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego i plasuje je w trzech grupach – podmioty, które wnoszą skargę ze względu na: ochronę interesu prawnego (strona, uczestnicy na prawach strony, z wyjątkiem organizacji społecznej); potrzebę ochrony obiektywnego porządku prawnego (prokurator¹⁵⁰ oraz Rzecznicy) – z wyjątkiem zaskarżalności rozstrzygnięć nadzorczych, oraz ze względu na ochronę interesu społecznego (organizacja społeczna)¹⁵¹.

Legitymacja skargowa (procesowa) w postępowaniu sadowoadministracyjnym uzależniona jest od posiadania interesu prawnego. Osoba niemająca interesu prawnego nie może poszukiwać ochrony w postępowaniu sadowoadministracyjnym, nie posiada bowiem legitymacji procesowej. Jak wszakże wynika z art. 50 p.p.s.a., podmiotem uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny. Interesowi temu można przypisać takie przymioty, jak: indywidualność, aktualność, realność. Indywidualność musi być interesem własnym (osobistym), skonkretyzowanym, wynikającym z konkretnego przepisu prawa powszechnie obowiązującego, który może być realizowany na podstawie określonego przepisu, musi znajdować podstawę w przepisach prawa

¹⁴⁸ Zob. W. SIEDLECKI, w: „System Prawa Procesowego Cywilnego”, red. W. SIEDLECKI, T. 3: *Zaskarżanie orzeczeń sądowych...*, s. 51; T. WIŚNIEWSKI, *Przebieg procesu cywilnego...*, s. 298.

¹⁴⁹ Por. W. SIEDLECKI, w: „System Prawa Procesowego Cywilnego”, red. W. SIEDLECKI, T. 3: *Zaskarżanie orzeczeń sądowych...*, s. 56 i nast.

¹⁵⁰ Tak też np. Wyrok WSA w Lublinie z dnia 29 stycznia 2013 r., II SA/Lu 1054/12, Legalis nr 627989.

¹⁵¹ B. ADAMIAK, *Skarga i skarga kasacyjna...*, s. 750–770.

materialnego powszechnie obowiązującego, ale może mieć także swoje źródło w przepisach ustrojowych czy w przepisach proceduralnych.

Postępowanie sądowoadministracyjne jest procedurą kontradiktoryjną, dlatego stroną są podmioty, o których mowa w art. 32 p.p.s.a., tzn. skarżący oraz organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania są przedmiotem skargi. Status strony postępowania sądowoadministracyjnego nie może w żadnym razie wynikać tylko z faktycznego traktowania jakiegokolwiek podmiotu jako strony¹⁵². Z tego też względu nie można przyjąć, że skarga kasacyjna została skutecznie wniesiona jedynie z tego powodu, że wojewódzki sąd administracyjny zawiadomił określony podmiot o terminie rozprawy, a następnie doręczył temu podmiotowi odpis wyroku wraz z uzasadnieniem¹⁵³. Jednakże wniosek o wszczęcie postępowania kasacyjnego przez podmiot, który był stroną postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego, status ten utracił po zakończeniu pewnego etapu postępowania, a przed wszczęciem kolejnego jest niedopuszczalny, gdyż złożony zostaje przez podmiot niebędący stroną postępowania¹⁵⁴.

Odmierna jest sytuacja organu, którego działanie lub bezczynność albo przewlekłe działanie stanowi przedmiot postępowania sądowoadministracyjnego. Nie przysługuje mu legitymacja procesowa, ale bierze udział w postępowaniu na zasadzie kontradiktoryjności i ma także legitymację do zaskarżenia orzeczenia zapadłego w tym postępowaniu¹⁵⁵. Jeżeli organ wnosi skargę kasacyjną, istnienie jego interesu prawnego nie podlega badaniu¹⁵⁶.

Zgodnie z treścią przepisu zawartego w art. 33 p.p.s.a. (w zw. z art. 12 p.p.s.a.), prawo do wniesienia skargi kasacyjnej przysługuje także uczestnikom na prawach strony¹⁵⁷. Są to osoby, które brały udział w postępowaniu administracyjnym, ale nie wniosły skargi, jeżeli wynik postępowania sądowego dotyczy ich interesu prawnego. Podmiot, który przystąpił do postępowania sądowego w sprawie ze skargi innego podmiotu, ma legitymację do wniesienia skargi kasacyjnej także wtedy, gdy ten inny podmiot nie korzysta z prawa do wniesienia skargi kasacyjnej¹⁵⁸. Nadto, jeżeli przepis szczególnie przewiduje, że strony postępowania przed organem administracji publicznej są zawiadamiane o aktach lub innych czynnościach tego organu przez obwieszczenie lub w inny sposób

¹⁵² Wyrok NSA z dnia 15 czerwca 2011 r., I OSK 1153/10, Lex nr 990152.

¹⁵³ Wyrok NSA z dnia 23 maja 2017 r., I OSK 294/16, Legalis nr 1636547.

¹⁵⁴ Postanowienie NSA z dnia 7 marca 2006 r., I OSK 286/05, Legalis nr 298291.

¹⁵⁵ R. HAUSER, W. PIĄTEK, A. SKOCZYŁAS, W. PIĄTEK, w: *Środki zaskarżenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, red. R. HAUSER, W. PIĄTEK, A. SKOCZYŁAS..., s. 417.

¹⁵⁶ B. ADAMIAK, *Skarga i skarga kasacyjna...*, s. 758.

¹⁵⁷ Zdaniem T. Wosia, uprawnienie do wniesienia skargi kasacyjnej przysługuje stronie w rozumieniu art. 32 p.p.s.a. – T. WOŚ, H. KNYSIAK-MOŁCZYK, M. ROMAŃSKA, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2006, s. 538.

¹⁵⁸ Wyrok NSA z dnia 4 listopada 2015 r., II GSK 1706/15, Lex nr 1990500; podobnie Wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2012 r., II OSK 836/12, ONSAiWSA 2013/1/6.

publicznego ogłoszenia, to osoba, która brała udział w postępowaniu i nie wniosła skargi, a wynik postępowania sądowego dotyczy jej interesu prawnego, jest uczestnikiem tego postępowania na prawach strony, jeżeli przed rozpoczęciem rozprawy złoży wniosek o przystąpienie do postępowania. Udział w charakterze uczestnika może również zgłosić osoba, która nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym, jeżeli wynik tego postępowania dotyczy jej interesu prawnego, a także organizacja społeczna, o której mowa w art. 25 § 4 p.p.s.a., w sprawach innych osób, jeżeli sprawa dotyczy zakresu jej statutowej działalności.

Jak już wskazano, legitymacja do wniesienia środka odwoławczego jest pochodną legitymacji procesowej (art. 26 p.p.s.a.). Osoba fizyczna niemająca zdolności do czynności w postępowaniu może je podejmować tylko przez swojego przedstawiciela ustawowego. Osoby prawne oraz jednostki organizacyjne mające zdolność sądową dokonują czynności w postępowaniu przez organy albo osoby uprawnione do działania w ich imieniu.

Legitymacja procesowa powyższej grupy podmiotów ma charakter materialny, co oznacza konieczność wykazania interesu prawnego, w odróżnieniu od prokuratora, Rzeczników oraz organizacji społecznej, których legitymacja ma charakter formalny¹⁵⁹.

W myśl art. 8 p.p.s.a., skargę kasacyjną może wnieść także prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka. Na skutek Przepisów wprowadzających ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej z dnia 6 marca 2018 r.¹⁶⁰ (art. 79) do ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi dodano art. 8 § 3, zgodnie z którym skargę kasacyjną może wnieść również Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców¹⁶¹, jeżeli według jego oceny wymaga tego ochrona praw mikroprzedsiębiorcy, małego lub średniego przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. poz. 646). Ta grupa podmiotów nie musi wykazywać interesu prawnego jako warunku legitymacji procesowej przy wnoszeniu skargi kasacyjnej. Uprawnienie do wniesienia skargi kasacyjnej Rzeczników oraz prokuratora ma charakter interwencyjny¹⁶². Dopuszczalność wniesienia skargi kasacyjnej przez tę grupę jest bowiem uzasadniona potrzebą ochrony praworządności, praw człowieka i obywatela, praw dziecka oraz praw mikroprzedsiębiorcy, małego lub średniego przedsiębiorcy. Ich legitymacja ma zatem charakter samodzielny i nie zależy od ich legitymacji procesowej¹⁶³.

¹⁵⁹ Wyrok NSA z dnia 15 marca 2007 r., II OSK 461/06, Legalis nr 164925; Wyrok WSA w Łodzi z dnia 6 listopada 2009 r., II SA/Łd 522/09, Legalis nr 207579.

¹⁶⁰ Dz.U. 2018, poz. 650.

¹⁶¹ Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (Dz.U. 2018, poz. 648) weszła w życie 30 kwietnia 2018 r.

¹⁶² Zob. R. WALCZAK, *Legitymacja procesowa prokuratora w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2010, s. 306.

¹⁶³ H. KNYSIAK-MOLCZYK, w: *Czynności procesowe zawodowego pełnomocnika...*, s. 378.

Na mocy art. 9 p.p.s.a. również organizacja społeczna posiada legitymację procesową w zakresie statutowej działalności w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu albo inicjując postępowanie sądowoadministracyjne (art. 50 p.p.s.a. z zw. z art. 9 p.p.s.a.), albo przystępując do niego (art. 33 p.p.s.a. w zw. z art. 9 p.p.s.a.). Organizacja społeczna, która przystąpiła do postępowania sądowego w sprawie ze skargi innego podmiotu, ma legitymację do wniesienia skargi kasacyjnej także wtedy, gdy ten inny podmiot nie korzysta z prawa do wniesienia skargi kasacyjnej (art. 173 § 2 w zw. z art. 33 § 2 p.p.s.a.)¹⁶⁴.

Sąd administracyjny każdorazowo bada z urzędu, czy środek odwoławczy został wniesiony przez legitymowany podmiot. Ma to o tyle istotne znaczenie, że w toku postępowania może dochodzić do przekształceń podmiotowych. W przypadku organu administracyjnego ustalenia może wymagać istnienie przepisu, na mocy którego nowy organ przejął kompetencje dotychczasowego organu. Niedopuszczalne jest bowiem domniemanie kompetencji publicznoprawnej¹⁶⁵. Jeżeli sąd stwierdzi, że środek został wniesiony przez podmiot nieuprawniony, nieposiadający legitymacji procesowej, to skarga, co do zasady, podlega odrzuceniu. Niemniej w sytuacji braku interesu prawnego do wniesienia skargi kasacyjnej przez osobę, która nie powinna być stroną, lecz była traktowana jako strona w postępowaniu przed sądem I instancji, nie może dojść do odrzucenia skargi kasacyjnej, a należy ją oddalić¹⁶⁶. Badanie skargi od strony formalnoprawnej jest w tej sytuacji niewystarczające. Niezbędne jest merytoryczne rozpoznanie sprawy w kontekście posiadania przezeń interesu prawnego w sprawie. Odrzucenie skargi może nastąpić, gdy nie ma wątpliwości, że skarga została wniesiona przez podmiot, który w ogóle nie może być stroną. Jeżeli sąd ustali brak legitymacji do wniesienia środka na dalszym etapie postępowania, to środek podlega oddaleniu. Podobnie zażalenie wniesione przez samą stronę, która nie ma zdolności procesowej i jest reprezentowana przez przedstawiciela ustawowego, podlega odrzuceniu jako niedopuszczalne na podstawie art. 180 w zw. z art. 178 i art. 197 § 2 oraz art. 27 p.p.s.a.¹⁶⁷ Jako przykład może również posłużyć sytuacja osoby, do której nie zostało skierowane wezwanie do uiszczenia wpisu sądowego od skargi. Nie jest ona legitymowana do wniesienia zażalenia na zarządzenie wzywające do uiszczenia wpisu sądowego od skargi¹⁶⁸.

¹⁶⁴ Wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2012 r., II OSK 836/12, ONSAiWSA 2013, nr 1, poz. 6, s. 79.

¹⁶⁵ Postanowienie NSA z dnia 16 grudnia 2004 r., FSK 225/04, CBOSA, tak też Wyrok TK z dnia 1 czerwca 2004 r., U 2/03, OTK-A 2004, nr 6, poz. 54.

¹⁶⁶ Wyrok NSA z dnia 17 lipca 2014 r., I OSK 2964/12, Legalis nr 1328075; podobnie Wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2009 r., II OSK 1836/07, Legalis nr 220206; por. J.P. TARNO, *Odrzucenie skargi kasacyjnej*, „Przegląd Podatkowy” 2005, nr 6, s. 37.

¹⁶⁷ Postanowienie NSA z dnia 28 lipca 2005 r., II OZ 636/05, Legalis nr 87419.

¹⁶⁸ Postanowienie NSA z dnia 30 sierpnia 2011 r., I OZ 607/11, Lex nr 1068620.

Zatem i w tym przypadku brak zdolności procesowej skutkuje odrzuceniem zażalenia, uniemożliwiając kontrolę instancyjną zaskarżonego nim orzeczenia.

O legitymacji do wniesienia zażalenia przesądza treść przepisów ustawy, a jej brak skutkuje odrzuceniem zażalenia, uniemożliwiając kontrolę instancyjną zaskarżonego nim orzeczenia. Czynną legitymację do wniesienia zażalenia posiadają strony, w tym także uczestnicy postępowania, podmiot, którego sąd nie dopuścił do udziału w sprawie, jeżeli wynik postępowania sądowego nie dotyczy interesu prawnego tej osoby (art. 33 § 1 b p.p.s.a.), a także osoba, która nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym, jeżeli wynik tego postępowania dotyczy jej interesu prawnego, oraz organizacja społeczna, o której mowa w art. 25 § 4 p.p.s.a., w sprawach innych osób, jeżeli sprawa dotyczy zakresu jej statutowej działalności. Ponadto, podmiotem legitymowanym są: prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka oraz Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców. Podmiotem legitymowanym do wniesienia zażalenia może być nadto osoba ukarana karą grzywny na podstawie art. 293 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 194 § 1 pkt 10 p.p.s.a., która w postępowaniu dotyczącym odtworzenia akt zaginionych lub zniszczonych została w drodze zarządzenia wezwana do złożenia w określonym terminie poświadczonych urzędowo odpisów dokumentów będących w jej posiadaniu albo do oświadczenia, że ich nie posiada. Ukarami w drodze zaskarżalnego zażaleniem postanowienia następuje w przypadku uchybienia terminowi albo milczenia, tj. niezłożenia stosownego oświadczenia.

5.2.4. Interes (*gravamen*) w zaskarżeniu

Problematyka *gravamen* to jedna z dyskusyjnych kwestii procesowych. Zarówno w doktrynie, jak i judykaturze pojawiają się rozbieżne poglądy co do znaczenia, mechanizmu oraz potrzeby istnienia *gravamen*¹⁶⁹. Pierwotnie uznawano, że stanowi on przesłankę dopuszczalności zaskarżenia, a jego brak – podstawę do odrzucenia środka zaskarżenia. Następnie ukształtowało się stanowisko, zgodnie z którym istotne jest to, czy skarżący ma interes prawny w zaskarżeniu orzeczenia, nie zaś to, czy jest ono zgodne z jego wnioskami¹⁷⁰. Poza zakresem zainteresowania strony powinna znajdować się kwestia prawidłowości orzeczenia. Jednakże „nie może być tutaj obojętna okoliczność, że stan sprawy

¹⁶⁹ Zob. np. T. ROWIŃSKI, *Interes prawny w procesie cywilnym i postępowaniu nieprocesowym*, Warszawa 1974, s. 174 i nast.; W. BRONIEWICZ, *Dopuszczalność środków odwoławczych w postępowaniu cywilnym ze względu na przedmiot zaskarżenia*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 5, s. 19.

¹⁷⁰ S. WŁODYKA, *Interes prawny jako przesłanka zaskarżenia orzeczenia w procesie cywilnym*, „Nowe Prawo” 1963, nr 9, s. 928 i nast.; S. HANAUSEK, *Orzeczenie sądu rewizyjnego...*, s. 168 i nast.

niekiedy ulega zmianie już po zakończeniu postępowania w danej instancji, i że tym samym kwestię interesu prawnego strony w zaskarżeniu orzeczenia należy ustawicznie aktualizować¹⁷¹.

W doktrynie prawa procesowego państw Europy Zachodniej *gravamen* stanowi przesłankę dopuszczalności lub zasadności zaskarżenia¹⁷². Zazwyczaj przyjmuje się, „że interes prawny w zaskarżeniu istnieje wówczas, gdy rozstrzygnięcie sądu jest krzywdzące dla strony, a zwłaszcza gdy rozstrzygnięcie to zostało wydane niezgodnie z żądaniem lub wnioskiem strony”¹⁷³. Jak podkreśla W. Broniewicz¹⁷⁴, w doktrynie zagranicznej dotyczącej postępowania cywilnego (między innymi austriackiej, francuskiej, włoskiej, hiszpańskiej) warunkiem zaskarżalności orzeczeń jest interes skarżącego w zaskarżeniu orzeczenia właśnie w przypadku niezgodności orzeczenia z żądaniem. W konsekwencji należy przyjąć, że środek zaskarżenia przysługuje od rozstrzygnięcia niekorzystnego dla skarżącego.

Znaczenie interesu prawnego w zaskarżeniu orzeczenia w Polsce przeszło ewolucję od uznania go za przesłankę dopuszczalności środka¹⁷⁵, przez uznanie za przyczynę zasadności środka¹⁷⁶, aż po aktualne poglądy, zgodnie z którymi brak interesu prawnego nie stanowi przesłanki dopuszczalności zaskarżenia ani skuteczności środka¹⁷⁷.

Przepis art. 78 Konstytucji RP, z którego wywodzi się prawo do zaskarżania rozstrzygnięcia wydanego w I instancji, nie wskazuje na przesłanki zastosowania zaskarżenia, dlatego też, jak twierdzi Z. Kmiecik, „można założyć, że wystarczającą w tym względzie przesłanką jest niezadowolenie z niego strony”¹⁷⁸. Przy czym kryterium niezadowolenia ma charakter subiektywny i wynika z oceny dokonanej przez stronę. Takie ujęcie jest właściwe dla procedur sądowych, w których pojawia się „idea *gravamen*”¹⁷⁹ (*Beschwer*).

Problematyka *gravamen* stanowi przedmiot zainteresowania zarówno przedstawicieli doktryny, jak i judykatury w każdej procedurze sądowej: karnej, cywilnej oraz sądowoadministracyjnej.

¹⁷¹ T. WIŚNIEWSKI, *Przebieg procesu cywilnego...*, s. 342.

¹⁷² P. OSOWY, *System zwyczajnych środków zaskarżenia w prawie cywilnym w Europie – zagadnienia wybrane*, „Rejent” 2003, nr 11, s. 64; np. w Niemczech, Austrii, we Włoszech.

¹⁷³ T. ERECIŃSKI, w: „System Prawa Procesowego Cywilnego”, red. J. GUDOWSKI, T. 3, cz. 1: *Środki zaskarżenia...*, s. 99.

¹⁷⁴ W. BERUTOWICZ, *Postępowanie cywilne...*, s. 262.

¹⁷⁵ S. WŁODYKA, *Interes prawny jako przesłanka...*, s. 930 i nast.; M. MICHALSKA, *Rozstrzygnięcia sądu kasacyjnego w procesie cywilnym*, Kraków 2004, s. 115.

¹⁷⁶ T. WIŚNIEWSKI, *Apelacja i kasacja. Nowe środki odwoławcze w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1996, s. 33.

¹⁷⁷ T. ROWIŃSKI, *Interes prawny w procesie cywilnym...*, s. 169–181.

¹⁷⁸ Z. KMIECIK, *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 15.

¹⁷⁹ Ibidem.

Interes w zaskarżeniu występuje w postępowaniu karnym w art. 302 § 1 i 2 k.p.k. – odnoszący się do postępowania przygotowawczego, oraz w art. 425 § 3 k.p.k. – dotyczący postępowania odwoławczego¹⁸⁰. Z treści art. 425 § 3 k.p.k. wynika, że odwołujący się może skarżyć jedynie rozstrzygnięcia lub ustalenia naruszające jego prawa lub szkodzące jego interesom. Ograniczenie to nie dotyczy oskarżyciela publicznego, który może wnieść środek odwoławczy także na korzyść oskarżonego. Naruszeniem prawnie chronionego dobra rozumianego jako interes prawny jest prawo przyznane podmiotowi w akcie normatywnym lub interes społeczny zasługujący na społeczną aprobatę¹⁸¹. Może to być naruszenie zarówno prawa materialnego, jak i procesowego, a także interesów majątkowych i innych aspektów życia skarżącego, przede wszystkim z uwagi na przyjęty kanon norm moralnych¹⁸². Niemniej „celem *gravamen* jest zabezpieczenie bieżących, faktycznie naruszonych interesów procesowych, nie zaś interesów potencjalnych i niedoszłych”¹⁸³. J. Brylak stoi na stanowisku, że „przez pojęcie *gravamen* należy rozumieć przyczynę do podjęcia określonego działania prawnego przez podmiot, który wykazuje nie tylko interes prawny, ale także prawo podjęcia działań prawnych w celu podważenia zaskarżonego przez siebie orzeczenia sądu I instancji”¹⁸⁴. M. Syta uważa, że *gravamen* może być ujmowany w dwóch aspektach: subiektywnym i obiektywnym, podkreślając jednocześnie, że samo przekonanie skarżącego nie może stanowić wystarczającej przesłanki ustalenia istnienia *gravamen*¹⁸⁵ i opowiadając się za słusznością rozważań w aspekcie obiektywnym. *Gravamen* jest związany z legitymacją do wniesienia środka zaskarżenia. W konsekwencji posiadanie *gravamen* stanowi warunek skutecznego wniesienia środka odwoławczego lub podniesienia określonego zarzutu¹⁸⁶. Nadto, interes ten należy wiązać bezpośrednio z określonym rozstrzygnięciem, a nie z innymi orzeczeniami będącymi konsekwencją procesową, jakie może lub mogło ono wywołać bądź wywołało¹⁸⁷. *Gravamen*

¹⁸⁰ Szerzej zob. np. J. BRYLAK, *Instytucja Gravamen w postępowaniu karnym*, Warszawa 2013; W. Grzeszczyk, *Praktyczne aspekty gravamen w procesie karnym*, „Prokuratura i Prawo” 2008, nr 11, s. 5 i nast.; M. SYTA, *Gravamen jako przesłanka zażalenia w postępowaniu przygotowawczym*, „Prokuratura i Prawo” 2004, nr 4, s. 37 i nast.

¹⁸¹ M. SYTA, *Gravamen jako przesłanka zażalenia...*, s. 37.

¹⁸² Por. K. MARSZAŁ, *Gravamen w postępowaniu odwoławczym w sprawach karnych*, w: „*Iudicium et Scientia*”. *Księga jubileuszowa Profesora Romualda Kmiecika*, red. A. PRZYBOROWSKA-KLIMCZAK, A. TARACHA, Warszawa 2011, s. 450–451.

¹⁸³ J. BRYLAK, *Instytucja Gravamen...*, s. 83.

¹⁸⁴ *Ibidem*, s. 74.

¹⁸⁵ M. SYTA, *Gravamen jako przesłanka zażalenia...*, s. 38; zob. też J. BRYLAK, *Instytucja Gravamen...*, s. 92–95.

¹⁸⁶ Zob. np. Postanowienie SN Izba Karna z dnia 8 kwietnia 2013 r., II KK 193/12, *Legalis* nr 641399.

¹⁸⁷ Zob. Postanowienie SN – Izba Karna z dnia 15 grudnia 2010 r., IV KZ 72/10, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 4, poz. 11.

występuje przede wszystkim wtedy, gdy istnieje subiektywne, ale zarazem uzasadnione przekonanie skarżącego co do uciążliwości dla niego danego rozstrzygnięcia lub ustalenia¹⁸⁸ naruszającego interes, który zostanie stwierdzony przez organ procesowy w wyniku rozpoznania środka zaskarżenia. Istotą *gravamen* jest domniemanie faktyczne, że zaskarżone rozstrzygnięcie jest dla skarżącego niekorzystne¹⁸⁹. Brak *gravamen* skutkuje niedopuszczalnością środka odwoławczego, a nie niezasadnością tegoż¹⁹⁰. Ma charakter formalnoprocesowy i podlega badaniu w fazie wstępnej kontroli środka odwoławczego¹⁹¹.

W postępowaniu cywilnym przedstawiciele doktryny¹⁹² akcentują problemy z rozróżnieniem interesu prawnego i *gravamen*. Dostrzegając w tym zakresie potrzebę zajęcia stanowiska, SN w Uchwale składu 7 sędziów Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 15 maja 2014 r.¹⁹³ uznał, że „interesu prawnego w zaskarżeniu” nie należy utożsamiać z *gravamen* (pokrzywdzenie orzeczeniem), a pokrzywdzenie orzeczeniem (*gravamen*) jest przesłanką dopuszczalności środka zaskarżenia, chyba że interes publiczny wymaga merytorycznego rozpoznania tego środka. Pokrzywdzenie orzeczeniem warunkuje istnienie interesu prawnego w jego zaskarżeniu. Idea obiektywnej potrzeby uzyskania ochrony prawnej (interesu prawnego), która niewątpliwie racjonalizuje możliwość korzystania ze środków zaskarżenia, ale nie narusza ich istoty, uzasadnia uznanie interesu prawnego w zaskarżeniu jako przesłanki dopuszczalności środków zaskarżenia. *Gravamen* występuje wtedy, gdy istnieje niesłuszna i dla skarżącego niekorzystna różnica między jego żądaniem a zaskarżeniem orzeczenia, albo gdy orzeczenie nie daje skarżącemu tych wszystkich korzyści prawnych, jakich mógłby oczekiwać, gdyby było ono prawidłowe. Co do zasady stanowi przesłankę środków zaskarżenia lokującą się w płaszczyźnie ich dopuszczalności, nie zaś zasadności.

¹⁸⁸ S. WALTOŚ, *Proces karny*, Warszawa 2008, s. 542; a także Postanowienie Sądu Apelacyjnego z dnia 30 maja 2014 r., II AKa 129/14, „Krakowskie Zeszyty Sądowe” 2014, nr 10, poz. 86; Postanowienie SN z dnia 26 sierpnia 2010 r., I KZP 13/10, OSNKW 2010/9, poz. 79.

¹⁸⁹ F. PRUSAK, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 1172; M. PŁACHTA, *Gravamen w procesie karnym*, „Nowe Prawo” 1979, nr 2, s. 99.

¹⁹⁰ Por. Wyrok SN z dnia 19 marca 1997 r., VI KKN 326, 96, OSNKW 1997, nr 7–8, poz. 64. Zdaniem W. Grzeszczyka, „Badanie kwestii istnienia *gravamen* jest więc niekiedy konieczne w związku z kontrolą takiego warunku formalnego, jak wniesienie środka odwoławczego przez uprawnioną osobę lub niedopuszczalnością tego środka z mocy ustawy”. W. GRZESZCZYK, *Praktyczne aspekty gravamen...*, s. 7.

¹⁹¹ Por. M. CIEŚLAK, *Polska procedura karna: podstawowe założenia teoretyczne*, Warszawa 1984, s. 480 i nast.

¹⁹² Zob. np. K. PIASECKI, *Wyroki sądów pierwszej instancji, sądów apelacyjnych oraz Sądu Najwyższego w sprawach cywilnych, handlowych i gospodarczych*, Warszawa 2007, s. 153 i nast.; T. WIŚNIEWSKI, w: „System Prawa Procesowego Cywilnego”, red. J. GUDOWSKI, T. 3, cz. 1: *Środki zaskarżenia...*, s. 157 i nast.

¹⁹³ III CZP 88/13, OSNC 2014, nr 11, poz. 108, s. 1; podobnie Postanowienie SN – Izba Cywilna z dnia 24 listopada 2016 r., II CZ 116/16, Legalis nr 1536728.

Zasadniczym celem postępowania sądownoadministracyjnego jest odpowiedź na pytanie, czy działanie lub zaniechanie organu, które stało się przedmiotem skargi, było zgodne z prawem i ewentualne wyeliminowanie z obrotu prawnego aktu władzy administracyjnej naruszającego sferę praw i wolności, co najmniej w zakresie żądanym przez podmiot mający w tym interes prawny¹⁹⁴ (tj. posiadający legitymację skargową). Przedmiotem zaś środka odwoławczego bezpośrednio jest orzeczenie wydane przez sąd I instancji. Pojęcie *gravamen* w postępowaniu sądownoadministracyjnym *sensu stricto* nie występuje. Można jednak mówić o pokrzywdzeniu w aspekcie uprawnienia do uzyskania wolnego od wad orzeczenia sądu. O tym bowiem, czy orzeczenie pierwszoinstancyjne jest prawidłowe decyduje jego zgodność z obowiązującym prawem, a nie z wnioskami skarżącego¹⁹⁵. Konstrukcja środków odwoławczych w postępowaniu sądownoadministracyjnym oparta jest na pojęciu *gravamen*, przy czym ich wniesienie w zasadzie wynika z niezadowolenia lub poczucia pokrzywdzenia rozstrzygnięciem podjętym przez wojewódzki sąd administracyjny. W ocenie H. Knysiak-Molczyk interes prawny utożsamiany z *gravamen* nie może być traktowany jako przesłanka dopuszczalności ani zasadności zaskarżenia¹⁹⁶. Ponieważ strona nie ma obowiązku wykazania interesu prawnego w zaskarżeniu, należy także dopuścić możliwość zaskarżenia rozstrzygnięcia korzystnego dla niej¹⁹⁷. Z kolei W. Piątek prezentuje pogląd, że „*gravamen* przynależy do charakterystycznych elementów składowych systemu zaskarżania orzeczeń sądowych, nawet jego szerokie rozumienie nie zwalnia strony skarżącej od wykazania pokrzywdzenia zapadłym wyrokiem sądu I instancji¹⁹⁸, co następuje w sposób pośredni przez wskazanie i uzasadnienie podstaw skargi kasacyjnej bądź uzasadnienie zażalenia oraz sformułowanie wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia¹⁹⁹. Zdaniem G. Rząsy²⁰⁰, w postępowaniu sądownoadministracyjnym nie jest konieczne legitymowanie się interesem w zaskarżeniu utożsamianym z *gravamen*. Stanowisko to wydaje się słuszne przede wszystkim z tego powodu, że ustawodawca nie formułuje *expressis verbis gravamen* jako przesłanki dopuszczalności środka odwoławczego, tak jak to czyni w przypadku instytucji przywrócenia terminu (art. 86 § 2 p.p.s.a.).

¹⁹⁴ Z uzasadnienia Uchwały NSA z dnia 26 października 2009 r., I OPS 10/09, ONSAiWSA 2010, nr 1, poz. 1.

¹⁹⁵ H. KNYSIAK-MOLCZYK, *Skarga kasacyjna w postępowaniu...*, s. 195–196.

¹⁹⁶ Ibidem, Warszawa 2010, s. 196.

¹⁹⁷ Tak J. DRACHAL, R. HAUSER, E. MZYK, *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne. Omówienie podstawowych zasad i instytucji procesowych*, Warszawa–Zielona Góra 2003, s. 109.

¹⁹⁸ W. PIĄTEK, w: *Środki zaskarżenia w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, red. R. HAUSER, W. PIĄTEK, A. SKOCZYŁAS..., s. 168.

¹⁹⁹ R. HAUSER, W. PIĄTEK, A. SKOCZYŁAS, w: „System Prawa Administracyjnego”, red. R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI, A. WRÓBEL, T. 10: *Sądowa kontrola administracji...*, s. 435; W. PIĄTEK, w: *Środki zaskarżenia w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, red. R. HAUSER, W. PIĄTEK, A. SKOCZYŁAS..., s. 168.

²⁰⁰ G. RZAŚA, *Nieważność postępowania...*, s. 24.

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego brak jest jednolitości w tym zakresie. W uzasadnieniu Wyroku z dnia 22 maja 2014 r.²⁰¹ NSA wskazał, że warunkiem dopuszczalności zaskarżenia orzeczenia jest interes skarżącego w tym zaskarżeniu, zachodzący w wypadku tzw. *gravamen*, polegający – najogólniej mówiąc – na niezgodności orzeczenia z żądaniem zgłoszonym w postępowaniu przez stronę, powołując się przy tym na Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 27 kwietnia 2005 r.²⁰² Z kolei w uzasadnieniu Postanowienia z dnia 26 stycznia 2016 r.²⁰³ NSA, przywołując wspomniane wyżej stanowisko SN z dnia 15 maja 2014 r., wskazał, że regułą jest, iż przesłanką dopuszczalności środka zaskarżenia jest pokrzywdzenie orzeczeniem (*gravamen*). W Wyroku z dnia 8 lutego 2018 r.²⁰⁴ podkreśla się, że pojęcie *gravamen* nie funkcjonuje z zasady na gruncie postępowania sądowoadministracyjnego, zatem dopuszczalność zaskarżenia nie jest uzależniona od naruszenia praw skarżącego.

Gravamen związany jest z pojęciem legitymacji do zaskarżania orzeczeń sądowych i oznacza pokrzywdzenie zapadłym orzeczeniem, pogorszenie sytuacji prawnej na skutek jego wydania²⁰⁵. Jak wskazuje K. Celińska-Grzegorzczak, potencjalnie należy przyjąć, że „interes w zaskarżeniu zachodzi również w sytuacji, gdy orzeczenie odpowiada treści żądania, ale jest w takim stopniu wadliwe, że zachodzi wątpliwość co do jego stabilności w obrocie prawnym”²⁰⁶. Stanowi zatem uzasadnienie dla przeprowadzenia kontroli instancyjnej tego orzeczenia. Jednak ustawodawca w postępowaniu sądowoadministracyjnym wśród przesłanek dopuszczalności wniesienia środka odwoławczego nie wskazuje wprost pokrzywdzenia orzeczeniem (*gravamen*) ani w art. 176 p.p.s.a., ani w art. 194 § 3 p.p.s.a.

Strona w postępowaniu sądowoadministracyjnym nie ma obowiązku wykazania naruszenia jej interesu prawnego przy wnoszeniu środka odwoławczego. Przesłanki dopuszczalności zaskarżenia to twierdzenie strony o istnieniu wad, a ich rzeczywiste istnienie lub nieistnienie to kwestia zasadności zaskarżenia²⁰⁷. Skarżący ma jednak zawsze interes w uzyskaniu wolnego od wad, prawidłowego orzeczenia sądowego. W szczególności strona, „która nie podważa rozstrzygnięcia co do *meritum*, ma szczególny interes w tym, aby orzeczenie wydane w warunkach nieważności postępowania zostało uchylone”²⁰⁸, także wtedy, gdy jest ono dla skarżącego korzystne.

²⁰¹ II OSK 3046/12, Legalis nr 1161547.

²⁰² I CK 62/05, 2.07.2009 r., III PZ 4/09.

²⁰³ II GNP 8/15, Legalis nr 1466301.

²⁰⁴ Wyrok NSA z dnia 8 lutego 2018 r., I OSK 938/17, Legalis nr 1787881; podobnie w uzasadnieniu Wyroku z dnia 1 grudnia 2010 r., II OSK 2149/10, Lex nr 1091980.

²⁰⁵ Wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2010 r., II OSK 2149/10, CBOSA.

²⁰⁶ K. CELIŃSKA-GRZEGORCZYK, *Gravamen w polskim postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Przegląd Sądowy” 2016, nr 3, s. 71.

²⁰⁷ S. HANAUSEK, *Orzeczenie sądu rewizyjnego...*, s. 171 i nast.

²⁰⁸ T. WIŚNIEWSKI, *Przebieg procesu cywilnego...*, s. 342.

Interes prawny nie może stanowić kolejnej przesłanki dopuszczalności środka odwoławczego. Dopuszczalność ta opiera się na tzw. przesłankach zaskarżenia, które określone w p.p.s.a. z jednej strony ograniczają możliwość uruchomienia toku instancji jedynie do przypadków, w których skarżący twierdzi, że istnieje określonego rodzaju wada, a z drugiej – określa granice kognicji sądu II instancji w postępowaniu odwoławczym²⁰⁹. Skarżący nie ma obowiązku wykazania naruszenia jego interesu prawnego, który nie stanowi formalnej przesłanki dopuszczalności środka odwoławczego, ale jest merytoryczną przesłanką skuteczności²¹⁰.

Powyższe spostrzeżenia należy odnieść zarówno do postępowania kasacyjnego, jak i zażaleniowego, w których *gravamen* winien być traktowany jako niezadowolony z rozstrzygnięcia lub poczucie pokrzywdzenia rozstrzygnięciem sądu I instancji, z powodu którego skarżący domaga się kontroli instancyjnej orzeczenia. Brak interesu prawnego w zaskarżeniu orzeczenia nie powinien być przyczyną odrzucenia środka bądź jego oddalenia.

5.2.5. Termin wniesienia środka

Warunkiem dopuszczalności środka odwoławczego jest również wniesienie go w terminie przewidzianym w ustawie. Przy czym dla każdego ze środków ustawodawca przewidział odmienny termin, który powinien być respektowany przez wszystkie podmioty legitymowane do ich wniesienia. Środki odwoławcze bowiem nie mogą być wnoszone w dowolnym czasie, co sprzyja pewności obrotu prawnego.

W orzecznictwie sądowym²¹¹ podkreśla się, że termin do wniesienia skargi kasacyjnej jest terminem peremptoryjnym (powodującym, że czynność procesowa może być skutecznie dokonana jedynie przed jego upływem), ustawowym (niedopuszczalne jest w związku z tym jego skracanie bądź przedłużanie przez sąd lub przewodniczącego). Jest to nadto termin o charakterze procesowym, zawitym i prekluzyjnym w tym znaczeniu, że jego upływ sąd uwzględnia z urzędu²¹². Termin ten może być przywrócony. O przywróceniu terminu decyduje sąd I instancji w ramach postępowania międzyinstancyjnego, biorąc pod uwagę przesłanki określone w art. 86 w zw. z art. 87 p.p.s.a. Odmowa przywrócenia terminu następuje w formie postanowienia, przy czym niezbędne jest wydanie

²⁰⁹ Por. J. ZIMMERMANN, *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986, s. 47. Przyjęty przez ustawodawcę model środków zaskarżenia może określać przesłanki ich zastosowania w sposób ścisły lub szeroki – szerzej o wadach i zaletach tych rozwiązań zob. ibidem, s. 47–48.

²¹⁰ S. WŁODYKA, *Interes prawny jako przesłanka...*, s. 927.

²¹¹ Postanowienie NSA z dnia 1 października 2012 r., I OSK 868/12, Legalis nr 1109211.

²¹² W. SIEDLECKI, w: „System Prawa Procesowego Cywilnego”, red. W. SIEDLECKI, T. 3: *Zaskarżanie orzeczeń sądowych...*, s. 58.

postanowienia o odrzuceniu skargi kasacyjnej, które jest zaskarżalne w drodze postanowienia.

W razie wniesienia środka odwoławczego zarówno wojewódzki sąd administracyjny, w ramach postępowania międzyinstancyjnego, jak i Naczelny Sąd Administracyjny badają, czy został on wniesiony w terminie, przede wszystkim ustalając, kiedy doręczono uzasadnienie. Co do zasady za datę doręczenia odpisu wyroku wraz z uzasadnieniem przyjmuje się dzień wskazany na zwrotnym potwierdzeniu odbioru.

Problematyka terminu do wniesienia środka odwoławczego, jakim jest skarga kasacyjna, wymaga odniesienia się przede wszystkim do terminu: dla strony, dla podmiotów wnoszących ją w interesie publicznym oraz dla pełnomocnika ustanowionego w ramach prawa pomocy.

Skargę kasacyjną wnosi się do sądu, który wydał zaskarżony wyrok lub postanowienie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia. Skarga kasacyjna nie może być skutecznie wniesiona bez uprzedniego wniosku o sporządzenie uzasadnienia. Złożenie skargi kasacyjnej bez oczekiwania na uzasadnienie czyni ją przedwczesną i jest niedopuszczalne. *Ratio legis* tego rozwiązania wynika z niemożności formułowania zarzutów kasacyjnych bez znajomości motywów, które legły u podstaw rozstrzygnięcia sądu I instancji. Skarga kasacyjna nie może zatem zostać wniesiona skutecznie nie tylko przed wydaniem orzeczenia, lecz i przed doręczeniem jego uzasadnienia.

Jak już wskazano, orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych wraz z uzasadnieniem zostają doręczone z urzędu w przypadku uwzględnienia skargi, czyli wydania jednego z wyroków, o których mowa w art. 145–150 p.p.s.a. Orzeczenia wydane na rozprawie wiążą od chwili ich ogłoszenia, od tej chwili też liczony jest termin do złożenia wniosku o sporządzenie uzasadnienia, w przypadku gdy oddalono skargę. Natomiast wyroki wydane na posiedzeniu niejawnym wiążą sąd i strony od chwili ich podpisania. Termin do sporządzenia uzasadnienia do takiego wyroku jest jednak liczony dopiero od chwili jego doręczenia stronom postępowania²¹³. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej biegnie oddzielnie dla każdej ze stron, rozpoczynając bieg od dnia doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem. Dzięki temu każda z nich może niezależnie rozważyć kwestię wniesienia skargi kasacyjnej. Przesłanie skarżącemu odpisu wyroku wraz z uzasadnieniem na jego pisemny wniosek, złożony już po dacie uznania tej przesyłki za doręczoną w ramach doręczenia zastępczego (art. 73 p.p.s.a.), nie otwiera nowego (innego) terminu do zaskarżenia skargą kasacyjną doręczonego wyroku. Termin ten liczy się od daty pozostawienia przesyłki w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia²¹⁴. Doręczenie zaskarżonego wyroku wraz z uzasadnieniem poprzednikowi prawnemu odnosi skutek

²¹³ Postanowienie NSA z dnia 27 maja 2011 r., II FZ 210/11, Legalis nr 639740.

²¹⁴ Postanowienie NSA z dnia 22 stycznia 2008 r., II FZ 668/07, Legalis nr 174058.

prawny również w stosunku do następcy prawnego. Z datą doręczenia odpisu wyroku z uzasadnieniem podmiotowi, któremu sąd I instancji przyznał przymiot strony, otwiera się dla jego następcy prawnego trzydziestodniowy termin, o którym mowa w art. 177 § 1 p.p.s.a., tj. termin do złożenia skargi kasacyjnej. Bez znaczenia jest, w jakiej dacie wnoszący kasację powziął wiadomość o wydaniu wyroku²¹⁵.

W sprawach, w których skargę oddalono, uzasadnienie wyroku sporządza się na wniosek strony, zgłoszony w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyroku albo doręczenia odpisu sentencji wyroku. Jeżeli strona nie złożyła wniosku o uzasadnienie wyroku w terminie, nie zostaje on jej doręczony, a termin do wniesienia skargi w ogóle się nie otwiera²¹⁶. Jeżeli uchybiła terminowi do wniesienia wniosku o uzasadnienie, może wnosić o jego przywrócenie na zasadach ogólnych²¹⁷. W przypadkach, w których ustawodawca przewiduje środek odwoławczy na postanowienie ogłoszone na rozprawie oraz wydane na posiedzeniu niejawnym, należy je stronie doręczyć z uzasadnieniem. Uzasadnienie należy sporządzić w terminie 7 dni od dnia wydania postanowienia.

Termin trzydziestodniowy liczy się od doręczenia stronie orzeczenia z uzasadnieniem, dokonanego w sposób prawidłowy. Stąd też jeżeli w postępowaniu strona jest reprezentowana przez pełnomocnika, doręczenia winny być dokonywane temu pełnomocnikowi. To od dnia doręczenia mu orzeczenia z uzasadnieniem biegnie termin do wniesienia skargi kasacyjnej. Doręczenie dokonane pod adresem strony jest bezskuteczne wobec pełnomocnika i nie wywiera skutku procesowego²¹⁸, podobnie jak doręczenie orzeczenia wraz z uzasadnieniem nienależycie umocowanemu pełnomocnikowi, którego czynności strona nie potwierdziła. Jeżeli stron w postępowaniu było więcej, termin zaczyna biec dla każdej z nich oddzielnie. Na marginesie podkreślenia wymaga, że zwrotu „doręczenie stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem” nie można utożsamiać ze znaczeniem słów „ogłoszenie stronie wyroku wraz z uzasadnieniem”.

Zatem termin do wniesienia skargi kasacyjnej zaczyna bieg od daty doręczenia wyroku z uzasadnieniem. Jak wskazuje H. Knysiak-Molczyk²¹⁹, jeżeli nie ma podstaw do sporządzenia i doręczenia uzasadnienia wyroku, termin do wniesienia skargi kasacyjnej nie rozpoczyna się, a złożoną skargę należy uznać za niedopuszczalną. Warto dodać, że na podstawie art. 38 ust. 3 ustawy o ochronie informacji niejawnych²²⁰ do 6 czerwca 2018 r. odpis sentencji wy-

²¹⁵ Wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2013 r., II OSK 505/12, Lex nr 1363046.

²¹⁶ Zob. J.P. TARNO, *Odrzucenie skargi...*, s. 35.

²¹⁷ Por. Postanowienie NSA z dnia 18 kwietnia 2008 r., II OZ 338/08, Legalis nr 124471.

²¹⁸ Postanowienie NSA z dnia 16 maja 2013 r., II OZ 361/13, Legalis nr 917092.

²¹⁹ H. KNYSIAK-MOLCZYK, *Skarga kasacyjna w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, w: *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. FILIPEK, Bielsko-Biała 2003, s. 304.

²²⁰ Z dnia 5 sierpnia 2010 r., tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 412 ze zm.

roku z uzasadnieniem doręczano tylko właściwemu organowi odwoławczemu. Skarżącemu oraz osobie uprawnionej do obsady stanowiska doręczano odpis wyroku. W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 maja 2018 r.²²¹ uznano, że art. 38 ust. 3 w zakresie, w jakim przewiduje doręczenie skarżącemu odpisu wyroku sądu administracyjnego, bez tej części uzasadnienia, której utajnienie nie jest konieczne dla ochrony informacji niejawnych, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz z art. 78 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W uzasadnieniu wyroku podkreślono, że doręczenie skarżącemu jedynie odpisu wyroku sądu administracyjnego, bez jego uzasadnienia, uniemożliwia poznanie zarówno prawnych, jak i faktycznych motywów rozstrzygnięcia. Podkreślenia wymaga, że brak doręczenia uzasadnienia wyroku sądu administracyjnego ma miejsce w sytuacji, w której samo postępowanie sądowe toczyło się z wyłączeniem jawności wewnętrznej, a co za tym idzie – udziału skarżącego. Problem został już dostrzeżony przez NSA, który w uzasadnieniu Uchwały 7 sędziów NSA z dnia 17 kwietnia 2012 r.²²² postawił retoryczne pytanie: „Jak skarżący może realizować prawo do sądu i przysługujące mu prawo do skorzystania ze środka odwoławczego w postępowaniu sądowym, jeżeli zostało wyłączone jego prawo do doręczenia mu odpisu wyroku z uzasadnieniem i zapoznania się w tym trybie z motywami wyroku, który zamierza zaskarżyć?”. Zdaniem TK wyrażonym w powyższym wyroku, ochrona informacji niejawnych nie usprawiedliwia niedoręczenia skarżącemu tych fragmentów uzasadnienia wyroku w jego sprawie, które nie zawierają tajnych informacji, a jedynie motywy faktyczne i prawne rozstrzygnięcia sądu. Zadaniem prawodawcy jest zagwarantowanie ochrony informacji niejawnych przez wprowadzenie rozwiązań mniej ingerujących w konstytucyjne prawa skarżącego do sprawiedliwej procedury sądowej oraz prawa do zaskarżenia orzeczeń wydanych w I instancji. W postępowaniach sądowych w sprawach skarg na decyzje o odmowie przyznania albo cofnięcia poświadczenia bezpieczeństwa ograniczenia szeroko rozumianej jawności powinny uwzględniać właściwą proporcję pomiędzy dobrem chronionym, w tym przypadku konstytucyjną wartością, jaką jest bezpieczeństwo państwa, a podlegającym ograniczeniu prawem do zaskarżenia.

W postępowaniu sądowoadministracyjnym, zgodnie z art. 83 p.p.s.a., terminy oblicza się, co do zasady, według przepisów prawa cywilnego, wskazanych w art. 111–116 k.c. Przy czym jeżeli ostatni dzień terminu przypada na sobotę lub dzień ustawowo wolny od pracy, za ostatni dzień terminu uważa się następny dzień po dniu lub dniach wolnych od pracy. Pismo może zostać złożone w biurze podawczym sądu administracyjnego lub jego wydziale. Równoznaczne z wniesieniem pisma do sądu jest oddanie go w polskiej placówce pocztowej

²²¹ Dz.U. 2018, poz. 1083.

²²² I OPS 1/12, ONSAiWSA 2012, nr 4, poz. 59.

operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe²²³ albo placówce pocztowej operatora świadczącej pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA) – stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, albo polskim urzędzie konsularnym²²⁴. To samo dotyczy złożenia pisma przez żołnierza w dowództwie jednostki wojskowej albo przez osobę pozbawioną wolności w administracji zakładu karnego lub aresztu śledczego oraz przez członka załogi polskiego statku morskiego u kapitana statku. Jednakże w Uchwale 7 sędziów z dnia 19 października 2015 r.²²⁵ podkreślono, że oddanie przed upływem przewidzianego prawem terminu pisma procesowego w sprawie sądownoadministracyjnej w polskiej placówce pocztowej innego operatora niż operator wyznaczony w rozumieniu art. 83 § 3 p.p.s.a. w zw. z art. 178 ust. 1 ustawy – Prawo pocztowe nie skutkuje zachowaniem terminu w sytuacji, gdy pismo dostarczono sądowi po jego upływie. Przy obliczaniu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej nie uwzględnia się dnia, w którym nastąpiło doręczenie, co jednak nie oznacza, że strona nie może wnieść skargi kasacyjnej w dniu doręczenia odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

Na zachowanie terminu do wniesienia środka odwoławczego nie ma wpływu złożenie wniosku o zastosowanie przez sąd jednego z trybów rektyfikacyjnych, gdyż wnioski o sprostowanie, uzupełnienie lub wykładnię wyroku nie ma wpływu na bieg terminu do wniesienia środka zaskarżenia (art. 159 p.p.s.a.). Jeśli sprawa toczy się przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, to sąd ten może z urzędu sprostować wyrok I instancji (art. 156 § 3 p.p.s.a.), dlatego należy dopuścić połączenie wniosku o sprostowanie wyroku ze skargą kasacyjną od tego wyroku. Takie połączenie nie jest możliwe w przypadku uzupełniania lub wykładni wyroku, gdyż właściwy w zakresie tych wniosków jest sąd, który wydał orzeczenie. Jeżeli sąd nie orzekł o całości skargi albo nie zamieścił w wyroku dodatkowego orzeczenia, które według przepisów ustawy powinien był zamieścić z urzędu, co stanowi podstawę do żądania uzupełnienia wyroku, strona w celu maksymalnego zabezpieczenia swoich interesów może działać dwutorowo: wnieść o uzupełnienie i jednocześnie skargę kasacyjną. Przy czym istnieje wówczas ryzyko odrzucenia skargi, gdy okaże się że zaskarżone orzeczenie w kwestionowanej części nie istnieje²²⁶.

²²³ Ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe, Dz.U. 2018, poz. 2188 ze zm.

²²⁴ Na skutek zmian związanych z informatyzacją postępowania sądownoadministracyjnego datą wniesienia pisma w formie dokumentu elektronicznego będzie określona w urzędowym poświadczeniu odbioru data wprowadzenia pisma do systemu teleinformatycznego sądu lub właściwego organu.

²²⁵ I OPS 1/15, ONSAiWSA 2016, nr 2, poz. 15, s. 19.

²²⁶ Tak też P. GOŁASZEWSKI, *Sporządzanie środków zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2015, s. 448–449; podobnie R. HAUSER,

Skargę kasacyjną wniesioną bezpośrednio do Naczelnego Sądu Administracyjnego sąd ten powinien przekazać do wojewódzkiego sądu administracyjnego, który wydał zaskarżony wyrok, a dla oceny zachowania terminu do wniesienia skargi kasacyjnej decydująca będzie data nadania (przekazania) tej skargi przez Naczelną Sąd Administracyjny wojewódzkiemu sądowi administracyjnemu²²⁷. Ryzyko przekroczenia terminu do wniesienia skargi kasacyjnej obciąża stronę postępowania.

Jeżeli na skutek błędnych działań sądu administracyjnego strona uchybi terminowi do złożenia środka odwoławczego, to jest uprawniona do wystąpienia z wnioskiem o przywrócenie terminu do dokonania tej czynności procesowej, dzięki temu będzie mogła uniknąć negatywnych konsekwencji uchybień powstałych bez jej winy²²⁸. Skuteczne wniesienie skargi kasacyjnej po upływie trzydziestodniowego terminu jest możliwe wyłącznie wtedy, gdy zostanie przywrócony termin do dokonania tej czynności, a przyczyna uchybienia terminowi do wniesienia skargi kasacyjnej ustaje w dniu, w którym pełnomocnik miał rzeczywistą możliwość wniesienia skargi kasacyjnej po zapoznaniu się z aktami sprawy²²⁹.

Trzydziestodniowy termin do wniesienia skargi kasacyjnej wiąże również prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców i Rzecznika Praw Dziecka, bez względu na to, czy brali udział w dotychczasowym postępowaniu. Mogą zgłosić udział w postępowaniu wraz z wnioskiem o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia w terminie siedmiodniowym, o którym mowa w art. 141 § 2 p.p.s.a. W tym przedziale czasowym sprawa nie jest jeszcze prawomocnie zakończona. W przypadkach, o których tu mowa, termin trzydziestodniowy do wniesienia przez te podmioty skargi kasacyjnej biegnie od dnia doręczenia odpisów wyroku z uzasadnieniem (art. 177 § 1 p.p.s.a.). Niezgłoszenie udziału w postępowaniu w terminie otwartym do otrzymania odpisu orzeczenia z uzasadnieniem oznacza, że termin do wniesienia skargi kasacyjnej liczony jest w sposób, o którym mowa w art. 177 § 2 zd. 1 p.p.s.a.

Jeżeli orzeczenia nie doręcza się stronie (w przypadku oddalenia skargi, gdy strona nie wniosła o uzasadnienie orzeczenia), prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców i Rzecznik Praw Dziecka, którzy nie brali udziału w postępowaniu pierwszoinstancyjnym, mogą w terminie 30 dni od dnia wydania orzeczenia wystąpić o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia. W takich sytuacjach wskazane podmioty mogą wnieść skargę kasacyjną w terminie 30 dni od dnia doręczenia odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

W. PIĄTEK, A. SKOCZYLAŚ, w: „System Prawa Administracyjnego”, red. R. HAUSER, Z. NIEWIĄDOMSKI, A. WRÓBEL, T. 10: *Sądowa kontrola administracji...*, s. 423.

²²⁷ Postanowienie NSA z dnia 29 stycznia 2015 r., II OZ 59/15, Legalis.

²²⁸ Postanowienie NSA z dnia 14 marca 2012 r., I OZ 148/12, Lex nr 1125361.

²²⁹ Postanowienie NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., I OZ 1035/11, Legalis nr 406477.

Trybunał Konstytucyjny już w Wyroku z dnia 25 lipca 2013 r.²³⁰ podkreślił, że skorzystanie przez stronę z prawa pomocy, które jest w założeniu instytucją o charakterze gwarancyjnym, pozbawia ją efektywnej możliwości wniesienia środka odwoławczego, czyniąc to drugie prawo iluzorycznym. Prawo pomocy ma być środkiem skutecznym, a termin do sporządzenia skargi kasacyjnej ma zatem służyć jej profesjonalnemu przygotowaniu. W stanie prawnym sprzed nowelizacji z 2015 r. realizacja prawa strony reprezentowanej przez pełnomocnika ustanowionego w ramach prawa pomocy do kontroli przez sąd II instancji orzeczenia sądu I instancji na skutek skargi kasacyjnej często była niemożliwa.

W wyniku nowelizacji Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z kwietnia 2015 r. wprowadzono zmiany, mające na celu usprawnienie procesu ustanawiania pełnomocników z urzędu tak, aby nie prowadziło to do opóźnień w rozpatrzeniu sprawy. W konsekwencji do art. 177 p.p.s.a. dodano paragrafy 3–6. W ten sposób ustawodawca przewidział sytuację ponownego rozpoczęcia biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej, w zależności od zdarzeń procesowych w postępowaniu międzyinstancyjnym. I tak, w rezultacie zmian, w razie ustanowienia w ramach prawa pomocy adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego po wydaniu orzeczenia, na wniosek złożony przez stronę, której doręcza się odpis orzeczenia z uzasadnieniem sporządzonym z urzędu, albo przez stronę, która zgłosiła wniosek o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia, termin do wniesienia skargi kasacyjnej biegnie od dnia zawiadomienia pełnomocnika o jego wyznaczeniu, jednak nie wcześniej niż od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem. Przy czym wniosek o przyznanie prawa pomocy powinien zostać złożony w terminie otwartym do wniesienia skargi kasacyjnej. Jeżeli pełnomocnik wyznaczony z urzędu wyda opinię o niestwierdzeniu podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej (*ut infra*), termin do wniesienia skargi kasacyjnej przez stronę biegnie od dnia doręczenia odpisu opinii. Sąd w takiej sytuacji, zgodnie z zasadą informowania w postępowaniu sądownoadministracyjnym, poucza stronę o nowym biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej, która może zostać wniesiona przez pełnomocnika z wyboru. Termin, o którym mowa w art. 177 § 4 *in fine* p.p.s.a., nie biegnie, gdy opinia została wydana z naruszeniem zasad należytej staranności, a zastosowanie znajduje art. 177 § 3 p.p.s.a. Natomiast w przypadku odmowy przyznania prawa pomocy w zakresie obejmującym ustanowienie profesjonalnego pełnomocnika bieg terminu do wniesienia skargi kasacyjnej nie może rozpocząć się wcześniej niż od dnia doręczenia stronie postanowienia, a jeżeli strona wniesie środek zaskarżenia na to postanowienie – wcześniej niż od dnia doręczenia postanowienia kończącego postępowanie w tym przedmiocie. Jak podkreśla H. Knysiak-Sudyka, rozwiązanie to „pozwala uniknąć konieczności rozpoznawania wnoszonych w takich wypadkach wniosków o przy-

²³⁰ Wyrok TK z dnia 25 lipca 2013 r., SK 17/12, Legalis nr 722202.

wrócenie terminu do wniesienia skargi kasacyjnej, w razie uchybienia terminu do jej wniesienia”²³¹, skutkiem czego jest usprawienie postępowania międzyinstancyjnego. Pełnomocnik o jego wyznaczeniu zostaje zawiadomiony przez właściwą radę (tj. okręgową radę adwokacką, radę okręgowej izby radców prawnych, Krajową Radę Doradców Podatkowych lub Krajową Radę Rzeczników Patentowych) w terminie 14 dni od dnia doręczenia postanowienia o przyznaniu prawa pomocy w postaci ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika (art. 253 § 2 p.p.s.a.). Data zawiadomienia pełnomocnika jest także znana sądowi, gdyż właściwa rada jest zobligowana do niezwłocznego poinformowania sądu o tym, wskazując imię i nazwisko wyznaczonego pełnomocnika oraz jego adres do doręczeń. Jeżeli pełnomocnik został ustanowiony po wydaniu orzeczenia, z uwagi na regulację zawartą w art. 177 § 1 i 3 p.p.s.a., rada ma obowiązek poinformować sąd także o dacie zawiadomienia pełnomocnika o wyznaczeniu, gdyż od tej daty biegnie trzydziestodniowy termin do wniesienia skargi kasacyjnej.

W przypadku odmowy przyznania prawa pomocy w zakresie obejmującym ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego na wniosek bieg terminu do wniesienia skargi kasacyjnej nie może rozpocząć się wcześniej niż od dnia doręczenia stronie postanowienia, a jeżeli strona wniesie środek odwoławczy na to postanowienie – wcześniej niż od dnia doręczenia postanowienia kończącego postępowanie w tym przedmiocie. Do czasu prawomocnego zakończenia postępowania w przedmiocie rozpoznania wniosku skarżącej o przyznanie prawa pomocy termin do wniesienia skargi kasacyjnej – w stosunku do skarżącego – nie biegnie. Regulacja ta z jednej strony gwarantuje prawo do sądu, ale z drugiej – pozwala uniknąć konieczności rozpatrywania wniosków o przywrócenie terminu do wniesienia skargi kasacyjnej.

Zmiana pełnomocnika z urzędu może stanowić podstawę do przywrócenia terminu do wniesienia skargi kasacyjnej, zwłaszcza gdy taka zmiana nastąpiła w czasie biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej²³². Odmienne stanowisko mogłoby stanowić zagrożenie dla strony utraty prawa do sądu.

Jeżeli pełnomocnik wyznaczony na podstawie art. 253 § 2 p.p.s.a. nie stwierdza podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej, składa w sądzie, w terminie do wniesienia skargi kasacyjnej, sporządzoną przez siebie opinię w tym przedmiocie, wraz z odpisem dla strony, dla której został ustanowiony. Sąd doręcza odpis opinii stronie. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej przez stronę biegnie od dnia doręczenia odpisu opinii, o czym sąd poucza stronę, dokonując doręczenia. Sąd ocenia, czy opinia została sporządzona z zachowaniem zasad należytej staranności, zawiadamiając o tym właściwą radę. Opinia pełnomocnika o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej nie zamyka zatem stronie

²³¹ H. KNYSIAK-SUDYKA, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś..., s. 1079.

²³² Por. Postanowienie NSA z dnia 7 lipca 2017 r., II OZ 715/17, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

możliwości zainicjowania postępowania kasacyjnego. Strona może, po zapoznaniu się z jej treścią, w terminie otwartym do wniesienia skargi kasacyjnej podjąć stosowne działania w celu sporządzenia (z zachowaniem przymusu wynikającego z art. 175 p.p.s.a.) przedmiotowego środka odwoławczego. W takiej sytuacji wniosek strony o przywrócenie terminu do wniesienia skargi kasacyjnej, sporządzonej osobiście przez stronę z powodu wyrażonej przez adwokata odmowy sporządzenia skargi kasacyjnej, podlega odrzuceniu na podstawie art. 88 p.p.s.a. jako niedopuszczalny wskutek niedopuszczalności wniesienia skargi kasacyjnej sporządzonej przez osobę nienależącą do kręgu osób wskazanych w art. 175 p.p.s.a.²³³ Strona, biorąc pod rozwagę opinię, ma możliwość powołania pełnomocnika z wyboru w terminie otwartym do wniesienia skargi kasacyjnej.

Przepisy prawa nie wykluczają sytuacji, w której kilka pism (np. jedno zatytułowane „skarga kasacyjna”, a drugie „uzupełnienie skargi kasacyjnej”) stanowi łącznie skargę kasacyjną, pod warunkiem, że wniesione zostały w terminie otwartym do wniesienia skargi kasacyjnej²³⁴. Po jego upływie dopuszczalne jest tylko przytaczanie nowego uzasadnienia sformułowanych wcześniej podstaw kasacyjnych (art. 183 § 1 zd. 2 p.p.s.a.).

Dopuszczalne jest wniesienie kolejnej skargi kasacyjnej w tej samej sprawie, jeżeli kolejna skarga wniesiona została w terminie otwartym do wniesienia tego środka odwoławczego.

Przepisy szczególne mogą wprowadzać nie tylko odmienny tryb wnoszenia skargi kasacyjnej, o czym była już mowa, lecz także inne, krótsze terminy. Skargę kasacyjną w sprawach, o jakich mowa w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju²³⁵, wnosi się bezpośrednio do Naczelnego Sądu Administracyjnego w terminie 14 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia wojewódzkiego sądu administracyjnego (art. 30d). Taki sam termin został przewidziany w art. 95k ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych²³⁶, w art. 62 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020²³⁷, w art. 20 ust. 2, art. 24a ust. 3, art. 26 ust. 3 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym²³⁸, a także w art. 384 i 493 Kodeksu wyborczego z dnia 5 stycznia 2011 r.²³⁹

Zażalenie jako czynność procesowa, zgodnie z zasadą formalizmu procesowego, powinno zostać dokonane w odpowiednim terminie. Dopuszczalność

²³³ Postanowienie NSA z dnia 21 maja 2009 r., I OZ 516/09, Legalis nr 238217.

²³⁴ Wyrok NSA z dnia 17 lipca 2012 r., I GSK 1398/11, Lex nr 1243882.

²³⁵ Tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 1307 ze zm.

²³⁶ Tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 1510 ze zm.

²³⁷ Tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 1431 ze zm.

²³⁸ Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 400 ze zm.

²³⁹ Tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 754 ze zm.

skutecznego zaskarżenia orzeczenia zażaleniem podlega bowiem ograniczeniu czasowemu. Wnosi się je za pośrednictwem sądu I instancji, który wydał kwestionowane postanowienie w terminie 7 dni od daty jego doręczenia. Zgodnie z treścią art. 163 § 1 p.p.s.a., postanowienia ogłoszone na rozprawie sąd uzasadnia, gdy podlegają zaskarżeniu, i doręcza stronom, nawet wówczas, gdy uczestniczyły w posiedzeniu. Z kolei w świetle § 2 powyższego przepisu postanowienia wydane na posiedzeniu niejawnym sąd doręcza stronom z urzędu. Gdy stronie przysługuje środek odwoławczy, postanowienie należy doręczyć z uzasadnieniem. Doręczając postanowienie, należy pouczyć stronę występującą w sprawie bez profesjonalnego pełnomocnika o dopuszczalności, terminie i sposobie wniesienia środka odwoławczego. Uzasadnienie należy sporządzić w terminie 7 dni od dnia wydania postanowienia. Jeżeli strona działa przez pełnomocnika, sąd doręcza pisma bezpośrednio pełnomocnikowi. Termin do wniesienia zażalenia biegnie odrębnie dla każdej ze stron, licząc od dnia doręczenia wraz z uzasadnieniem. Podobnie zażalenie na zarządzenie przewodniczącego wnosi się po doręczeniu stronie odpisu stosownego zarządzenia (art. 167 p.p.s.a.).

Zażalenie wnosi się do sądu, który wydał zaskarżone postanowienie lub w którym wydano zaskarżone zarządzenie (art. 177 § 1 w zw. z art. 197 § 2). Termin do wniesienia zażalenia wynosi 7 dni od doręczenia postanowienia. Tygodniowy termin do wniesienia zażalenia znajduje także zastosowanie w przypadku zaskarżenia postanowienia zawartego w wyroku (art. 151a § 3 p.p.s.a.). Jest to termin ustawowy, procesowy i prekluzyjny. Termin krótszy niż w przypadku skargi kasacyjnej jest uzasadniony ze względu na przedmiot tego środka odwoławczego²⁴⁰, który odnosi się do materii incydentalnych, często o charakterze mniej skomplikowanym prawnie i faktycznie niż zasadniczy przedmiot postępowania sądowoadministracyjnego. Z tego też względu termin rozstrzygnięcia tych kwestii nie powinien znacznie wpływać na bieg postępowania, przedłużając go lub hamując. Wniesienie zażalenia przed tym dniem uznać należy za niedopuszczalne, gdyż jest przedwczesne. Podlega ono odrzuceniu na podstawie art. 178 p.p.s.a, który znajduje zastosowanie do zażaleń z mocy art. 197 § 2 p.p.s.a. Podobnie wojewódzki sąd administracyjny na posiedzeniu niejawnym odrzuca zażalenie wniesione po upływie terminu, o którym mowa w art. 194 § 2 p.p.s.a., choć możliwe jest jego przywrócenie w trybie art. 86–88 p.p.s.a.

5.2.6. Badanie warunków formalnych środka odwoławczego

Czynność zaskarżenia orzeczenia sądu I instancji, jako czynność formalna, musi zostać podjęta w odpowiednim, prawem przewidzianym czasie oraz speł-

²⁴⁰ Por. T. ERECIŃSKI, w: *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, T. 3: *Postępowanie rozpoznawcze*, red. nauk. T. ERECIŃSKI..., s. 165.

niać wymagania formalne stawiane przez ustawodawcę środkom odwoławczym, po to, aby wywołać skutek w postaci kontroli instancyjnej. Zachowanie formy środka odwoławczego warunkuje jego dopuszczalność.

W postępowaniu międzyinstancyjnym w postępowaniu sądownoadministracyjnym obowiązkiem sądu I instancji, przed przedstawieniem akt wraz ze środkiem odwoławczym Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, jest zbadanie, czy spełnia on wymagania przewidziane dla pisma procesowego, a także wymagania przewidziane dla przedstawionego środka.

Skarga kasacyjna i zażalenie jako pisma procesowe są pismami kwalifikowanymi. Ze względu na charakter tych środków i skutek ich wniesienia w postaci wyznaczenia zakresu kontroli instancyjnej niedopuszczalne jest odsyłanie w nich do argumentacji i zarzutów zawartych w pismach do organu lub sądu I instancji²⁴¹.

5.2.6.1. Wymagania środka odwoławczego właściwe dla zwykłego pisma procesowego

W świetle regulacji art. 176 p.p.s.a. skarga kasacyjna jest wysoce sformalizowanym, szczególnym środkiem prawnym, co przekłada się na jej elementy składowe. Niemniej powinna także czynić zadość wymaganiom stawianym zwykłemu piśmom w postępowaniu sądowym (wymaganiom formalnym), takim jak: 1) oznaczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, do którego jest skierowana²⁴²; 2) imię i nazwisko lub nazwę stron, ich przedstawicieli ustawowych i pełnomocników; 3) oznaczenie pisma jako skargi kasacyjnej²⁴³; 4) sygnatura akt; 5) podpis strony albo jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika²⁴⁴; 6) pełnomocnictwo²⁴⁵ lub jego wierzytelny odpis, jeżeli pismo wnosi pełnomocnik, który w danej sprawie nie złożył jeszcze tych dokumentów przed sądem (art. 46 § 1 p.p.s.a.); 7) dołączenie odpisów skargi kasacyjnej i odpisów załącz-

²⁴¹ Por. Wyrok NSA z dnia 19 stycznia 2009 r., I OSK 118/08, Legalis nr 211623.

²⁴² Niewskazanie siedziby NSA czy wydziału orzeczniczego nie stanowi przeszkody w dalszym postępowaniu – zob. H. KNYSIAK-MOLCZYK, *Skarga kasacyjna...*, s. 142.

²⁴³ Niewłaściwe oznaczenie pisma nie wywołuje ujemnych skutków dla strony – zob. H. KNYSIAK-MOLCZYK, *Skarga kasacyjna...*, s. 143.

²⁴⁴ Podpis pod skargą kasacyjną powinien być własnoręczny, z wyjątkiem przypadków, o których mowa w art. 46 § 4 p.p.s.a. Podpisem jest znak ręczny określonej osoby, noszący indywidualne i powtarzalne cechy, pozwalające odróżnić go od innych i umożliwiający identyfikację osoby podpisującego oraz zbadanie autentyczności podpisu. Takiego warunku nie spełnia podpis odwzorowany automatycznie za pomocą faksymile – podpisu znajdującego się na pieczęcie – Postanowienie NSA z dnia 25 czerwca 2015 r., I FSK 546/14, Legalis nr 1315086.

²⁴⁵ Nie jest konieczne dołączenie do akt sprawy pełnomocnictwa z podpisem mocodawcy w przypadku ustanowienia pełnomocnika w ramach pomocy prawnej (art. 244 § 1 p.p.s.a.) – zob. Postanowienie NSA z dnia 12 lipca 2011 r., II GZ 314/11, Legalis nr 631204.

ników dla doręczenia ich stronom, a ponadto, jeżeli w sądzie nie złożono załączników w oryginale, po jednym odpisie każdego załącznika do akt sądowych – art. 47 p.p.s.a.), lecz także przewidzianym dla niej wymaganiami, tzn. powinna zawierać, oprócz innych wymogów, również: oznaczenie zaskarżonego orzeczenia ze wskazaniem, czy jest ono zaskarżone w całości, czy w części, przytoczenie podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienie, wnioski o uchylenie lub zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany. Na skutek nowelizacji ustawy z dnia 9 lipca 2015 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi uwzględniającej Wyrok TK z dnia 5 kwietnia 2014 r.²⁴⁶ wprowadzono art. 177a p.p.s.a. Skutkiem tej zmiany za wymagania materialne (konstrukcyjne) skargi kasacyjnej należy uznać przytoczenie podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienie. Niespełnienie tych wymagań szczególnych, przewidzianych tylko dla skargi kasacyjnej, stanowi wadliwość w zakresie elementów konstrukcyjnych, która nie podlega sanacji i powoduje, że skarga kasacyjna dotknięta jest brakiem istotnym i nienaprawialnym, a w związku z tym podlega odrzuceniu jako niedopuszczalna²⁴⁷. Wymóg ten ma charakter bezwzględny, co oznacza, że jego niespełnienie uniemożliwia rozpoznanie skargi kasacyjnej i w rezultacie ewentualne jej uwzględnienie. Skarga kasacyjna bowiem to środek profesjonalny, w którym autor skargi kasacyjnej wyznacza zakres i kierunek weryfikacji zaskarżonego wyroku²⁴⁸.

Do innych wniosków, które mogą znaleźć się w skardze kasacyjnej, należy również wniosek strony o wzięcie pod rozwagę przez sąd II instancji postanowienia, które nie podlega zaskarżeniu, a miało wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, a także wniosek o zwolnienie z kosztów, zwrot kosztów albo wyłączenie sędziego²⁴⁹, przywrócenie uchybionego terminu do wniesienia skargi kasacyjnej, przeprowadzenie dowodu uzupełniającego z dokumentów, odroczenie rozprawy i przedstawienie zagadnienia prawnego do rozstrzygnięcia składowi 7 sędziów NSA (art. 187 § 1 p.p.s.a.), wniosek o wstrzymanie zaskarżonego aktu lub czynności (art. 61 § 3 w zw. z art. 193 p.p.s.a.)²⁵⁰. Do wniosków dodatkowych można nadto zaliczyć wniosek o uchylenie wyroku lub postanowienia i ponowne rozpoznanie sprawy przez wojewódzki sąd administracyjny w trybie art. 179a p.p.s.a.²⁵¹ oraz wniosek o zawieszenie postępowania.

²⁴⁶ SK 22/11, OTK-A 2014/4, poz. 37; zob. też W. PIĄTEK, *Glosa do wyroku TK z 8 kwietnia 2014 r.*, SK 22/11, ZNSA 2014, nr 4, s. 174–178.

²⁴⁷ Postanowienie NSA z dnia 4 marca 2011 r., II OSK 432/10, Legalis nr 634126.

²⁴⁸ Wyrok NSA z dnia 23 maja 2017 r., II GSK 4529/16, Legalis nr 1627910.

²⁴⁹ R. HAUSER, W. PIĄTEK, A. SKOCZYŁAS, w: „System Prawa Administracyjnego”, red. R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI, A. WRÓBEL, T. 10: *Sądowa kontrola administracji...*, s. 433.

²⁵⁰ Zob. Uchwała NSA z dnia 16 kwietnia 2007 r., I GPS 1/07, ONSAiWSA 2007, nr 4, poz. 77, s. 21.

²⁵¹ H. KNYSIAK-MOLCZYK, *Podstawy skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 1. s. 1075.

Równoległe ze skargą kasacyjną może zostać złożony wniosek o przyznanie pomocy prawnej, który wnosi się na formularzu urzędowym (art. 252 § 2 p.p.s.a.) *ut infra*. Niezachowanie określonego w art. 252 § 2 p.p.s.a. wymogu złożenia wniosku o przyznanie prawa pomocy na urzędowym formularzu jest brakiem formalnym, o jakim mowa w art. 49 § 1 w zw. z art. 257 p.p.s.a., który podlega usunięciu przez wezwanie strony do złożenia wniosku na urzędowym formularzu²⁵².

W orzecznictwie sądowym²⁵³ podkreśla się, że kolejność umieszczania elementów skargi kasacyjnej nie przesądza o zachowaniu wymogów formalnych. Jednakże zachowanie porządku (kolejności) przewidzianej w ustawie gwarantuje jej czytelność i przejrzystość.

Błędne nazwanie czynności procesowej nie przesądza o jej treści. Niemniej „ograniczenie rygoryzmu procesowego w odniesieniu do zażalenia w porównaniu ze skargą kasacyjną nie pozwala na »automatyczne« zakwalifikowanie wniesionego zażalenia jako skargi kasacyjnej, w szczególności jeżeli dokonanie określonej czynności procesowej – w tym wypadku zażalenia – jest niedopuszczalne”²⁵⁴. I tak nazwanie pisma strony „skargą do Wojewódzkiego Sądu” może zostać zakwalifikowane przez sąd jako zażalenie²⁵⁵. Jednakże jeżeli strona złożyła zażalenie, mimo że sąd, przesyłając odpis postanowienia o odrzuceniu skargi, prawidłowo pouczył ją o formie jego zaskarżenia, to sytuacja ta prowadzi do odrzucenia wniesionego przez stronę środka zaskarżenia²⁵⁶.

Zażalenie, jako czynność procesowa strony, powinno odpowiadać wymaganiom stawianym pismom procesowym oraz spełniać wymagania przewidziane w ustawie (art. 194 § 3 p.p.s.a.). Wszelkie odstępstwa skutkują jej wadliwością, przy czym skutek wadliwości zdeterminowany jest jej rodzajem. Cechą znamiennej zażalenia jest jego odformalizowanie, przejawiające się przede wszystkim w ustawowym braku podstaw zażalenia oraz w jego uzasadnieniu. Zażalenie jest środkiem odwoławczym mniej sformalizowanym niż skarga kasacyjna przede wszystkim z tego względu, że przy jego sporządzaniu, co do zasady, nie obowiązuje przymus radcowsko-adwokacki. Wyjątek bowiem stanowi zażalenie na postanowienie o odrzuceniu skargi kasacyjnej (art. 194 § 4 p.p.s.a.), które obowiązkowo wymaga zachowania wspomnianego wymogu. Uchybienie temu warunkowi będzie skutkowało niedopuszczalnością zażalenia.

W myśl art. 197 § 2 p.p.s.a. do postępowania toczącego się na skutek zażalenia stosuje się odpowiednio przepisy o skardze kasacyjnej. Uwzględniając

²⁵² Uchwała NSA z dnia 21 kwietnia 2008 r., I OPS 1/08, ONSAiWSA 2008, nr 5, poz. 74.

²⁵³ Wyrok NSA z dnia 20 grudnia 2006 r., I FSK 312/06, Lex nr 262769; podobnie Wyrok NSA z dnia 12 marca 2013 r., II FSK 1427/11, Lex nr 1305428.

²⁵⁴ Postanowienie NSA z dnia 21 sierpnia 2008 r., II GZ 195/08, Lex nr 527794.

²⁵⁵ Zob. np. Postanowienie WSA we Wrocławiu z dnia 16 sierpnia 2013 r., I SA/Wr 502/12, Legalis nr 988102.

²⁵⁶ II FZ 494/10, Lex nr 742548.

specyfikę środka odwoławczego, jakim jest zażalenie, oraz postępowania, które ono inicjuje, należy stwierdzić, że w postępowaniu zażaleniowym nie znajdują zastosowania przepisy zawarte w art. 174 i 176 p.p.s.a., stąd rygoryzm formalny jest znacznie mniejszy, czego nie należy utożsamiać z jego całkowitym brakiem. Za takim rozwiązaniem przemawia systemowe odczytanie art. 197 § 2 i art. 194 § 3 i 4 p.p.s.a. Ostatni ze wskazanych przepisów określa zatem wyczerpująco wymogi formalne stawiane zażaleniu, co wyłącza potrzebę sięgania do dyspozycji norm znajdujących się w art. 174 i art. 176 p.p.s.a. Wyjątek w tym zakresie stanowi zażalenie na postanowienie o odrzuceniu skargi kasacyjnej (art. 194 § 1 pkt 7 p.p.s.a.), które powinno zostać sporządzone z zachowaniem przymusu adwokacko-radcowskiego, o którym mowa w art. 175 § 2 i 3 p.p.s.a. Niedochowanie tego warunku skutkuje odrzuceniem *a limine* zażalenia (art. 175 w zw. z art. 194 § 4 p.p.s.a.), jest to bowiem brak nieusuwalny. W przypadku postanowienia, o którym mowa w art. 194 § 1 pkt 7 p.p.s.a., przymus adwokacko-radcowski ma zatem charakter warunku materialnego.

Zażalenie jest kwalifikowanym pismem procesowym, dlatego też powinno spełniać wymagania stawiane zwykłym pismom w postępowaniu sądowoadministracyjnym (art. 46–47 p.p.s.a.), jak w szczególności: oznaczenie sądu (Naczelnego Sądu Administracyjnego), oznaczenie wnoszącego oraz jego adresu, przedstawicieli i pełnomocników, sygnatura, wartość przedmiotu zaskarżenia, jeżeli od tej wartości zależy wysokość opłaty²⁵⁷, oznaczenie rodzaju pisma (zażalenie), wskazanie kwestionowanego postanowienia lub zarządzenia, podpis strony albo jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika, wymienienie załączników, odpisy zażalenia i odpisy załączników dla doręczenia ich stronom, a ponadto, jeżeli w sądzie nie złożono załączników w oryginale, po jednym odpisie każdego załącznika do akt sądowych, jak również pełnomocnictwo, jeżeli zażalenie jest wnoszone przez pełnomocnika, który wcześniej tego nie uczynił. Do szczególnych wymogów zażalenia należy zaliczyć: wskazanie zaskarżonego postanowienia (przez wskazanie sygnatury sprawy bądź daty jego wydania, bądź też jego treści (treści sentencji)), wniosek o jego zmianę lub uchylenie oraz zwięzłe uzasadnienie. W zażaleniu należy wyraźnie określić przedmiot zaskarżenia. P. Gołaszewski²⁵⁸ postuluje wskazanie daty doręczenia zaskarżonego orzeczenia, co ma ułatwić stwierdzenie zachowania terminu wniesienia

²⁵⁷ Inaczej P. GOŁASZEWSKI, *Sporządzanie środków zaskarżenia...*, s. 586. Czy wartość przedmiotu zaskarżenia jest potrzebna, skoro wpis jest stały? Tak twierdzi H. KNYSIAK-SUDYKA, w: *Postępowania sądowoadministracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017. Nie zgadzają się z tym B. DAUTER (*Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2018, s. 508); D. ZALEWSKI (*Skuteczność zażalenia na postanowienie wojewódzkiego sądu administracyjnego w sprawach podatkowych*, „Monitor Podatkowy” 2018, nr 4, s. 13) oraz R. HAUSER, A. SKOCZYLAŚ, w: *Środki zaskarżenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, red. R. HAUSER, W. PIĄTEK, A. SKOCZYLAŚ..., s. 297.

²⁵⁸ P. GOŁASZEWSKI, *Sporządzanie środków zaskarżenia...*, s. 581.

zażalenia. W ocenie R. Hausera wnioski o zmianę lub uchylenie zaskarżonego postanowienia lub zarządzenia oraz uzasadnienie mają charakter hybrydowy, formalno-materialny, a pozostałe elementy – charakter typowo formalny²⁵⁹, z zastrzeżeniem, że aspekt formalny przeważa na merytorycznym, a w przypadku ich niespełnienia, należy dopuścić tryb naprawczy przewidziany w art. 49 p.p.s.a. w zw. z art. 193 i art. 197 § 2 p.p.s.a. J.P. Tarno jednoznacznie stwierdza, że art. 194 § 3 p.p.s.a. nie określa materialnych wymagań zażalenia, których uchybienie czyniłoby zażalenie niedopuszczalnym²⁶⁰. Również brak wniosku o zmianę lub uchylenie zaskarżonego postanowienia wymaga uzupełnienia tylko wtedy, gdy z treści zażalenia nie można wywnioskować intencji autora. W przypadku zażalenia ustawodawca zrezygnował ze wskazania konkretnych uchybień, które mogą być podstawą tego środka odwoławczego. Uchybienia treści zażalenia stanowią brak formalny, który może zostać usunięty w drodze postępowania naprawczego w trybie art. 49 p.p.s.a., nie stanowią zatem *a limine* przyczyny odrzucenia zażalenia. Dopiero bezskuteczność wezwania może skutkować odrzuceniem zażalenia.

Jednocześnie, co istotne, wadliwe uzasadnienie zażalenia nie może prowadzić do tak rygorystycznych konsekwencji, jakie mają miejsce w przypadku skargi kasacyjnej. Jeżeli z treści zażalenia można wywieść, jakimi intencjami i racjami kierował się wnoszący zażalenie, to nie ma przeszkód do nadania sprawie dalszego biegu²⁶¹. Wystarczające jest wskazanie uchybienia popełnionego przez wojewódzki sąd administracyjny. Całkowity brak uzasadnienia może stanowić zasadniczą przeszkodę do nadania sprawie dalszego biegu i rozpoznania merytorycznego sprawy przez Naczelny Sąd Administracyjny, oznacza niespełnienie wymogów formalnych, które – ze względu na okoliczności sprawy – prowadzić mogą do odrzucenia zażalenia²⁶², w przypadku nieusunięcia tych braków na skutek wezwania. Wadliwe uzasadnienie zażalenia nie może zatem prowadzić do tak rygorystycznych konsekwencji, jakie miałyby miejsce w postępowaniu zainicjowanym na skutek wniesienia skargi kasacyjnej. Tym samym, jeżeli z treści zażalenia możliwe jest wywiedzenie, jakimi intencjami i racjami kierował się wnoszący zażalenie, nie ma przeszkód do nadania sprawie dalszego biegu i rozpoznania merytorycznego sprawy przez Naczelny Sąd Administracyjny²⁶³.

²⁵⁹ R. HAUSER, *Postępowanie zażaleniowe przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2005, nr 2–3, s. 14; podobnie też S. BABIARZ, w: *Doradca podatkowy przed sądem administracyjnym*, red. S. BABIARZ, B. DAUTER, S. MARCINIAK, A. MUDRECKI, Warszawa 2009, s. 386.

²⁶⁰ J.P. TARNO, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi...*, s. 528.

²⁶¹ Por. Postanowienie NSA z dnia 19 sierpnia 2014 r., II FZ 1048/14, Legalis nr 1072105.

²⁶² Por. Postanowienie NSA z dnia 15 lutego 2015 r., I OZ 111/15, Legalis nr 1191212; Postanowienie NSA z dnia 14 marca 2018 r., II OZ 238/18, Legalis nr 1739328.

²⁶³ Postanowienie NSA z dnia 19 sierpnia 2014 r., II FZ 1048/14, Legalis nr 1072105; Postanowienie NSA z dnia 4 czerwca 2013 r., II FZ 203/13, Legalis nr 916636.

Niewskazanie przez wnoszącego zażalenie podstawy prawnej tego środka odwoławczego nie pociąga za sobą negatywnych konsekwencji procesowych w postaci odrzucenia zażalenia czy pozostawienia go bez rozpoznania. Z treści art. 194 § 3 p.p.s.a. nie wynika potrzeba wskazywania podstaw prawnych wnoszonego środka odwoławczego czy powołania naruszonych przepisów²⁶⁴. Co więcej, jak podkreślił NSA w Postanowieniu z dnia 28 września 2011 r., „jeżeli z treści zażalenia możliwe jest wywiedzenie, jakimi intencjami i racjami kierował się wnoszący zażalenie, to nie ma przeszkód do nadania sprawie dalszego biegu i rozpoznania merytorycznego sprawy przez sąd drugiej instancji”²⁶⁵. Nie oznacza to jednak, że zażalenie nie powinno zawierać żadnych podstaw²⁶⁶. Poza tym NSA nie jest związany granicami zażalenia²⁶⁷, zatem pomimo błędnego wskazania w tym środku odwoławczym podstaw zaskarżenia, możliwa jest kontrola legalności zaskarżonego postanowienia. W postępowaniu zażaleniowym to art. 194 § 4 p.p.s.a określa wymogi formalne stawiane przez przepisy prawa temu środkowi odwoławczemu.

W zażaleniu można zamieścić wnioski o: uchylenie zaskarżonego postanowienia lub zarządzenia; uchylenie zaskarżonego postanowienia lub zarządzenia i przekazanie sprawy wypadkowej do ponownego rozpoznania przez sąd I instancji; zmianę zaskarżonego postanowienia lub zarządzenia; uchylenie zaskarżonego postanowienia lub zarządzenia oraz odrzucenie wniosku innej strony dotyczącego kwestionowanego orzeczenia²⁶⁸, a także wnioski dodatkowe, takie jak: wniosek o wstrzymanie wykonania zaskarżonego postanowienia, wniosek o dokonanie samokontroli w trybie art. 195 § 2 p.p.s.a., wniosek o odroczenie rozpoznania sprawy i przedstawienie zagadnienia prawnego do rozstrzygnięcia przez skład 7 sędziów, rozpoznanie zażalenia na posiedzeniu jawnym.

W zażaleniu nie jest niezbędne sformułowanie zarzutu nieważności postępowania lub wskazanie, że zażalenie jest oczywiście uzasadnione, które stanowią pozytywne przesłanki do skorzystania przez sąd administracyjny z kompetencji autokontrolnych, ale jest to dopuszczalne, gdyż w ten sposób skarżący zwraca uwagę sądu na możliwość wykorzystania trybu, o którym mowa w art. 195 § 2 p.p.s.a.²⁶⁹ Nadto, w orzecznictwie podkreśla się: „Aby zatem zażalenie mogło zostać uwzględnione, celowe jest wykazanie, że zaskarżone postanowienie narusza prawo materialne przez błędną jego wykładnię

²⁶⁴ Zob. Postanowienie NSA z dnia 29 listopada 2012 r., II GZ 443/12, Legalis nr 1120005.

²⁶⁵ II FZ 510/11, Legalis nr 416847.

²⁶⁶ W. PIĄTEK, *Podstawy skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2011, s. 47.

²⁶⁷ W zażaleniu, inaczej niż w przypadku skargi kasacyjnej, nie jest zatem wymagane wskazanie przepisów prawa, które zdaniem skarżącego zostały naruszone przez sąd I instancji.

²⁶⁸ P. GOŁASZEWSKI, *Sporządzanie środków zaskarżenia...*, s. 582–583; D. ZALEWSKI, *Skuteczność zażalenia na postanowienie...*, s. 15.

²⁶⁹ H. KNYSIAK-MOLCZYK, w: *Czynności procesowe zawodowego pełnomocnika...*, s. 405.

lub niewłaściwe zastosowanie, bądź też narusza przepisy postępowania w taki sposób, że mogło to mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 174 w zw. z art. 197 § 2 p.p.s.a.)²⁷⁰.

Zażalenie powinno być podpisane przez stronę lub jej przedstawiciela ustawowego albo pełnomocnika.

Obowiązek dołączenia odpowiedniej liczby odpisów zażalenia wynika z treści art. 47 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 194 § 3 p.p.s.a. Z kolei zgodnie z art. 195 § 1 p.p.s.a., akta sprawy wraz z zażaleniem wojewódzki sąd administracyjny przedstawia Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu po doręczeniu zażalenia pozostałym stronom.

Zgodnie z art. 176 w zw. z art. 197 § 2 i art. 198 p.p.s.a., zażalenie wnoszone od zarządzeń przewodniczącego wydziału sądu I instancji musi spełniać szereg warunków formalnych przewidzianych dla pisma procesowego, a nadto winno ono zawierać: oznaczenie zaskarżonego zarządzenia ze wskazaniem, czy jest ono zaskarżone w całości, czy w części, przytoczenie podstaw zażalenia i ich uzasadnienie, wniosek o uchylenie bądź zmianę zarządzenia z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia bądź zmiany²⁷¹.

Od wniesionego zażalenia uiszczą się stały wpis, co do zasady, w wysokości 100 zł (§ 2 ust. 1 pkt 7 Rozporządzenia z 2003 r.), bez względu na przedmiot zaskarżonego aktu lub czynności. Od zażalenia na zarządzenia o pozostawieniu pisma bez rozpoznania lub na postanowienie sądu o odrzuceniu środków prawnych oraz w przedmiocie kosztów sądowych, jeżeli strona nie składa środka odwoławczego co do istoty sprawy (art. 220 § 4 p.p.s.a. i art. 227 § 2 p.p.s.a.), wpisu nie pobiera się. Podobnie, od zażaleń wnoszonych w sprawie prawa pomocy nie pobiera się opłat sądowych (art. 261 p.p.s.a.).

5.2.6.2. Badanie warunków konstrukcyjnych skargi kasacyjnej

Skarga kasacyjna, oprócz wymagań stawianych zwykłym pismom procesowym, musi spełniać jeszcze inne wymagania, określane mianem konstrukcyjnych, których uchybienie skutkuje *a limine* jej odrzuceniem. Do elementów materialnych skargi kasacyjnej, jako pisma kwalifikowanego, zgodnie z dyspozycją art. 176 § 1 p.p.s.a., należą:

1. Oznaczenie zaskarżonego orzeczenia ze wskazaniem, czy jest ono zaskarżone w całości, czy w części. Oznaczenie zaskarżonego orzeczenia (wyroku lub postanowienia) następuje przez wskazanie: sądu pierwszoinstancyjne-

²⁷⁰ Postanowienie NSA z dnia 26 marca 2004 r., FZ 22/04, niepubl.; Postanowienie NSA z dnia 21 kwietnia 2006 r., I OZ 546/06, Lex nr 299465; Postanowienie NSA z dnia 18 grudnia 2014 r., I FZ 480/14, CBOSA.

²⁷¹ Postanowienie NSA z dnia 28 lipca 2005 r., II OZ 652/05, Legalis nr 87426.

go, który go wydał, daty wydania, nazwisk stron, sygnatury. Pełni ono funkcję identyfikującą, określając przedmiot postępowania kasacyjnego, przy czym niemożność jego zidentyfikowania może stanowić przyczynę odrzucenia przez wojewódzki sąd administracyjny skargi kasacyjnej w trybie art. 178 p.p.s.a.²⁷² W skardze kasacyjnej należy także określić zakres i granice zaskarżenia. W przypadku zaskarżenia całości orzeczenia sądu I instancji kontroli instancyjnej zostaną poddane wszystkie elementy zawarte w sentencji. Wynikająca z art. 176 p.p.s.a. możliwość zaskarżenia wyroku „w części” dotyczy sytuacji, w której przedmiotem zaskarżenia są nie wszystkie spośród odrębnych rozstrzygnięć zawartych w tym wyroku, a nadto gdy ewentualne uchylenie wyroku w zaskarżonej części pozostanie bez wpływu na pozostałe (nieobjęte skargą kasacyjną) rozstrzygnięcia, poza rozstrzygnięciem o kosztach²⁷³. W orzecznictwie²⁷⁴ wskazuje się, że użyty w art. 176 p.p.s.a. zwrot normatywny „w części” nie oznacza, że ta część musi być wprost wyszczególniona w sentencji orzeczenia. Wystarczy, że można ją wyodrębnić z treści całego orzeczenia. Zaskarżenie części orzeczenia sądu I instancji, która w rzeczywistości nie istnieje, oznacza brak wskazania w skardze kasacyjnej zakresu zaskarżenia. Orzeczenia, w których sentencja zawiera dwa lub więcej punktów, wydawane są najczęściej na podstawie art. 111 lub art. 135 p.p.s.a.

Jeżeli strona chce zakwestionować ocenę prawną i wskazania co do dalszego postępowania, winna w skardze kasacyjnej zaskarżyć całe orzeczenie²⁷⁵ (art. 153 p.p.s.a.). Sąd kasacyjny, oddalając skargę, wyrazi w uzasadnieniu orzeczenia właściwą ocenę prawną i wskazania, które będą miały charakter wiążący (art. 153 w zw. z art. 193 p.p.s.a.).

Sformułowanie w skardze kasacyjnej wniosku co do zakresu zaskarżenia rozstrzygnięcia jest jednym z najistotniejszych jej wymogów wyznaczających granice zaskarżenia. Niezaskarżona w skardze kasacyjnej część orzeczenia zostaje wyłączona spod kognicji sądu II instancji i staje się prawomocna w części pozostałej z upływem terminu do zaskarżenia, chyba że Naczelny Sąd Administracyjny może z urzędu rozpoznać sprawę także w tej części. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc z urzędu pod rozagę nieważność postępowania (art. 183 § 2 p.p.s.a.), a także może uchylić wyrok wojewódzkiego sądu administracyjnego w części niezaskarżonej, mimo braku wniosku kasatora w tym zakresie. Jeżeli z treści skargi

²⁷² Por. B. DAUTER, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. B. DAUTER, B. GRUSZCZYŃSKI, A. KABAT, M. NIEZGÓDKA-MEDEK, Warszawa 2018, s. 590. Jednak niedokładności w tym zakresie, jeżeli pozwalają ustalić, o jakie orzeczenie chodzi, nie stanowią przeszkody w nadaniu skardze kasacyjnej biegu – Postanowienie NSA z dnia 16 stycznia 2006 r., I FZ 655/05, niepubl.

²⁷³ Postanowienie NSA z dnia 21 lutego 2012 r., II FSK 1480/10, Legalis nr 429724.

²⁷⁴ Wyrok NSA z dnia 9 maja 2018 r., II FSK 1079/16, Lex nr 2503283.

²⁷⁵ Zob. Wyrok NSA z dnia 25 października 2005 r., FSK 2262/04, Legalis nr 89997.

nie wynika zakres zaskarżenia, to przyjmuje się, że jego zakresem należy objąć cały wyrok²⁷⁶.

2. Przytoczenie podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienie. W ustawie – Prawo o postępowaniu sądoadministracyjnym ustawodawca uregulował problematykę podstaw środka odwoławczego jedynie w odniesieniu do skargi kasacyjnej. Uczynił to, dokonując swoistego rodzaju balansu między koniecznością zagwarantowania stronie prawa do sądu a ochroną interesu publicznego. Podstawy kasacyjne (zarzuty kasacyjne) to najistotniejsza część składowa skargi kasacyjnej, która wraz z ich uzasadnieniem stanowi jeden z ważniejszych wymogów formalnych i jest warunkiem materialnym (art. 176 w zw. z art. 177a p.p.s.a.). Stanowi wszakże element konstytuujący ją treściowo.

W doktrynie prawa zwrot „podstawy środka zaskarżenia” bywa najczęściej definiowany jako przyczyna stanowiąca podstawę zaskarżenia orzeczenia²⁷⁷ albo jako nieprawidłowość (wadliwość) postępowania lub orzeczenia, uzasadniająca uchylenie lub zmianę zaskarżonego orzeczenia²⁷⁸. Wskazuje się²⁷⁹ na potrzebę rozróżnienia podstaw zaskarżenia z punktu widzenia wnoszącego środek odwoławczy oraz z punktu widzenia sądu, który środek rozpoznaje. Z pierwszej perspektywy podstawy zaskarżenia to przekonanie skarżącego o istnieniu wady orzeczenia, „to przekonanie jest zaś efektem prawnej oceny, a ta – wynikiem sylogistycznego rozumowania (tzw. *modus barbara*)”²⁸⁰. S. Hanausek²⁸¹ wyraża pogląd, że podstawy środka zaskarżenia są pojęciem szerszym od pojęcia „podstawy środka odwoławczego”, gdyż te pierwsze obejmują nie tylko wady wskazane przez skarżącego w skardze, ale również te, które muszą być uwzględnione przez sąd z urzędu. W postępowaniu sądoadministracyjnym najpierw wojewódzki sąd administracyjny, w ramach postępowania międzyinstancyjnego, bierze pod uwagę nieważność postępowania, a następnie NSA, co prawda związany granicami skargi kasacyjnej i nieuprawniony do samodzielnego dokonywania konkretyzacji zarzutów skargi kasacyjnej, także z urzędu bierze pod rozwagę nieważność postępowania (art. 183 § 1 zd. 1 p.p.s.a.). Dopiero uprzednie wykluczenie nieważności postępowania uprawnia sąd do oceny zasadności podstaw kasacyjnych. Kontrola instancyjna orzeczeń sądów administracyjnych I instancji w ramach postępowania kasacyjnego opiera się bowiem na ocenie

²⁷⁶ Por. Wyrok NSA z dnia 20 marca 2008 r., II FSK 165/07, Lex nr 466175; podobnie Postanowienie NSA z dnia 16 stycznia 2006 r., I FZ 655/05, niepubl.

²⁷⁷ J.P. TARNO, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2006, s. 425.

²⁷⁸ T. WIŚNIEWSKI, *Przebieg procesu cywilnego...*, s. 326.

²⁷⁹ W. SIEDLECKI, *Podstawy rewizji cywilnej...*, s. 36; E. MIELCAREK, *Wnioski rewizji cywilnej*, Warszawa 1973, s. 60.

²⁸⁰ G. RZAŚA, *Podstawy skargi kasacyjnej w postępowaniu sądoadministracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2008, z. 8, s. 57.

²⁸¹ S. HANAUSEK, *Orzeczenie sądu rewizyjnego...*, s. 84–87.

zasadności stawianych zarzutów kasacyjnych. Naczelnny Sąd Administracyjny nie jest uprawniony do zastępowania strony w zakresie formułowania zarzutów, ich uzasadniania czy też poszukiwania innych niż powodujących nieważność postępowania naruszeń prawa, do jakich mogło dojść w postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym²⁸².

Skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym zaliczana jest do środków należących do systemu ograniczonego zaskarżania, w którym skarżący ma nie tylko obowiązek wskazania podstawy zaskarżenia, ale sama ustawa w sposób enumeratywny określa, jakiego rodzaju naruszenia mogą stanowić podstawę środka odwoławczego. W ślad za tym modelem ustawodawca w art. 174 p.p.s.a. wskazał podstawy skargi kasacyjnej, które mogą polegać na dwojakiego rodzaju naruszeniach. Zgodnie z tym przepisem, skargę kasacyjną można oprzeć na zarzucie naruszenia:

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

Zarzuty podlegające rozpoznaniu przez sąd II instancji w wyniku wniesienia skargi kasacyjnej są zatem przedmiotowo ograniczone. Zostały określone w szeroki sposób, gwarantując tym samym lepszą kontrolę orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych, a co za tym idzie – pełniejszą realizację zasady dwuinstancyjności postępowania sądowoadministracyjnego. Ich właściwe wskazanie oraz należyte uzasadnienie ma istotny wpływ na zakres oraz głębokość kontroli instancyjnej, ze względu na związanie NSA granicami skargi kasacyjnej. Każde uzasadnienie zarzutów kasacyjnych, także szczątkowe, błędne lub nie na temat, podlega ocenie dopiero przy merytorycznym rozpoznaniu spraw.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy wskazać, że dopuszczalność skargi kasacyjnej wyznaczają naruszenia prawa oraz błędy i uchybienia sądu I instancji. Wydaje się, że należy tu poczynić kilka uwag natury ogólnej w kwestii błędów oraz naruszeń prawa sądu. Najczęściej błędy te klasyfikuje się na dotyczące postępowania oraz dotyczące wyrokowania. Tkwiące w orzeczeniu mogą być błędami orzeczenia lub błędami rozumowania (*errores in iudicando*) na etapie budowania orzeczenia sądowego, a te powstające w postępowaniu przed wydaniem orzeczenia to błędy postępowania (*errores in procedendo*)²⁸³. Wymieniony podział wykazuje silne związki z etapami postępowania sądowego: instrukcyjną oraz decyzyjną. Jak podkreśla się w doktrynie, „błędy popełnione w fazie instrukcyjnej są zawsze błędami w postępowaniu, zaś błędy popełnione w fazie decyzyjnej zawierają się w grupie błędów w orzekaniu”²⁸⁴. O ile w przypadku

²⁸² Por. Wyrok NSA z dnia 18 maja 2017 r., II FSK 906/15, Legalis nr 1632681.

²⁸³ M. WALIGÓRSKI, *Proces cywilny. Funkcja i struktura*, Warszawa 1947, s. 682–683.

²⁸⁴ G. RZAŚA, *Podstawy skargi kasacyjnej...*, s. 61.

errores in procedendo naruszony zostaje przepis prawa procesowego, o tyle w przypadku *errores in iudicando* może to być zarówno przepis materialny, jak i procesowy²⁸⁵. Ustawodawca jako podstawy skargi kasacyjnej nie wskazał naruszenia prawa polegającego bądź to na zastosowaniu normy nieobowiązującej (*error contra iuris constitutionis*), bądź pominięciu tej, która w systemie prawnym obowiązuje (*error contra iuris in thesi clarum*). G. Rząsa stoi na stanowisku, że i w takich przypadkach możliwe jest podniesienie tego zarzutu w skardze kasacyjnej jako niewłaściwe zastosowanie²⁸⁶, a nie błędna wykładnia, czyli wadliwa interpretacja normy prawnej.

W postępowaniu sadowoadministracyjnym ustawodawca dokonał innej klasyfikacji wad stanowiących podstawę skargi kasacyjnej, przyjmując jako kryterium rodzaj naruszonej normy prawnej (materialnej lub procesowej), czyniąc to na wzór regulacji skargi kasacyjnej zawartej w art. 398³ k.p.c., co nie pozostaje bez znaczenia na poniższe refleksje.

Dla zachowania spójności rozważań należy zasygnalizować, że prawo administracyjne obejmuje triadę norm prawnych, tj. materialnych, procesowych i ustrojowych²⁸⁷, przy czym podział ten ma charakter porządkujący ze względów teoretycznych i praktycznych. Normy te tworzą części prawa administracyjnego²⁸⁸. Prawo administracyjne materialne stanowi fundament prawa administracyjnego i obejmuje normy prawne regulujące wzajemne uprawnienia i obowiązki organów administracyjnych i podmiotów spoza struktury administracji publicznej²⁸⁹. Jest najbardziej rozbudowane i nieskodyfikowane. Dalszych klasyfikacji prawa materialnego administracyjnego dokonał Z. Leoński²⁹⁰. Prawo formalne (procesowe, proceduralne) to ogół norm regulujących sposób postępowania przed organami administracji publicznej, zmierzający do urzeczywistnienia norm materialnych i ustrojowych. Może być ujmowane szeroko lub wąsko. Zdaniem Z. Niewiadomskiego, prawo proceduralne *sensu stricto* to „zespół norm prawnych regulujących uprawnienia i obowiązki uczestników postępowania zmierzającego do rozstrzygnięcia o ustawowo regulowanym prawie lub obowiązkach jednostki w społe-

²⁸⁵ W. SIEDLECKI, *Podstawy rewizji cywilnej...*, s. 42.

²⁸⁶ G. RZAŚA, *Podstawy skargi kasacyjnej...*, s. 63.

²⁸⁷ Por. np. J. SŁUGOCKI, *Prawo administracyjne: podstawowe zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2007, s. 16–17; na temat innych klasyfikacji zob. Z. DUNIEWSKA, w: „System Prawa Administracyjnego”, red. R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI, A. WRÓBEL, T. 1: *Institucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2010, s. 143–151.

²⁸⁸ Inaczej W. Dawidowicz, który postulował wydzielenie odrębnych trzech gałęzi prawa w miejsce części prawa administracyjnego – zob. W. DAWIDOWICZ, *W kwestii pojęcia prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1971, z. 6, s. 899.

²⁸⁹ Zob. np. J. LANG, w: *Prawo administracyjne*, red. M. WIERZBOWSKI, Warszawa 2007, s. 21.

²⁹⁰ Z. LEOŃSKI, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2003, s. 14; IDEM, *Problematyka wyodrębnienia materialnego prawa administracyjnego*, w: „Acta Universitatis Wratislaviensis” 857, Prawo 143, Wrocław 1985, s. 165 i nast.

czeństwie zapewniających ochronę jej interesów prawnych”²⁹¹. Według tego autora, prawo procesowe w szerokim tego słowa znaczeniu jest „zespołem norm regulującym nie tylko uprawnienia i obowiązki uczestników postępowania zmierzającego do rozstrzygnięcia o ustawowo regulowanym prawie lub obowiązkach jednostki, ale także do ustalenia innego skutku prawnego wymaganego ustawą”²⁹². Jurysdykcyjne postępowanie administracyjne zostało skodyfikowane w Kodeksie postępowania administracyjnego, ale oprócz niego występuje szereg administracyjnych postępowań szczególnych, których regulacja została ujęta w licznych przepisach. Z kolei prawo ustrojowe (ustrojowo-organizacyjne) reguluje organizację (strukturę) i zasady działania organów administracji publicznej i innych podmiotów realizujących zadania z zakresu administracji publicznej. M. Miemieć²⁹³, wzorując się na poglądach przedstawicieli doktryny niemieckiej oraz poglądach W. Dawidowicza i J. Filipka, dokonuje wewnętrznego podziału tej części prawa administracyjnego na normy personalne, rzeczowe i organizacyjne. Tę część prawa administracyjnego cechuje nieskodyfikowany charakter.

Wskazany podział ma charakter umowny, gdyż poszczególne normy się zająbiają. Tym samym w jednym akcie normatywnym często znajdują się normy o różnym charakterze. Z tego też powodu niewłaściwe wydaje się mówienie o aktach normatywnych wyłącznie materialnych, procesowych i ustrojowych. Co więcej, zakwalifikowanie określonych norm do jednej z części prawa administracyjnego nie jest zdeterminowane nazwą i tytułem aktu prawnego, lecz treścią przepisów, natomiast „innym miernikom można przypisać charakter pomocniczy”²⁹⁴.

Należy podkreślić, że na prawo administracyjne materialne składają się nie tylko normy prawa krajowego, lecz także przepisy prawa unijnego, które również mogą zostać naruszone i stanowić podstawę skargi kasacyjnej. Nadto, podstawą skargi kasacyjnej w związku z regulacją administracyjnoprawną mogą być przepisy innych gałęzi prawa, np. prawa cywilnego²⁹⁵ czy prawa finansowego²⁹⁶.

Jak zauważono, między normami prawa materialnego i procesowego zachodzą ścisłe zależności, które mogą implikować trudności w zakresie ich rozróżnienia przez strony. Problemy te są, a przynajmniej powinny być, przełamywane

²⁹¹ Z. NIEWIADOMSKI, w: *Prawo administracyjne*, red. Z. NIEWIADOMSKI, Warszawa 2007, s. 123.

²⁹² Ibidem.

²⁹³ M. MIEMIEC, *Klasyfikacja norm ustrojowoprawnych administracji publicznej*, w: „Acta Universitatis Wratislaviensis” 857, Prawo 143, Wrocław 1985, s. 211 i nast.

²⁹⁴ Z. DUNIEWSKA, w: „System Prawa Administracyjnego”, red. R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI, A. WRÓBEL, T. 1: *Instytucje prawa administracyjnego...*, s. 130.

²⁹⁵ B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI, *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, Warszawa 2015, s. 329.

²⁹⁶ Szerzej na temat przenikania się i wzajemnego oddziaływania prawa administracyjnego z innymi gałęziami prawa zob. np. A. ZIÓLKOWSKA, *Prawo jako instrument sterowania administracją publiczną*, w: *Administracja. Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. J. Blicharz, L. ZACHARKO, Katowice 2018, s. 65–68.

dzięki wprowadzeniu przymusu adwokacko-radcowskiego w zakresie przygotowania skargi kasacyjnej. Błędne zakwalifikowanie uchybień sądu wskazanych w skardze kasacyjnej nie powinno skutkować *a limine* odrzuceniem skargi²⁹⁷.

Naruszenie prawa materialnego jako podstawa skargi kasacyjnej może mieć dwie formy: błędną wykładnię lub błędne zastosowanie. Syntetycznej analizy wymaga także kwestia dopuszczalności oparcia skargi kasacyjnej na zarzucie błędnej wykładni lub niewłaściwego zastosowania i kumulatywnie jako naruszenia prawa materialnego. Takiej sytuacji nie należy *a priori* odrzucać, tym bardziej, że błędne zastosowanie normy prawa materialnego może być rezultatem jej wadliwej wykładni. W tym zakresie jednak nie ma zgodności w doktrynie i judykaturze. Z jednej strony podkreśla się w orzecznictwie sądowym, że nie mogą być one popełnione w sposób łączny, bo dotyczą różnych etapów procesu stosowania prawa²⁹⁸, z drugiej zaś – że oba naruszenia prawa materialnego nie wykluczają się²⁹⁹. Z ostatnim poglądem należy się zgodzić, zwłaszcza w typowej dla prawa administracyjnego sytuacji wykładni i subsumcji zwrotów nieostrych.

Naruszenie prawa materialnego może być uznane za podstawę skargi kasacyjnej przy bezspornym stanie faktycznym sprawy³⁰⁰. W sytuacji wadliwego ustalenia stanu faktycznego zarzut naruszenia prawa materialnego przez błędne zastosowanie wydaje się przedwczesny. Ocena zasadności zarzutu naruszenia prawa materialnego powinna zostać dokonana wyłącznie na podstawie konkretnego, ustalonego w sprawie stanu faktycznego. Ustaleń tych dokonuje organ administracji publicznej, z kolei sąd administracyjny ocenia, czy do ustalonego stanu faktycznego prawidłowo zastosowano właściwą normę prawną (prawidłowość subsumcji). Jak wynika z orzecznictwa sądowego, „Zarzutami naruszenia prawa materialnego nie można zwalczać ustaleń faktycznych. Przyjmuje się bowiem, że stawiając tylko zarzut naruszenia prawa materialnego, skarżący kasacyjnie akceptuje w istocie stan faktyczny przyjęty przez organ, a następnie sąd I instancji za podstawę oceny wykładni i zastosowania tych przepisów”³⁰¹, a próba zwalczenia ustaleń faktycznych poczynionych przez sąd I instancji nie

²⁹⁷ Por. Postanowienie NSA z dnia 10 czerwca 2008 r., II GSK 174/08, Legalis nr 123806; także B. GRUSZCZYŃSKI, *Jak uniknąć błędów przy składaniu skarg kasacyjnych*, cz. 1, „Prawo i Podatki” 2005, nr 1, s. 24.

²⁹⁸ Wyrok NSA z dnia 8 października 2015 r., II GSK 1909/14, Legalis nr 1362827; Wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2008 r., II GSK 510/07, Legalis nr 119230; podobnie G. BORKOWSKI, *Skarga kasacyjna – po roku obowiązywania ustawy*, „Monitor Podatkowy” 2006, nr 3, s. 18.

²⁹⁹ Wyrok NSA z dnia 20 listopada 2007 r., II FSK 343/07, Legalis nr 139737; Wyrok NSA z dnia 22 lutego 2006, I OSK 873/05, Lex nr 194866; B. DAUTER, *Metodyka pracy sędziego...*, s. 499; B. GRUSZCZYŃSKI, w: *Postępowanie przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. B. DAUTER, B. GRUSZCZYŃSKI, A. KABAT, M. NIEZGÓDKA-MEDEK..., s. 406.

³⁰⁰ Zob. Wyrok NSA z dnia 15 listopada 2017 r., II OSK 2945/16, Legalis nr 1697948.

³⁰¹ Wyrok NSA z dnia 20 października 2017 r., I FSK 364/16, Legalis nr 1694028.

może nastąpić przez zarzut naruszenia prawa materialnego³⁰², co jest ewentualnie możliwe na podstawie, o której mowa w art. 174 pkt 2 p.p.s.a. Niewłaściwe zastosowanie przepisów materialnych zasadniczo pozostaje w ścisłym związku z ustaleniami stanu faktycznego sprawy i może być wykazane pod warunkiem wcześniejszego obalenia tych ustaleń³⁰³. Niedopuszczalne jest podnoszenie zarzutu naruszenia przepisów postępowania zamiast zarzutu naruszenia prawa materialnego po to, by w ten sposób kwestionować ustalenia faktyczne³⁰⁴. Niemniej dopuszczalne jest jednoczesne podnoszenie zarówno zarzutu naruszenia prawa materialnego, jak i procesowego. W takich sytuacjach pierwszeństwo zyskuje ten drugi zarzut. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym, w którym wskazuje się, że „do kontroli subsumcji danego stanu faktycznego pod zastosowany przepis prawa materialnego można przejść dopiero wówczas, gdy okaże się, że stan faktyczny przyjęty w zaskarżonym wyroku jest prawidłowy albo nie został skutecznie podważony”³⁰⁵, a ponadto naruszenia przepisów postępowania determinują ocenę prawidłowego zastosowania lub właściwej wykładni przepisów prawa materialnego w sprawie³⁰⁶. Wskazana kolejność rozpatrywania zarzutów wynika z tego, że uwzględnienie naruszenia przepisów postępowania mogłoby uczynić przedwczesnym albo bezprzedmiotowym odniesienie się do zarzutów naruszenia przepisów prawa materialnego.

Zgodnie z dyspozycją art. 174 pkt 1 p.p.s.a., *ab initio* podstawą skargi kasacyjnej może być zarzut błędnej wykładni. O wykładni prawa można mówić w dwóch ujęcia: *sensu largo* i *sensu stricto*. W pierwszym z nich wykładnia oznacza ustalenie rozumienia tekstu prawnego, a także wywnioskowanie z norm odtworzonych dalszych norm oraz reguł kolizyjnych³⁰⁷. Wykładnia w ścisłym tego słowa znaczeniu ogranicza się tylko do ustalenia znaczenia przepisów prawnych³⁰⁸.

Podnosząc zarzut **błędnej wykładni** (*error contra similem vel rationem legis*) przepisu prawa materialnego, wnoszący skargę kasacyjną powinien wskazać, jak przepis ten powinien być rozumiany i na czym polegał błąd sądu przy jego interpretacji³⁰⁹. Wskazanie zatem jako podstawy skargi kasacyjnej naruszenia prawa materialnego przez jego błędną wykładnię oznacza, że wnoszący winien określić, na czym polega błędna wykładnia zastosowana przez sąd

³⁰² Wyrok NSA z dnia 29 czerwca 2016 r., I GSK 1796/14, Legalis nr 1511255.

³⁰³ Wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2017 r., II FSK 691/15, Legalis nr 1637774; Wyrok NSA z dnia 6 kwietnia 2017 r., II FSK 650/15, Legalis nr 1637815.

³⁰⁴ Zob. *Postępowanie sądowoadministracyjne w praktyce*, red. S. BABIARZ, K. AROMIŃSKI, Warszawa 2015, s. 204.

³⁰⁵ Wyrok NSA z dnia 17 października 2017 r., I GSK 1468/15, Legalis nr 1694079.

³⁰⁶ Wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2018 r., II OSK 2476/17, Lex nr 2502512.

³⁰⁷ Por. M. ZIELIŃSKI, *Wykładnia prawa...*, s. 48.

³⁰⁸ Szerzej na temat wykładni, jej etapów i dyrektyw zob. W. PIĄTEK, *Podstawy skargi kasacyjnej...*, s. 229–270.

³⁰⁹ Por. Wyrok NSA z dnia 20 lipca 2011 r., III FSK 335/10, niepubl.

I instancji, a więc na czym polega nieprawidłowe zrekonstruowanie lub rozumienie treści tej normy prawnej, a także jakie winno być jego zdaniem prawidłowe rozumienie tej normy³¹⁰. Należy podzielić poglądy Z. Kmiecika³¹¹ oraz H. Knysiak-Molczyk³¹², że wykładnią należy objąć wszystkie przepisy wchodzące w skład systemu prawnego³¹³, przyjęcie zaś poglądu wyrażającego się w łacińskiej maksymie *clara non sunt interpretanda* nie tylko zawęży granice skargi kasacyjnej, lecz także godzi w zasadę dwuinstancyjności postępowania sądownoadministracyjnego.

Błędna wykładnia deformuje normę prawną wynikającą z prawidłowo ustalonego przepisu prawa i może w szczególności polegać na nieprawidłowym odczytaniu normy prawnej wyrażonej w przepisie, mylnym zrozumieniu jego treści lub znaczenia prawnego, bądź też na niezrozumieniu intencji ustawodawcy³¹⁴. Nadto, może się także odnosić do interpretacji pojęć niedookreślonych i klauzul generalnych.

Zakresem błędnej wykładni jako podstawy skargi kasacyjnej należy objąć proces stosowania prawa, z wyłączeniem ostatniego etapu, który może stanowić drugą postać naruszenia prawa materialnego. Uzasadniając zarzut **niewłaściwego zastosowania** (*error contra ius in hypotesi*) przepisu prawa materialnego, należy wykazać, że sąd stosując przepis popełnił tzw. błąd subsumcji, tzn. że niewłaściwie uznał, iż stan faktyczny przyjęty w sprawie nie odpowiada stanowi faktycznemu zawartemu w hipotezie normy prawnej zawartej w przepisie prawa. Naruszenie prawa materialnego może zatem polegać również na jego niewłaściwym zastosowaniu, będącym konsekwencją błędnej wykładni tego prawa.

Do czasu podjęcia uchwały pełnego składu NSA z dnia 26 października 2009 r.³¹⁵ uznawano, że zarzuty kasacyjne polegające zarówno na naruszeniu prawa materialnego, jak i prawa procesowego mogą być wnoszone tylko w stosunku do orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych³¹⁶, na wzór rozwiązań zaczerpniętych z procedury cywilnej. Podjęcie wspomnianej uchwały spowodowało zmianę, gwarantującą stronom realny dostęp do kontroli spra-

³¹⁰ Wyrok NSA z dnia 1 lutego 2018 r., II GSK 4132/17, Legalis nr 1787755.

³¹¹ Z. KMIECIAK, *Glosa do wyroku NSA z 20 lipca 2004 r.*, FSK 154/04, OSP 2005, nr 6, s. 73.

³¹² H. KNYSIAK-MOLCZYK, *Skarga kasacyjna w postępowaniu...*, s. 227.

³¹³ Inaczej np. Wyrok NSA z dnia 2 lutego 2006 r., II FSK 325/05, Legalis nr 84647.

³¹⁴ Wyrok NSA z dnia 15 grudnia 2017 r., II OSK 698/16, Legalis nr 1729672.

³¹⁵ I OPS 10/09, ONSAiWSA 2010/1, poz. 1.

³¹⁶ Na przykład: Wyrok NSA z dnia 5 grudnia 2008 r., II FSK 1277/07, Legalis nr 197561; Wyrok NSA z dnia 4 stycznia 2007 r., II FSK 80/86, niepubl.; Wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2007 r., II FSK 144/06), Lex nr 291469; por. też Z. KMIECIAK, *Dwuinstancyjne postępowanie sądownoadministracyjne a europejskie standardy sądowej kontroli aktów administracyjnych*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 5, s. 11.

wowanej przez NSA³¹⁷. W sytuacji bowiem, gdy strona przytoczy w *petitum* skargi kasacyjnej wyłącznie zarzut naruszenia prawa przez organ administracji publicznej, nie powiązawszy go z zarzutem naruszenia prawa przez wojewódzki sąd administracyjny, nie jest uzasadnione bezwarunkowe i automatyczne dyskwalifikowanie takiej skargi z powołaniem się na niedopełnienie wymogów określonych w art. 176 p.p.s.a.³¹⁸ Nietostrzeżenie przez wojewódzki sąd administracyjny naruszenia prawa przez organ administracyjny, które mogło mieć wpływ na wynik sprawy, winno zostać powiązane z naruszeniem przepisów ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³¹⁹.

Zarzut naruszenia przepisu prawa materialnego przez niewłaściwe zastosowanie może przybierać dwie formy: pozytywną, gdy zarzut niewłaściwego zastosowania prawa materialnego wiąże się z zarzuceniem zastosowania normy prawnej, która nie powinna być w danej sprawie zastosowana, albo negatywną, która wiąże się z zarzuceniem niezastosowania normy prawnej, która w ocenie wnoszącego skargę kasacyjną powinna być zastosowana w sprawie ze względu na ustalenia jej stanu faktycznego. Adresatem zarzutu jest sąd administracyjny. Skoro tak, to przez niewłaściwe zastosowanie prawa materialnego przez sąd rozumie się sytuację polegającą albo na bezzasadnym tolerowaniu błędu subsumcji popełnionego przez organ administracyjny, albo na bezzasadnym zarzuceniu organowi popełnienia takiego błędu³²⁰. Zatem podstawa kasacyjna wskazana w przepisie art. 174 § 1 pkt 1 *in fine* p.p.s.a. musi zostać odniesiona do przepisów prawa administracyjnego materialnego zastosowanego przez organ administracji publicznej³²¹. Sformułowanie użyte w wymienionym przepisie jest traktowane jak skrót myślowy, choć niektórzy autorzy wskazują, że konstrukcja tej podstawy skargi kasacyjnej jest nieprawidłowa i postulują zmianę przez dookreślenie, że naruszenia prawa materialnego przez błędną wykładnię dopuścił

³¹⁷ Szerzej zob. J.P. TARNO, *Ewolucja orzecznictwa NSA w zakresie podstaw skargi kasacyjnej i zażalenia*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5–6, s. 426–433; zmiany postulował też G. RZĄSA, *Glosa do wyroku TK z dnia 20 września 2006 r. (sygn. akt SK 63/057)*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 4, s. 215; podobnie W. PIĄTEK, *Naruszenie prawa procesowego jako podstawa skargi kasacyjnej do NSA*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, nr 2. Naruszenie prawa procesowego jako podstawa skargi kasacyjnej do NSA, ZNSA 2009, nr 2, s. 28.

³¹⁸ Zob. np. Wyrok NSA z dnia 26 października 2017 r., II FSK 2680/15, Legalis nr 1695162.

³¹⁹ Por. K. RADZIKOWSKI, *Czy niedostrzeżone przez sąd naruszenie przepisów o postępowaniu przed organem administracji może być objęte podstawą kasacyjną, o której mowa w art. 174 pkt 2 p.p.s.a.?*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2008, nr 2, s. 65; Wyrok NSA z dnia 12 stycznia 2018 r., I OSK 1641/17, Lex nr 2463050; Wyrok NSA z dnia 19 września 2017 r., II GSK 1418/17, Lex nr 2404514.

³²⁰ Wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2017 r., II GSK 2735/15, Legalis nr 1618351; podobnie Wyrok NSA z dnia 7 czerwca 2017 r., II GSK 1495/17, Legalis nr 1663891.

³²¹ Tak Z. KMIĘCIAK, *Podstawy skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2005, s. 21.

się organ administracji publicznej³²². Sądy administracyjne nie stosują³²³ bowiem co do zasady norm materialnych w drodze tradycyjnych czterech etapów: 1) ustalenia treści normy prawnej, 2) ustalenia stanu faktycznego, 3) subsumcji, 4) ustalenia konsekwencji prawnych stanu faktycznego na podstawie stosowanej normy prawnej³²⁴. W konsekwencji nie można mówić wprost o niewłaściwym zastosowaniu przez nie prawa materialnego. Rolą sądów administracyjnych jest orzekanie o prawidłowości zastosowania przez organy administracyjne norm prawa materialnego³²⁵, a nie ich stosowanie. Takie rozumowanie spotkało się z krytyką³²⁶, gdyż skoro ustawodawca nakazuje oparcie środka odwoławczego na zarzucie naruszenia prawa materialnego, to w drodze wykładni funkcjonalnej należy uznać, że stosowanie przepisu prawa przez sąd administracyjny polega również na uczynieniu takiego przepisu wzorcem kontroli legalności decyzji administracyjnej (lub innego działania administracji). Takie „weryfikacyjne stosowanie normy prawnej może zostać uznane za stosowanie prawa”³²⁷. Argumentacja przemawiająca za stosowaniem przez sądy administracyjne prawa materialnego po nowelizacji z sierpnia 2015 r. zyskała na sile w związku z poszerzeniem zakresu merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne.

Generalnie naruszenie prawa materialnego można odnieść do przypadków skarg na akty indywidualne (decyzje, postanowienia oraz inne czynności i akty, o których mowa w art. 3 § 2 pkt. 1–4a oraz art. 8–9 p.p.s.a.), gdyż w tych sytuacjach normy materialne są możliwe do wyróżnienia czy wyraźnej delimitacji od innych norm. Pozostałe rodzaje skarg przysługują na formy działania administracji, których podstawą są przede wszystkim przepisy ustrojowe, i w tych przypadkach nie zawsze występuje związek z prawem materialnym³²⁸. W sytuacji naruszenia prawa ustrojowego przez organ administracyjny najczęściej zachodzi zazwyczaj kwalifikowana wada, będąca przyczyną nieważności decyzji, a sąd podejmuje orzeczenie, o którym mowa w art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a. lub art. 145 § 1 pkt 3 p.p.s.a. Niemożność zakwalifikowania naruszenia prawa ustrojowego jako przesłanki stwierdzenia nieważności postępowania admini-

³²² H. KNYSIAK-SUDYKA, w: *Postępowania sądowoadministracyjne*, red. T. Woś..., s. 479.

³²³ Zob. np. Wyrok NSA dnia 24 czerwca 2005 r., FSK 1462/04, Legalis nr 824864. Wyjątkowo orzekają reformatoryjnie na podstawie art. 146 § 2 p.p.s.a., a po nowelizacji z 2015 r. także na podstawie art. 145a § 1 p.p.s.a.

³²⁴ J. WRÓBLEWSKI, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1972, s. 50 i nast.

³²⁵ Tak też J. BORKOWSKI, *Kontrola zgodności z prawem decyzji administracyjnych sprawowana przez Naczelnego Sąd Administracyjny*, „Nowe Prawo” 1985, nr 9, s. 14 i nast.

³²⁶ Zob. R. HAUSER, W. PIĄTEK, A. SKOCZYŁAS, *Środki odwoławcze w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, w: „System Prawa Administracyjnego”, red. R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI, A. WRÓBEL, T. 10: *Sądowa kontrola administracji...*, s. 441 i nast.

³²⁷ Uzasadnienie Uchwały NSA z dnia 26 października 2009 r., I OPS 10/09, ONSAiWSA 2010/1, poz. 1.

³²⁸ Por. B. ADAMIAK, *Uwagi o modelu dwuinstancyjnego postępowania sądowoadministracyjnego*, w: *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności*, Łódź 2004, s. 31 i nast.

stracyjnego powinna być potraktowana jako naruszenie przez organ administracji prawa materialnego lub prawa procesowego, co nakazuje sądowi administracyjnemu I instancji uchylenie takiego rozstrzygnięcia na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a-c p.p.s.a. Z kolei dokonanie przez sąd I instancji nieprawidłowej oceny naruszenia przez organ administracji przepisów ustrojowych może być podstawą skargi kasacyjnej. Zdaniem J.P.Tarno³²⁹, naruszenie prawa ustrojowego w przypadku niemożności zakwalifikowania go jako przesłanki nieważności aktu może być uznane za naruszenie albo prawa materialnego, albo prawa procesowego. W. Piątek zauważa, że w takich sytuacjach zarzut naruszenia prawa materialnego mieści się w ramach art. 174 pkt 1 p.p.s.a.³³⁰ W judykaturze wskazuje się, że na potrzeby wymiaru sprawiedliwości normy ustrojowe zalicza się do norm procesowych³³¹. B. Dauter³³² również jest zwolennikiem takiego podejścia, uznając, że normy ustrojowe są bliższe normom procesowym. H. Knyśiak-Molczyk³³³ podkreśla, że nieograniczona możliwość zaskarżania orzeczeń sądu I instancji jest iluzoryczna, gdyż ustawodawca w podstawach skargi kasacyjnej nie uwzględnił norm ustrojowych. Jednocześnie w Wyroku NSA z dnia 30 czerwca 2005 r.³³⁴ kategorycznie stwierdzono, że naruszenie normy ustrojowej nie może stanowić podstawy skargi kasacyjnej. Biorąc pod uwagę powyższe oraz racje takie, jak różnorodność norm prawa administracyjnego, zachodzi potrzeba doprecyzowania przepisów ustawy tak, aby zasada instancyjnej kontroli w postępowaniu sądowoadministracyjnym odpowiadała charakterowi tego postępowania, z uwzględnieniem nie tylko norm materialnych i procesowych, lecz także ustrojowych³³⁵.

Uwagi dotyczące potrzeby ponownej redakcji przepisu art. 174 p.p.s.a. zachowują swoją aktualność także w odniesieniu do drugiej postaci naruszenia prawa materialnego. W tym przypadku wszakże błąd sądu polegać może na nieprawidłowej ocenie zastosowania prawa materialnego przez organ administracji publicznej.

³²⁹ J.P. TARNO, *Ewolucja orzecznictwa NSA...*, s. 439.

³³⁰ W. PIĄTEK, *Podstawy skargi kasacyjnej...*, s. 290; podobnie Wyrok NSA z dnia 20 maja 2011 r., I OSK 1040/10, Lex nr 1080854.

³³¹ Wyrok NSA z dnia 21 lutego 2005 r., GSK 1365/04, Lex nr 187156; Wyrok NSA z dnia 1 lutego 2007 r., II FSK 1047/06, Legalis nr 111925; Wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2011 r., II GSK 422/10, Lex nr 992384.

³³² B. DAUTER, *Metodyka pracy sędziego...*, s. 482.

³³³ H. KNYSIAK-MOLCZYK, *Skarga kasacyjna w postępowaniu...*, s. 269–271.

³³⁴ I FSK 295/05, Lex nr 175284.

³³⁵ Podobnie A. KABAT, *Prawo do sądu jako gwarancja ochrony praw człowieka w sprawach administracyjnych*, w: *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997, s. 231, który stoi na stanowisku, że kompetencja kontrolna sądu administracyjnego sprowadza się zatem do oceny legalności działania organu administracji na trzech płaszczyznach oceny zgodności działania z prawem materialnym, dochowania wymaganej procedury, respektowania reguł określonych w przepisach ustrojowych.

W orzecznictwie SN ugruntowany wydaje się pogląd, zgodnie z którym naruszenie prawa materialnego może stanowić podstawę kasacji, jeżeli pozostaje w bezpośrednim związku z wynikiem sprawy, a wywodzący się z niej zarzut naruszenia konkretnego przepisu może doprowadzić do uwzględnienia kasacji, gdy miało ono wpływ na rozstrzygnięcie, tzn. jeśli na skutek błędnej wykładni tego przepisu lub jego niewłaściwego zastosowania zaskarżone orzeczenie nie odpowiada prawu³³⁶. Z orzecznictwa tego sądu wynika ponadto, że w kasacji nie można skutecznie powoływać się na naruszenie przepisu prawa materialnego, który nie był, a także nie mógł być podstawą rozstrzygnięcia, chociaż stanowił przedmiot rozważań sądu i z tej przyczyny został powołany w uzasadnieniu orzeczenia³³⁷.

Przegląd orzecznictwa sądów administracyjnych pozwala np. wskazać na sytuacje stanowiące naruszenie prawa materialnego, jakimi może być naruszenie art. 28 k.p.a.³³⁸, czy naruszenie przepisu o charakterze mieszanym (materialno-procesowym), gdyż mieści się również w ramach podstawy kasacyjnej określonej w art. 174 pkt 1 p.p.s.a.³³⁹, a jednocześnie pozwala on na wskazanie przypadków, które nie mogą być w taki sposób klasyfikowane. Na przykład art. 33 pkt 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, a także art. 225 Ordynacji podatkowej nie mogą być zaliczone do norm prawa materialnego, stąd też zarzut ich naruszenia w związku z art. 174 pkt 1 p.p.s.a.³⁴⁰ lub zarzut naruszenia art. 58 k.p.a., gdyż przepis ten ma charakter procesowy³⁴¹.

Naruszenie przepisów postępowania jako podstawa skargi kasacyjnej może przyjmować takie same formy, jak naruszenie prawa materialnego, przy czym w wypadku oparcia skargi kasacyjnej na tej podstawie skarżący powinien nadto wykazać istotny wpływ wytkniętego uchybienia na wynik sprawy³⁴². Ustawodawca w przypadku zarzutu **naruszenia normy procesowej** wymaga, aby zachodził związek przyczynowy tego typu, że uchybienie to mogło mieć nie tylko wpływ na wynik sprawy, lecz wpływ istotny. Takiego wymogu nie formułuje natomiast w odniesieniu do przesłanki z art. 174 pkt 1 p.p.s.a. Jak wskazuje W. Siedlecki, istnienie tego związku jest oczywiste, skoro celem środka odwoławczego jest spowodowanie uchylenia orzeczenia³⁴³. Naruszenie

³³⁶ Wyroki SN: z dnia 28 kwietnia 2000 r., II CKN 254/00, niepubl.; z dnia 7 marca 2002 r., II CKN 727/99, niepubl.; z dnia 8 listopada 2005 r., I CK 201/05, niepubl.

³³⁷ Wyroki SN: z dnia 7 marca 2002 r., II CKN 727/99, niepubl.; z dnia 8 listopada 2005 r., I CK 201/05, niepubl.

³³⁸ Wyrok NSA z dnia 26 listopada 2014 r., II OSK 1131/13, Legalis nr 1329374.

³³⁹ Wyrok NSA z dnia 22 listopada 2007 r., I FSK 1465/06, Legalis nr 139394.

³⁴⁰ Wyrok NSA z dnia 27 października 2009 r., II FSK 818/08, Legalis nr 213270.

³⁴¹ Wyrok NSA z dnia 24 listopada 2008 r., I OSK 1643/07, Legalis nr 218024.

³⁴² Wyrok NSA z dnia 9 października 2014 r., I OSK 92/13, Legalis nr 1328757; podobnie Wyrok NSA z dnia 17 marca 2017 r., I FSK 1505/15, Legalis nr 1632146.

³⁴³ W. SIEDLECKI, *Podstawy rewizji cywilnej...*, s. 142.

przepisów postępowania nie zawsze jednak musi prowadzić do wadliwego rozstrzygnięcia sprawy. Skarżący kasacyjnie powinien uprawdopodobnić istnienie związku przyczynowego między naruszeniem przepisów postępowania a treścią rozstrzygnięcia, polegającego na tym, że gdyby do tego uchybienia nie doszło, treść rozstrzygnięcia podjętego wyrokiem byłaby inna. W skardze kasacyjnej należy przedstawić argumentację uzasadniającą, że następstwa stwierdzonych uchybień były na tyle istotne, że kształtowały lub współkształtowały treść kwestionowanego orzeczenia, a w sytuacji, gdyby do nich nie doszło wyrok wojewódzkiego sądu administracyjnego byłby inny³⁴⁴. Związek przyczynowy nie musi być realny, jednak musi uzasadniać istnienie hipotetycznej możliwości odmiennego wyniku sprawy.

Problematyka podstawy skargi kasacyjnej wskazanej w art. 174 pkt 2 p.p.s.a. jest w doktrynie przedmiotem ożywionej dyskusji, ale także stanowi przedmiot licznego orzecznictwa sądowego, z którego nie wyłania się jednolity obraz. Podobnie jak w przypadku zarzutu kasacyjnego wskazanego w pkt. 1 art. 174 p.p.s.a., kwestią sporną jest, czy podstawa skargi kasacyjnej powinna zostać odniesiona tylko do sądu administracyjnego, czy także do organu administracyjnego, a co za tym idzie – czy zarzutem z art. 174 pkt 2 p.p.s.a. należy objąć przepisy regulujące postępowanie sądowoadministracyjne, czy również dotyczące postępowania administracyjnego. Istotną rolę w tym zakresie odegrały dwa orzeczenia: Wyrok składu 7 sędziów NSA z dnia 16 stycznia 2006 r.³⁴⁵ oraz wcześniej przywołana Uchwała pełnego składu NSA z dnia 26 października 2009 r. W wyroku z 2006 r. NSA dopuścił możliwość powoływania się w skardze kasacyjnej na naruszenie przepisów regulujących postępowanie przed organami administracyjnymi. W uchwale wskazano, że o naruszeniu przepisów postępowania jako podstawie kasacyjnej, o której mowa w art. 174 pkt 2 p.p.s.a., można mówić w przypadku naruszenia przepisów zarówno postępowania sądowoadministracyjnego, jak i poprzedzającego go postępowania administracyjnego. Podkreśla się w niej możliwość przywoływania jako podstawy skargi kasacyjnej zarówno przepisów postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym (tzw. norm odniesienia), jak i przepisów normujących postępowanie przed organami administracyjnymi (tzw. norm dopełnienia)³⁴⁶. Wskazuje zarazem na konieczność powiązania zarzutu naruszenia przepisu postępowania przez sąd z odpowiednim przepisem postępowania organu³⁴⁷. Podstawa kasacyjna wskazana w art. 174 pkt 2 p.p.s.a. musi się bezpośrednio

³⁴⁴ Por. Wyrok NSA z dnia 10 października 2017 r., II GSK 63/16, Lex nr 2404371.

³⁴⁵ I OPS 4/05, ONSAiWSA 2006 r., nr 2, poz. 39.

³⁴⁶ Zob. np. Wyrok NSA z dnia 12 stycznia 2012 r., I FSK 199/11, Lex nr 1120515; Wyrok NSA z dnia 6 lipca 2011 r., I OSK 261/11, Lex nr 1082708.

³⁴⁷ Zob.: Wyrok NSA z dnia 16 lutego 2010 r., II FSK 1502/08, Lex nr 570208; Wyrok NSA z dnia 17 marca 2010 r., II FSK 1854/08, Lex nr 596030; tak też K. RADZIKOWSKI, *Czy niedostrzeżone przez sąd naruszenie przepisów...*, s. 65; W. PIĄTEK, *Naruszenie prawa procesowego...*, s. 28.

odnosić do postępowania przed sądem administracyjnym I instancji i wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego. Wskazanie przez stronę w *petitum* skargi kasacyjnej jedynie zarzutu naruszenia prawa przez organ administracji publicznej bez powiązania go z zarzutem naruszenia prawa przez sąd I instancji nie powinno bezwarunkowo i automatycznie dyskwalifikować skargi z powołaniem się na niedopełnienie wymagań określonych w art. 176 p.p.s.a. Jak podkreśla W. Piątek³⁴⁸, zarzut naruszenia przepisów postępowania przez wojewódzki sąd administracyjny może zostać oparty wyłącznie na normach postępowania stosowanych przez organ administracyjny, gdyż sąd pierwszoinstancyjny może powielić, a nawet niejako przenieść dalej uchybienia organu. Dotyczy to zwłaszcza zarzutów opartych na art. 145–150 i 151 p.p.s.a. Taki kierunek wykładni spotkał się z krytyką w doktrynie³⁴⁹ i nie przyjął się w pełni w orzecznictwie sądów administracyjnych. J.P. Tarno³⁵⁰ argumentuje, że skoro adresatem zarzutu naruszenia prawa procesowego (podobnie jak i materialnego) jest sąd administracyjny, to podstawą skargi kasacyjnej z art. 174 pkt 2 p.p.s.a. może być naruszenie przez sąd przepisów postępowania sądownoadministracyjnego. B. Adamiak³⁵¹ precyzuje, że przez naruszenie przepisów postępowania sądownoadministracyjnego należy rozumieć naruszenie art. 1 p.u.s.a. wskazującego na zakres i kryteria kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne oraz przepisów prawa o postępowaniu sądownoadministracyjnym w zakresie, w jakim dotyczą: regulacji strony (w tym jej zdolności procesowej i sądowej), składu sądu, rozpoznania sprawy na posiedzeniu jawnym, prawomocności i *res iudicata*, prowadzenia w tożsamej sprawie odrębnych postępowań, granic rozpoznania sprawy sądownoadministracyjnej, sprzeczności między ustaleniami sądu a aktami administracyjnymi oraz przepisów regulujących treść i strukturę orzeczenia. Podobne stanowisko prezentują S. Babiarczyk i K. Aromiński³⁵², podkreślając, że naruszenie przepisów postępowania jako podstawę skargi kasacyjnej należy odnieść do postępowania sądownoadministracyjnego, gdyż to w nim do niego doszło, a nie w postępowaniu przed organami administracji publicznej. Pogląd ten znajduje oparcie w judykaturze³⁵³.

³⁴⁸ W. PIĄTEK, *Podstawy skargi kasacyjnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2011, s. 376; tak też Wyrok NSA z dnia 9 lutego 2006 r., I GSK 1348/05, Lex nr 196840.

³⁴⁹ Na przykład: H. KNYSIAK-MOLCZYK, *Glosa do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego w pełnym składzie z dnia 26 października 2009 r. (I OPS 10/09)*, „Przegląd Sądowy” 2010, nr 4, s. 218–226; EADEM, *Skarga kasacyjna w postępowaniu...*, s. 242–248; Z. KMIĘCIAK, *Glosa do wyroku NSA z dnia 11 stycznia 2006 r., II FSK 104/05*, „Państwo i Prawo” 2006, z. 9, s. 125.

³⁵⁰ J.P. TARNO, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi...*, s. 448–449; podobnie A. KUBIAK-KOZŁOWSKA, *Glosa do wyroku NSA z dnia 11 stycznia 2006 r., sygn. akt II FSK 104/05*, OSP 2007, nr 1, poz. 7, s. 38.

³⁵¹ B. ADAMIAK, w: B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI, *Metodyka pracy sędziego...*, s. 330.

³⁵² *Postępowanie sądownoadministracyjne w praktyce*, red. S. BABIARZ, K. AROMIŃSKI..., s. 205.

³⁵³ Wyrok NSA z dnia 7 lipca 2016 r., II FSK 890/16, Lex nr 2101633; Wyrok NSA z dnia 12 lutego 2016 r., II OSK 1446/14, Legalis nr 1408524; Wyrok NSA z dnia 1 czerwca 2004 r.,

W nowszym orzecznictwie sądowym wskazuje się na mieszane możliwości naruszenia prawa procesowego (przepisy postępowania sądowoadministracyjnego i administracyjnego). Podkreśla się w nim, że podstawa kasacyjna wskazana w art. 174 pkt 2 p.p.s.a. może zostać odniesiona do naruszenia przepisów proceduralnych przez sąd administracyjny, ale także organ administracyjny, jeżeli naruszenie to nie zostało uwzględnione przez wojewódzki sąd administracyjny. Jeżeli uzasadnienie orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego nie zawiera stanowiska co do stanu faktycznego przyjętego za podstawę zaskarżonego rozstrzygnięcia, to może stanowić samodzielną podstawę kasacyjną (art. 174 pkt 2 p.p.s.a.)³⁵⁴.

Przeгляд orzecznictwa sądów administracyjnych pozwala np. wskazać naruszenia prawa procesowego, które mogą stanowić podstawę skargi kasacyjnej. Są to między innymi: zarzut naruszenia art. 162 § 1 Ordynacji podatkowej, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy³⁵⁵; lakoniczne i ogólnikowe uzasadnienie wyroku uchylającego decyzję administracyjną, pozbawiające stronę informacji o przesłankach tego rozstrzygnięcia, a organ administracji – także wskazówek co do kierunku dalszego prowadzenia postępowania administracyjnego, może być naruszeniem mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy³⁵⁶ (naruszenie art. 141 § 1 p.p.s.a.), gdy nie pozwala na kontrolę instancyjną orzeczenia; naruszenie art. 151 p.p.s.a., polegające na niewłaściwym zastosowaniu przepisów nakazujących uwzględnienie skargi (art. 145–150 p.p.s.a.) zamiast art. 151 bądź odwrotnie w powiązaniu z naruszeniem konkretnych przepisów p.p.s.a.³⁵⁷; naruszenie art. 138 § 2 w zw. z art. 105 § 1 k.p.a. jedynie w ramach naruszenia przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć wpływ na wynik sprawy³⁵⁸; wewnętrzna niespójność zaskarżonego wyroku (niezgodność pomiędzy jego sentencją a uzasadnieniem)³⁵⁹; zarzut naruszenia art. 190 p.p.s.a.³⁶⁰ *A contrario* nie jest naruszeniem przepisów postępowania będącym podstawą skargi kasacyjnej ze względu na brak istotnego wpływu na wynik sprawy np.: wskazanie niepełnej podstawy prawnej orzeczenia (jeżeli w ogóle podstawa istniała)³⁶¹, naruszenie art. 113 p.p.s.a.³⁶², a także naruszenie przepisów odnoszących się do formy czynności procesowych³⁶³.

GSK 73/04, „Monitor Prawniczy” 2004, nr 14, s. 632; Wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2008 r., I FSK 1938/07, Lex 51560; Wyrok NSA z dnia 4 marca 2015 r., II GSK 299/14, Lex nr 1677467.

³⁵⁴ Wyrok NSA z dnia 27 kwietnia 2016 r., II GSK 2684/14, Legalis nr 1510146.

³⁵⁵ Wyrok NSA z dnia 15 września 2017 r., I FSK 20/16, POP 2017, nr 5, poz. 77, s. 386.

³⁵⁶ Wyrok NSA z dnia 6 lipca 2017 r., I OSK 1986/16, Legalis nr 1656730 i pośrednio Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 15 lutego 2010 r., II FPS 8/09, ONSAiWSA 2010, nr 3, poz. 39.

³⁵⁷ Wyrok NSA z dnia 20 lutego 2015 r., II OSK 1747/13, Lex nr 1667954.

³⁵⁸ Wyrok NSA z dnia 7 marca 2017 r., II OSK 1019/15, Legalis nr 1631780.

³⁵⁹ Wyrok NSA z dnia 8 listopada 2016 r., II OSK 2801/15, Legalis nr 1554435.

³⁶⁰ Wyrok NSA z dnia 25 listopada 2009 r., II GSK 220/09, Lex nr 587121.

³⁶¹ Wyrok NSA z dnia 21 marca 2006 r., II OSK 1427/05, Lex nr 198181.

³⁶² Wyrok NSA z dnia 1 lutego 2006 r., I OSK 723/05, Lex nr 194368.

³⁶³ T. WIŚNIEWSKI, *Apelacja i kasacja...*, s. 169.

Naruszenia o charakterze kwalifikowanym, stanowiące podstawę do stwierdzenia nieważności postępowania sądownoadministracyjnego, zostały wskazane w art. 183 § 2 p.p.s.a. – sąd ma obowiązek ich uwzględnienia z urzędu, bez względu na to, czy strona powołała je w skardze kasacyjnej, czy też nie. Ich zaistnienie zawsze stanowi naruszenie istotnych norm postępowania³⁶⁴. Pozostałe uchybienia, niewymienione w tym przepisie, muszą wskazywać na hipotetyczny wpływ na wynik sprawy.

W zakończeniu należy jedynie zasygnalizować problematykę związaną z naruszeniem przepisów zawartych w art. 1 § 1 i 2 p.u.s.a. Nie określają one reguł postępowania sądownoadministracyjnego, lecz ramy kontroli sądowej. Ich naruszenie nie może stanowić samoistnej podstawy skargi kasacyjnej, może być natomiast powiązane z naruszeniem przepisów postępowania sądownoadministracyjnego³⁶⁵. Inaczej przyjął NSA w Wyroku z dnia 19 września 2013 r.³⁶⁶, w którym zaznaczył, że naruszenie art. 1 § 2 p.u.s.a. może stanowić samodzielną podstawę kasacyjną, gdy sąd przyjmie inne niż legalność kryterium kontroli, a także gdy dochodzi do naruszenia podziału kompetencji pomiędzy sądami administracyjnymi i sądami powszechnymi³⁶⁷.

Pomimo wielu rozbieżności zgłaszanych przez przedstawicieli doktryny³⁶⁸ oraz niejednolitego orzecznictwa, potrzeba konkretyzacji przepisów regulujących podstawy skargi kasacyjnej nie została uwzględniona przez ustawodawcę w ostatniej nowelizacji ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Prawidłowe przytoczenie zarzutów (konkretnych przepisów prawa materialnego lub procesowego, ewentualnie ustrojowego, z dokładnym oznaczeniem jednostek redakcyjnych – artykułu, ustępu, paragrafu, punktu czy litery) oraz ich należyte uzasadnienie określa granice kontroli sprawowanej przez Naczelny Sąd Administracyjny³⁶⁹. Jak podkreślił NSA w Wyroku z dnia 1 grudnia 2017 r., „uzasadnienie skargi kasacyjnej powinno zawierać rozwinięcie zarzutów kasacyjnych przez przedstawienie argumentacji na poparcie odmiennej wykładni przepisu niż zastosowana w zaskarżonym orzeczeniu lub uzasadnienie zarzutu »niewłaściwego zastosowania« przepisu, zaś w odniesieniu do uchybień przepisom procesowym – także wykazanie, że zarzucane uchybienie rzeczywiście mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy”³⁷⁰. Niewystarczające jest luźne

³⁶⁴ Zob. A. MIĄCZYŃSKI, *Zagadnienie „istotności” przepisów postępowania w polskim procesie cywilnym*, „Studia Cywilistyczne” 1964, T. 5, s. 258.

³⁶⁵ Zob. Wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2006 r., IFSK 467/04, niepubl.; Wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 2011 r., I OSK 58/11, Lex nr 1081036.

³⁶⁶ II OSK 533/12, Lex nr 1408542

³⁶⁷ Wyrok NSA z dnia 14 marca 2012 r., II GSK 121/11, CBOSA.

³⁶⁸ Na przykład Z. KMIECIAK, *Podstawy skargi kasacyjnej...*, s. 21, 27–28.

³⁶⁹ Por. Wyrok NSA z dnia 1 lutego 2018 r., II FSK 192/16, Legalis nr 1740476.

³⁷⁰ II FSK 3263/15, Legalis nr 1711644.

wskazanie kilku przepisów. Podobnie ogólny zarzut „niezgodności z przepisami prawa”, jak również przywołanie samych przepisów prawa, bez wskazania, na czym polega, jest niewystarczający i oznacza niespełnienie wymogu prawidłowego wskazania podstaw kasacyjnych³⁷¹. Do częstych błędów związanych z przytaczaniem podstaw kasacyjnych należy ograniczanie się do wskazania przepisów konstytucyjnych bez jednoczesnego wskazania, na czym polegało naruszenie albo ograniczenie się autora skargi jedynie do postulatów³⁷², a także przywołanie przepisu bez podania aktu prawnego, w którym został zawarty³⁷³. Tymczasem nie jest rolą sądu kasacyjnego domyślanie się, jakie przepisy według autora skargi (kasatora) kasacyjnej zostały naruszone. Podobnie ograniczenie zarzutów skargi kasacyjnej do ogólnikowych twierdzeń o naruszeniu norm konstytucyjnych uniemożliwia jakąkolwiek kontrolę zaskarżonego wyroku co do zgodności z tymi przepisami³⁷⁴. Wskazanie niewłaściwych podstaw skargi kasacyjnej skutkuje brakiem możliwości dokonania oceny prawidłowości wydanego w I instancji rozstrzygnięcia. W takich przypadkach skarga kasacyjna, o ile nie ma podstaw do jej odrzucenia, podlega oddaleniu. W Wyroku z dnia 7 listopada 2017 r. NSA podkreślił, że „nie można oddalić bądź odrzucić skargi kasacyjnej z tego tylko powodu, że treść zarzutów nieporadnie sformułowana w *petitum* została następnie doprecyzowana w uzasadnieniu”³⁷⁵. Zgodnie bowiem z zasadą *falsa demonstratio non nocet*, podstawowe znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie. Zatem takie uchybienie nie powinno pociągać za sobą automatycznie odmowy rozpoznania tego zarzutu.

Precyzując regulację ustawową, Naczelny Sąd Administracyjny stoi na stanowisku, że „podstawy kasacyjne odnoszące się do prawa materialnego powinny wskazywać, na czym miałyby polegać błędna wykładnia dokonana przez sąd I instancji oraz jak powinna wyglądać w ocenie skarżącego kasacyjnie prawidłowa wykładnia przywołanego przepisu”. Nadto, „Uzasadniając zarzut naruszenia prawa materialnego przez jego błędną wykładnię, wykazać należy, że sąd mylnie zrozumiał stosowany przepis prawa, natomiast uzasadniając zarzut niewłaściwego zastosowania przepisu prawa materialnego, wykazać należy, iż sąd stosując przepis popełnił błąd w subsumcji, czyli że niewłaściwie uznał, iż stan faktyczny przyjęty w sprawie odpowiada stanowi faktycznemu zawartemu w hipotezie normy prawnej zawartej w przepisie prawa”³⁷⁶. Podno-

³⁷¹ Wyrok NSA z dnia 30 maja 2008 r., I FSK 568/07, Legalis nr 119696.

³⁷² Zob. np. Wyrok NSA z dnia 29 lipca 2004 r., OSK 533/04, ONSAiWSA 2005, nr 1, poz. 11.

³⁷³ Wyrok NSA z dnia 2 września 2014 r., II OSK 435/13, CBOSA.

³⁷⁴ Wyrok NSA z dnia 20 grudnia 2017 r., I FSK 451/16, POP 2018, nr 1, poz. 2, s. 40; podobnie Wyrok NSA z dnia 31 października 2017 r., II GSK 719/16, Legalis nr 1697511; Wyrok NSA z dnia 28 września 2017 r., I FSK 1725/15, Legalis nr 1688606.

³⁷⁵ II OSK 787/17, Lex nr 2406243.

³⁷⁶ Wyrok NSA z dnia 28 lutego 2018 r., IOSK 2018/17, Lex nr 2495829.

sząc zarzut naruszenia przepisów postępowania, skarżący kasacyjnie powinien określić nie tylko, w jaki sposób zarzucane naruszenie mogłoby mieć istotny wpływ na wynik sprawy, ale winno być sprecyzowane w stopniu umożliwiającym ustalenie granic skargi kasacyjnej³⁷⁷. Podstawy skargi kasacyjnej powinny w pierwszej kolejności zawierać zarzut naruszenia prawa procesowego, za pomocą którego kwestionuje się stan faktyczny, a następnie zarzut naruszenia prawa materialnego.

Ustawodawca w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wyraźnie odróżnia podstawy skargi kasacyjnej od ich uzasadnienia (art. 176, art. 183 § 1 zd. 2 p.p.s.a.). W uzasadnieniu wskazuje się pogląd wojewódzkiego sądu administracyjnego w zakresie kwestionowanej wykładni określonego przepisu, a także własne stanowisko strony wobec zaskarżonego orzeczenia, często wspierane wypowiedziami przedstawicieli doktryny lub poglądami judykatury. Uzasadnienie skargi kasacyjnej powinno przede wszystkim przedstawiać argumenty mające na celu wskazanie słuszności podstaw kasacyjnych. Z treści art. 183 § 1 zd. 2 p.p.s.a. wynika, że strony mogą przytaczać nowe uzasadnienie podstaw kasacyjnych, a nie nowe zarzuty (podniesienie naruszenia innych przepisów prawa). *Ratio legis* tej regulacji jest umożliwienie stronie po wniesieniu skargi kasacyjnej wraz z uzasadnieniem wzmocnienia argumentacji wskazującej na zasadność wniesionego środka odwoławczego bądź przedstawienia nowej argumentacji na ich poparcie. Niemniej mają to być nowe argumenty na rzecz przedstawionych zarzutów, a nie nowe zarzuty, chociażby dało się je ogólnie powiązać z przepisami prawa, na tle których zostały przedstawione. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej zamyka okres dopuszczalnego formułowania podstaw kasacyjnych wyznaczających granice badania sprawy w postępowaniu kasacyjnym. Naczelny Sąd Administracyjny może przeprowadzić kontrolę merytoryczną zarzutu w sytuacji, gdy treść uzasadnienia skargi kasacyjnej pozwala na jednoznaczne określenie, jaką postać naruszenia prawa wnoszący skargę kasacyjną chciał powołać w zarzutach skargi kasacyjnej. Rekonstrukcji zarzutu sformułowanego w skardze kasacyjnej należy dokonywać zarówno na podstawie jej *petitum*, jak i uzasadnienia, które stanowi integralną część skargi. Nieco odmiennie przyjęto w Wyroku z dnia 3 października 2017 r., w którym podkreślono, że „Do Naczelnego Sądu Administracyjnego nie należy wydobywanie z treści uzasadnienia skargi kasacyjnej przytoczonych tam zarzutów i wiązanie ich z powołanymi tam przepisami w celu uzupełnienia przytoczonej w *petitum* skargi kasacyjnej podstawy kasacyjnej, ani też nie spoczywa na tym Sądzie obowiązek formułowania za stronę zarzutów kasacyjnych na podstawie uzasadnienia skargi kasacyjnej”³⁷⁸. Strona przez wnoszenie kolejnych pism procesowych może uzupełnić skargę kasacyjną o nowe argumenty

³⁷⁷ Wyrok NSA z dnia 26 października 2017 r., I OSK 1525/17, Legalis nr 1699193.

³⁷⁸ I OSK 3313/15, Lex nr 2380905.

do czasu rozpoznania sprawy. Z kolei uzupełnienie zarzutów skargi kasacyjnej przez wskazanie konkretnych przepisów prawa, których naruszenia dopuścił się sąd I instancji, może nastąpić tylko w terminie otwartym do wniesienia skargi kasacyjnej. Po upływie tego terminu można ewentualnie uzupełniać argumentację zawartą w jej uzasadnieniu³⁷⁹.

Zarówno zarzuty, jak i ich uzasadnienie powinny być ujęte ściśle i zrozumiale, gdyż tylko wtedy możliwe jest pełne merytoryczne ustosunkowanie się NSA do stanowiska wyrażonego w orzeczeniu wojewódzkiego sądu administracyjnego. Nie jest on bowiem władny badać, czy sąd I instancji nie naruszył również innych przepisów, niedostrzeżonych lub pominiętych przy formułowaniu zarzutów skargi kasacyjnej³⁸⁰. Samo ogólnikowe wskazanie zarzutu, bez podania konkretnego przepisu prawa materialnego czy procesowego, nie może być uznane za spełnienie wymagań skargi kasacyjnej³⁸¹. To wszakże do wnoszącego skargę kasacyjną należy takie zredagowanie tego środka odwoławczego, aby umożliwić NSA odniesienie się do stanowiska sądu I instancji we wszystkich kwestiach, które jego zdaniem zostały nieprawidłowo przez ten sąd rozważone czy ocenione. Uzasadnienie winno odnosić się do sprawy, dlatego odwoływanie się do poglądów doktryny czy orzecznictwa jest dopuszczalne, ale wnoszący powinien z tych stanowisk wyprowadzić wnioski dotyczące sprawy. W uzasadnieniu należy odnieść się nie tylko do poglądu przyjętego przez sąd, lecz także sprecyzować własne stanowisko wobec zaskarżonego wyroku, czyli wskazać właściwe znaczenie interpretowanego przepisu³⁸². W orzecznictwie³⁸³ podkreśla się, że obowiązujący przy sporządzaniu skargi kasacyjnej przymus adwokacko-radcowski zapewnia odpowiedni poziom merytoryczny i formalny, umożliwiając NSA dokonanie kontroli zaskarżonego orzeczenia.

W judykaturze wskazuje się, że „Wadliwość zarzutów kasacyjnych tylko czasami jest możliwa do usunięcia w drodze rozumowania poprzez analizę argumentacji zawartej w uzasadnieniu środka zaskarżenia. Wyodrębnienie zarzutów z treści uzasadnienia skargi kasacyjnej zawsze niesie ryzyko nieprawidłowego odczytania intencji strony wnoszącej skargę kasacyjną. Konieczne jest przy tym oddzielenie podstawy kasacyjnej od jej uzasadnienia, które jest niezbędnym elementem skargi kasacyjnej. Braki w zakresie wskazania podstaw kasacyjnych nie podlegają konwalidacji i czynią skargę kasacyjną nieskuteczną, uniemożliwiającą dokonanie merytorycznej oceny tego środka zaskarżenia”³⁸⁴. Zatem

³⁷⁹ Postanowienie NSA z dnia 27 lipca 2010 r., I OSK 243/10, Legalis nr 678209.

³⁸⁰ Zob. Wyrok NSA z dnia 17 lutego 2017 r., I FSK 1303/15, Legalis nr 1605853.

³⁸¹ Wyrok NSA z dnia 5 stycznia 2017 r., II FSK 3880/14, Legalis nr 1558767; podobnie Wyrok NSA z dnia 25 października 2016 r., II OSK 105/15, Legalis nr 1554172.

³⁸² Wyrok NSA z dnia 26 listopada 2010 r., II GSK 1031/09, Lex nr 746036.

³⁸³ Wyrok NSA z dnia 15 listopada 2017 r., I OSK 193/16, Lex nr 2430745.

³⁸⁴ Wyrok NSA z dnia 14 października 2016 r., II GSK 1286/16, Legalis nr 1553952; podobnie Wyrok NSA z dnia 7 września 2017 r., II FSK 2204/15, Lex nr 2373480.

błędne przypisanie zarzutu do niewłaściwej podstawy kasacyjnej, co do zasady, nie dezawuuje całkowicie takiego zarzutu, o ile sposób jego sformułowania pozwala na merytoryczną ocenę w ramach właściwej podstawy kasacyjnej³⁸⁵.

Skarga kasacyjna, w której nie wskazano podstaw kasacyjnych wraz z uzasadnieniem, jest jedynie pozorem środka odwoławczego, sama dotknięta jest wadą niepodlegającą sanacji, co skutkuje jej odrzuceniem. Zmiana lub rozszerzenie podstaw kasacyjnych, przytoczenie nowego uzasadnienia podstaw kasacyjnych sformułowanych w skardze po upływie określonego w art. 177 § 1 p.p.s.a. terminu do wniesienia skargi kasacyjnej skutkuje pozostawieniem ich poza zakresem merytorycznej kontroli³⁸⁶.

Podsumowując, należy podkreślić, że podstawy (przesłanki) określające dopuszczalność środka odwoławczego, w tym skargi kasacyjnej, pełnią wiele funkcji, z których w pierwszej kolejności warto wskazać dwie: prewencyjną oraz konstruktywną. Z jednej bowiem strony „stanowią określony zespół nakazów (dla stron), mających na celu prawidłowe opracowanie i wniesienie środka odwoławczego, jako podstawy wszczęcia i przeprowadzenia postępowania odwoławczego, oraz zapobiegają odrzuceniu przez sąd środka odwoławczego z przyczyn niedopuszczalności, a z drugiej [...] umożliwiają [...] prawidłowe przeprowadzenie postępowania odwoławczego, brak którejkolwiek z nich prowadzi do sytuacji, w której środek odwoławczy, jako kwalifikowana czynność procesowa strony, nie może wywrzeć założonego, podstawowego skutku, tj. przeprowadzenia postępowania w celu rozstrzygnięcia o jego zasadności i jednocześnie o losach zaskarżonego orzeczenia”³⁸⁷. To skarżący kasacyjnie wyznacza zakres kontroli instancyjnej, wskazując, które normy prawa zostały naruszone. Podstawy zaskarżenia mają zatem istotny wpływ na rozmiar i intensywność kontroli drugo-instancyjnej. Wymienione w art. 174 p.p.s.a. podstawy skargi kasacyjnej mają charakter abstrakcyjny i ogólny, z tego powodu w każdej sprawie muszą być one przez wnoszącego skargę kasacyjną ściśle i w miarę możliwości precyzyjnie skonkretyzowane przez wskazanie przepisów, które zostały naruszone³⁸⁸.

3. Wniosek o uchylene lub zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żądanego uchylecia lub zmiany. Jest to tzw. wniosek główny, podstawowy³⁸⁹, wyznaczający granice zaskarżenia. A. Skoczylas³⁹⁰ stoi na stanowisku, że wnio-

³⁸⁵ Wyrok NSA z dnia 10 listopada 2017 r., I OSK 79/16, Lex nr 2441425.

³⁸⁶ Wyrok NSA z dnia 14 stycznia 2018 r., I GSK 658/16, Lex nr 2490721.

³⁸⁷ B. BŁADOWSKI, *Środki odwoławcze w postępowaniu...*, s. 38.

³⁸⁸ Por. Wyrok SN z dnia 18 października 2000 r., V CKN 123/00, Legalis nr 290141; Wyrok SN z dnia 10 listopada 2010 r., I UK 135/10, Legalis nr 315460.

³⁸⁹ W. SIEDLECKI, w: „System Prawa Procesowego Cywilnego”, red. W. SIEDLECKI, T. 3: *Zaskarżanie orzeczeń sądowych...*, s. 64.

³⁹⁰ A. SKOCZYLAS, *Glosa do wyroku NSA z dnia 10 maja 2005 r., FSK 2536/04*, OSP 2006, nr 7–8, poz. 80, s. 381; podobnie Wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 2005 r., OSK 1318/04, ONSAiWSA 2006, nr 1, poz. 26.

skiem skarżącego sąd nie jest związany, a o orzeczeniu sądu drugoinstancyjnego decyduje wynik postępowania kasacyjnego. Dlatego należy zgodzić się z H. Knysiak-Molczyk³⁹¹, która prezentuje pogląd o dopuszczalności wskazania alternatywnych wniosków, co jest uzasadnione niepewnością skarżącego co do uwzględnienia przez NSA podnoszonych w skardze zarzutów. Wnioski te jednak muszą pozostawać w łączności z treścią podnoszonych zarzutów. Niezamieszczenie w skardze kasacyjnej wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia wraz z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany uniemożliwia nadanie jej prawidłowego biegu, podlega usunięciu w trybie określonym w art. 49 § 1 w zw. z art. 176 p.p.s.a.³⁹² Brak ten może także oznaczać, że skarga ta pozbawiona jest jednego ze swych elementów konstrukcyjnych, co uniemożliwia jej merytoryczne rozpoznanie, i może zostać uznana za niedopuszczalną i podlegać odrzuceniu³⁹³.

W orzecznictwie sądowym³⁹⁴ oraz doktrynie³⁹⁵ podkreśla się, że przepisy normujące kompetencje orzecznicze sądu odwoławczego (art. 184–189 p.p.s.a.) nie przewidują możliwości zmiany orzeczenia sądu I instancji przez NSA. Ustawodawca w tym zakresie okazał się nieprecyzyjny. Stąd jeżeli w skardze kasacyjnej zostanie zawarte żądanie zmiany orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego, Naczelny Sąd Administracyjny traktuje to żądanie jako wniosek o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i rozpoznanie skargi w trybie art. 188 p.p.s.a.

Zakres wniosku musi mieścić się w zakresie uprawnień orzeczniczych sądu II instancji i jednocześnie pozostawać w związku z przytoczonymi podstawami kasacyjnymi. Biorąc powyższe pod uwagę, skarżący może wnosić o:

- 1) uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości lub w części i przekazanie sprawy sądowi I instancji do ponownego rozpoznania (orzeczenie kasacyjne – art. 185 § 1 p.p.s.a.);
- 2) uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości lub w części i rozpoznanie skargi (orzeczenie reformatoryjne – art. 188 p.p.s.a.);
- 3) uchylenie zaskarżonego orzeczenia i odrzucenie skargi w sprawie, jeżeli istniały podstawy do odrzucenia przed wojewódzkim sądem administracyjnym (orzeczenie niemerytoryczne, kończące postępowanie – art. 189 p.p.s.a.);
- 4) uchylenie zaskarżonego orzeczenia i umorzenie postępowanie, jeżeli istniały podstawy do umorzenia postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym (orzeczenie niemerytoryczne, kończące postępowanie – art. 189 p.p.s.a.).

³⁹¹ H. KNYSIAK-MOLCZYK, *Skarga kasacyjna...*, s. 160.

³⁹² Postanowienie NSA z dnia 16 czerwca 2015 r., II FSK 923/15, Legalis nr 1313891.

³⁹³ Postanowienie NSA z dnia 30 września 2011 r., II FSK 1837/11, Legalis nr 414045.

³⁹⁴ Wyrok NSA z dnia 30 maja 2008 r., II FSK 459/07, Legalis nr 119673; Wyrok NSA z dnia 19 lipca 2006 r., II FSK 1057/05, Legalis nr 236145.

³⁹⁵ A. KRAWCZYK, w: *Polskie sądownictwo administracyjne – zarys systemu*, red. Z. KMIĘCIAK, Warszawa 2015, s. 217.

Jeżeli przedmiotem skargi kasacyjnej jest postanowienie dopuszczalne jest sformułowanie wniosku wyłącznie o uchylenie zaskarżonego orzeczenia³⁹⁶. Wniosek o uchylenie lub zmianę powinien być doprecyzowany wskazaniem dalszych czynności procesowych, które ma podjąć sąd odwoławczy.

4. Skarga kasacyjna, na skutek nowelizacji kwietniowej z 2015 r., powinna także zawierać **wniosek o jej rozpoznanie na rozprawie albo oświadczenie o zrzeczeniu się rozprawy**. W zamierzeniu ustawodawcy rozpoznanie skarg na posiedzeniach niejawnych istotnie przyczyni się do usprawnienia postępowania kasacyjnego prowadzonego przez NSA. Zgodnie z art. 182 § 2 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje skargę kasacyjną na posiedzeniu niejawnym, gdy strona, która ją wniosła, zrzekła się rozprawy, a pozostałe strony w terminie 14 dni od dnia doręczenia skargi kasacyjnej nie zażądały przeprowadzenia rozprawy. W przypadku skargi kasacyjnej wnoszonej od postanowienia sądu I instancji kończącego postępowanie w sprawie wniosek strony wnoszącej skargę kasacyjną o jej rozpoznanie na rozprawie, inaczej niż w przypadku skargi kasacyjnej od wyroku, nie ma wiążącego charakteru. W konsekwencji skarga kasacyjna na takie postanowienie może być w zależności od oceny NSA rozpoznana na posiedzeniu niejawnym, zgodnie z treścią przepisu art. 182 § 1 i § 3 p.p.s.a.³⁹⁷ Brak skargi kasacyjnej polegający na niezawarceniu wniosku o rozpoznanie skargi kasacyjnej na rozprawie albo oświadczenia o zrzeczeniu się rozprawy może być uzupełniony przez pełnomocnika, o którym mowa w art. 175 p.p.s.a., a także przez stronę osobiście, przez przedłożenie stosownego oświadczenia lub wniosku³⁹⁸.

5.2.6.3. Przymus adwokacko-radcowski

Przymus adwokacko-radcowski, o którym mowa w art. 175 p.p.s.a., srowadza się do wyłączenia z przyczyn prawnych zdolności postulacyjnej strony, o której mowa w art. 34 p.p.s.a., oznaczającej zdolność do osobistego podejmowania i uczestnictwa w czynnościach procesowych³⁹⁹ w zakresie przygotowania skargi kasacyjnej. Wymóg zachowania przymusu adwokacko-radcowskiego ma gwarantować odpowiedni poziom formalny i merytoryczny środka odwoławczego, jakim jest skarga kasacyjna⁴⁰⁰, zwiększając efektywność wniesionego

³⁹⁶ H. KNYSIAK-MOLCZYK, *Rozpoznanie zażalenia w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Przegląd Sądowy” 2006, nr 2, s. 76.

³⁹⁷ Por. Postanowienie NSA z dnia 31 maja 2016 r., I FSK 429/16, Legalis nr 1537347.

³⁹⁸ Postanowienie NSA z dnia 10 listopada 2016 r., II OZ 1281/16, OSP 2017/7-8/72.

³⁹⁹ Zob. M. SYCHOWICZ, *Przymus adwokacko-radcowski w postępowaniu cywilnym*, „Palestra” 1996, nr 7–8, s. 27.

⁴⁰⁰ Por. Wyrok NSA z dnia 15 listopada 2017 r., I OSK 193/16, Lex nr 2430745; zob. też R. HAUSER, *Reforma sądownictwa administracyjnego – podstawowe założenia*, „Przegląd Podatkowy” 2003, nr 10, s. 56; M. SYCHOWICZ, *Przymus adwokacko-radcowski...*, s. 30.

środka i przyczyniając się w ten sposób do realizacji istoty dwuinstancyjności postępowania sądowoadministracyjnego. Przymus adwokacko-radcowski, choć nie zawsze był oceniany pozytywnie, aktualnie jest aprobowany⁴⁰¹, gdyż z jednej strony stanowi swoistego rodzaju wentyl bezpieczeństwa przed pieniaczami, a z drugiej gwarantuje poprawną konstrukcję skargi ze wskazaniem jej podstaw i uzasadnieniem, chroniąc stronę przed konsekwencjami bezskuteczności przygotowanej przez nią skargi. Podobnie regulacje dotyczące przymusu adwokacko-radcowskiego oceniane są przez przedstawicieli doktryny postępowania cywilnego⁴⁰², jako gwarant profesjonalizmu w postępowaniu kasacyjnym oraz wyraz troski ustawodawcy o skuteczność wniesienia skargi. Pomimo wielu obaw formułowanych w doktrynie, w przymusie adwokacko-radcowskim nie upatruje się przejawu ograniczenia stronie prawa do sądu.

Zasadniczo skarga kasacyjna, jako kwalifikowana postać pisma procesowego oraz wysoce sformalizowany środek odwoławczy, powinna być sporządzona przez adwokata lub radcę prawnego, jednak wymóg ten doznaje wyjątków. Jak podkreśla się w orzecznictwie sądowym oraz doktrynie, warunkowi przewidzianemu w art. 175 § 1 p.p.s.a. czyni zadość również sporządzenie skargi kasacyjnej przez osobę niewykonyującą zawodu adwokata, ale wpisaną na listę samorządu adwokackiego i nieukaraną zawieszeniem w wykonywaniu czynności zawodowych, o ile działa we własnej sprawie⁴⁰³. Wymóg przymusu adwokacko-radcowskiego zostaje zachowany również w przypadku, gdy skarga kasacyjna została sporządzona przez osobę wpisaną na listę adwokatów lub radców prawnych, chociaż zatrudnioną na innym stanowisku w organie administracji publicznej, o ile zatrudnienie to nie stanowi podstawy do zawieszenia prawa do wykonywania zawodu⁴⁰⁴. Posiadanie uprawnień do wykonywania wskazanych zawodów musi zostać potwierdzone dokumentem najpóźniej przed upływem terminu do wniesienia skargi kasacyjnej⁴⁰⁵. Skarga kasacyjna nie może zostać przygotowana przez aplikanta. Ponadto, jak podkreślono w Postanowieniu NSA z dnia 21 maja 2013 r., złożenie egzaminu prokuratorskiego nie jest równoznaczne z powołaniem na stanowisko prokuratora, o którym mowa w art. 74 ust. 1 ustawy prawo o prokuraturze⁴⁰⁶. Osoba taka nie posiada uprawnień prokuratora i nie może samodzielnie skutecznie wnieść skargi kasacyjnej⁴⁰⁷.

⁴⁰¹ Tak H. KNYSIAK-MOLCZYK, *Skarga kasacyjna...*, s. 171–172.

⁴⁰² Podobnie J. LAPIERRE, w: *Postępowanie cywilne*, red. J. JODŁOWSKI, Z. RESICH, J. LAPIERRE, T. MISIUK-JODŁOWSKA, Warszawa 2003, s. 418, 422.

⁴⁰³ Postanowienie NSA z dnia 29 kwietnia 2016 r., I FSK 498/16, Legalis nr 1538569.

⁴⁰⁴ Zob. J.P. TARNO, *Prawo o postępowaniu...*, s. 424.

⁴⁰⁵ Zob. Postanowienie NSA z dnia 8 września 2004 r., FSK 371/04, Lex nr 161011.

⁴⁰⁶ Ustawa – Prawo o prokuraturze z dnia 28 stycznia 2016 r., Dz.U. 2017, poz. 1767 ze zm.

⁴⁰⁷ Postanowienie NSA z dnia 21 maja 2013 r., II GZ 230/13, Lex nr 1319006.

Skargę kasacyjną w imieniu organu administracji publicznej może sporządzić adwokat lub radca prawny bądź doradca podatkowy zajmujący stanowisko upoważniające go do działania jako organ⁴⁰⁸. Niemniej posiadanie uprawnień do wykonywania jednego ze wskazanych zawodów musi być udokumentowane wraz ze złożeniem skargi kasacyjnej lub przed upływem terminu do jej wniesienia⁴⁰⁹.

Od przyjętego w przepisie art. 175 p.p.s.a. wymogu ustawodawca wprowadził wyjątki. Skargę kasacyjną może sporządzić sędzia, prokurator, notariusz, radca Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej albo profesor lub doktor habilitowany nauk prawnych, będący stroną, jej przedstawicielem lub pełnomocnikiem. Podobnie gdy skargę kasacyjną wnosi prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka. Przymus adwokacko-radcowski nie obejmuje prokuratora w stanie spoczynku oraz emerytowanego notariusza⁴¹⁰. Zdaniem B. Dautera, taka interpretacja powinna zostać rozciągnięta także na sędziego w stanie spoczynku oraz emerytowanego adwokata, radcę prawnego, radcę Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, profesora i doktora habilitowanego nauk prawnych⁴¹¹.

Pojęcia „profesor” i „doktor habilitowany nauk prawnych” winny być interpretowane na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, określonych w rozdziale V⁴¹². Skarga wniesiona przez osobę z tytułem naukowym doktora nauk prawnych podlega odrzuceniu. Podobnie podlega odrzuceniu skarga kasacyjna sporządzona przez osobę podającą, że jest magistrem prawa, bez wskazania, że jest adwokatem lub radcą prawnym⁴¹³.

Przymus adwokacko-radcowski nie znajduje zastosowania, gdy stroną postępowania jest Prezes Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, a także wówczas, gdy czynności w postępowaniu za organy administracji rządowej, państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej lub Skarb Państwa podejmowane są przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej.

Sędziowie, prokuratorzy, notariusze, profesorzy i doktorzy habilitowani nauk prawnych mogą być pełnomocnikami strony przy sporządzeniu i wniesieniu

⁴⁰⁸ Inaczej J.P. TARNO, *Prawo o postępowaniu...*, s. 378, który wskazuje, że w takim przypadku nie ma osoby, która mogłaby skutecznie udzielić pełnomocnictwa.

⁴⁰⁹ Por. Postanowienie NSA z dnia 8 września 2004 r., FSK 371/04, Legalis nr 93621.

⁴¹⁰ Postanowienie NSA z dnia 12 grudnia 2006 r., II OZ 1388/06, ONSAiWSA 2007 nr 3, poz. 65, s. 130.

⁴¹¹ B. DAUTER, *Metodyka pracy sędziego...*, s. 458.

⁴¹² Dz.U. 2018, poz. 1668 ze zm. Aczkolwiek należy póki co uwzględniać przepisy przejściowe i stosować przepisy ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuk (Dz.U. 2017, poz. 1789 ze zm.).

⁴¹³ Postanowienie NSA z dnia 21 maja 2002 r., OSK 169/04, Legalis nr 97032.

skargi kasacyjnej tylko w razie spełnienia wymagań ogólnych z art. 35 p.p.s.a. Tym samym przepis art. 175 §2 p.p.s.a. stanowi wyjątek niepodlegający wykładni rozszerzającej w stosunku do zasad ogólnych⁴¹⁴.

Ponadto, skarga kasacyjna może być sporządzona przez: 1) doradcę podatkowego – w sprawach obowiązków podatkowych i celnych oraz w sprawach egzekucji administracyjnej związanej z tymi obowiązkami; 2) rzecznika patentowego – w sprawach własności przemysłowej. Możliwość sporządzenia skargi kasacyjnej przez doradcę podatkowego lub rzecznika patentowego została zatem ograniczona do oznaczonych kategorii spraw. Jak wskazuje J.P.Tarno, mogą ją również sporządzić od orzeczeń sądu I instancji „rozstrzygających kwestie uboczne, ale powstałe w związku z rozstrzygnięciem sprawy głównej”⁴¹⁵. Nie oznacza to, że są oni wyłącznie uprawnieni do sporządzania skarg kasacyjnych we wskazanych sprawach⁴¹⁶. Mogą także samodzielnie sporządzać skargi kasacyjne w innych sprawach, gdy sami są stronami postępowań⁴¹⁷.

W doktrynie⁴¹⁸ wskazuje się, że możliwe są dwie sytuacje pełnomocnictwa⁴¹⁹ do sporządzenia skargi kasacyjnej: sporządzenie jej przez adwokata lub radcę prawnego strony w postępowaniu sądownoadministracyjnym (w ramach udzielonego pełnomocnictwa) oraz sporządzenie skargi kasacyjnej przez adwokata lub radcę prawnego, któremu udzielono pełnomocnictwa jedynie do tej czynności, strona zaś w postępowaniu kasacyjnym występuje sama albo przez innego pełnomocnika, niekoniecznie profesjonalnego. Treść pełnomocnictwa do sporządzenia skargi kasacyjnej powinna zawierać sformułowanie „do wniesienia skargi kasacyjnej”, które obejmuje czynności: uprzedniego napisania, zredagowania, wydrukowania, podpisania, nadania na pocztę, przyniesienia do sądu. W przypadku pełnomocnictwa do sporządzenia skargi kasacyjnej stwierdzenie przez wojewódzki sąd administracyjny braków formalnych winno skutkować wezwaniem strony, a nie pełnomocnika, do ich usunięcia. Jeżeli jednak z dokumentu pełnomocnictwa wynika, że umocowanie pełnomocnika obejmuje jedynie występowanie we wszystkich sprawach przed sądem drugoinstancyjnym, to nie obejmuje ono umocowania pełnomocnika do sporządzenia skargi kasa-

⁴¹⁴ Postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 25 września 2008 r., II SA/Bk 463/06, Legalis nr 162938.

⁴¹⁵ J.P. TARNO, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi...*, s. 466.

⁴¹⁶ Por. H. KNYSIAK-SUDYKA, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś..., s. 1065.

⁴¹⁷ Zob. Wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2007 r., I FSK 669/06, Lex nr 354659.

⁴¹⁸ Por. H. KNYSIAK-SUDYKA, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś..., s. 1061.

⁴¹⁹ Inaczej A. Bargiel, T. Lubas, zdaniem których pełnomocnictwo do sporządzenia skargi kasacyjnej nie jest konieczne, gdyż sporządzenie skargi kasacyjnej nie wywołuje żadnych skutków, które następują po wniesieniu skargi do sądu – zob. A. BARGIEL, T. LUBAS, *Pełnomocnik przed sądem administracyjnym*, „Palestra 2010, nr 1–2, s. 124.

cyjnej⁴²⁰, a to ze względu na konieczność ścisłego odczytywania zakresu pełnomocnictwa do niektórych tylko czynności w postępowaniu (art. 36 pkt 3 p.p.s.a.). Obejmuje ono jednak także postępowanie międzyinstancyjne prowadzone przez wojewódzki sąd administracyjny⁴²¹. W doktrynie przyjmuje się, że „pełnomocnictwo do reprezentowania strony w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym obejmuje swoim zakresem sporządzenie i wniesienie skargi kasacyjnej”⁴²². Odmiennego zdania jest W. Piątek⁴²³, który stoi na stanowisku, że pełnomocnictwo udzielone do reprezentacji przed sądem I instancji obejmuje także wniesienie skargi kasacyjnej, przez wzgląd na art. 177 § 1 p.p.s.a., choć strona nie będzie przez tego pełnomocnika reprezentowana w postępowaniu prowadzonym przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. W odróżnieniu od art. 87¹ k.p.c., przymus adwokacko-radcowski nie obejmuje zastępstwa w całym postępowaniu drugoinstancyjnym. Strona w postępowaniu sądownoadministracyjnym może w pełni działać osobiście, korzystając z przyznanej jej zdolności postulacyjnej. Niedołączenie do skargi kasacyjnej pełnomocnictwa stanowi uchybienie formalne, podlegające uzupełnieniu na wezwanie sądu⁴²⁴.

Skargę kasacyjną może przygotować również profesjonalista przyznany stronie w ramach pomocy prawnej przez sąd I instancji. Wówczas to on dokonuje oceny, czy istnieją podstawy do wniesienia skargi kasacyjnej od wydanego w sprawie wyroku. Jeżeli uzna, że skarga choć dopuszczalna byłaby bezzasadna, powinien odmówić sporządzenia kasacji, uzasadniając swoje stanowisko przez wydanie stosownej opinii. Opinia taka stanowi skonsumowanie przyznanego stronie prawa pomocy⁴²⁵. Udzielenie pomocy prawnej obejmuje bowiem także sporządzenie opinii o braku podstaw do złożenia skargi kasacyjnej, co dla strony może stanowić ważną informację, chroniącą ją przed kosztami postępowania.

Użyty przez ustawodawcę zwrot „sporządzenie skargi kasacyjnej” pewien być rozumiany szeroko, nie tylko jako spisanie jej treści, lecz także jej podpisanie⁴²⁶. Ustawodawca w art. 175 p.p.s.a. używa zwrotu „sporządzenie” skargi

⁴²⁰ Postanowienie NSA z dnia 23 listopada 2012 r., I FSK 1472/12, Lex nr 1239149.

⁴²¹ Zob. Postanowienie NSA z dnia 17 grudnia 2009 r., II GZ 278/09, niepubl.

⁴²² Zob. B. DAUTER, *Zarys metodyki pracy sędziego sądu administracyjnego*, wyd 1., Warszawa 2008, s. 76.

⁴²³ W. PIĄTEK, w: *Środki zaskarżenia w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, red. R. HAUSER, W. PIĄTEK, A. SKOCZYŁAS..., s. 170–171; zob. też Postanowienie SN z dnia 27 marca 2008 r., III CZ 8/08 (niepubl.), w którym uznano, że udzielenie pełnomocnictwa procesowego do reprezentowania uczestnika postępowania w sprawie o stwierdzenie zasiedzenia „we wszystkich instancjach” oznacza umocowanie pełnomocnika do sporządzenia i wniesienia skargi kasacyjnej.

⁴²⁴ Zob. A. SIKORSKI, *Przymus adwokacko-radcowski w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2017, nr 2, s. 59.

⁴²⁵ Zob. Postanowienie NSA z dnia 10 stycznia 2005 r., OZ 992/04, niepubl.; Postanowienie NSA z dnia 10 kwietnia 2014 r., I OZ 278/14, Lex nr 1461342.

⁴²⁶ Postanowienie NSA z dnia 15 maja 2008 r., II GSK 503/07, Legalis nr 124799.

kasacyjnej, a nie „wniesienie”. Zatem skargę przygotowaną przez profesjonalnego pełnomocnika może wnieść on sam (wówczas do akt sprawy dołącza się pełnomocnictwo do dokonania tej czynności procesowej) albo strona postępowania sądowoadministracyjnego. Samo bowiem sporządzenie skargi nie jest czynnością procesową i nie wywołuje kontroli instancyjnej.

Nie ma podstaw do odrzucenia skargi kasacyjnej w sytuacji, gdy została ona podpisana zarówno przez adwokata lub radcę prawnego, jak i stronę, gdyż spełniony został wymóg dotyczący przymusu adwokacko-radcowskiego⁴²⁷. Skarżący może w drodze odrębnego pisma procesowego uzupełnić argumentację uzasadnienia skargi kasacyjnej. Nie może jednak sam określać jej podstaw, gdyż stanowiłoby to obejście rygoru związanego ze sporządzaniem skargi kasacyjnej przez profesjonalnego pełnomocnika⁴²⁸. Tryb z art. 49 p.p.s.a. w tym przypadku przy skardze kasacyjnej jest możliwy do zastosowania tylko do wyjaśnienia, czy osoba, która podpisała skargę kasacyjną, jest umocowana do jej sporządzenia w świetle art. 175 p.p.s.a.⁴²⁹, gdy z treści skargi wynika, że została sporządzona przez osobę uprawnioną. Brak podpisu osoby składającej skargę, w przeciwieństwie do niezachowania przymusu adwokacko-radcowskiego, jest brakiem usuwalnym, zatem brak podpisu podlega konwalidacji. Uzupełnienie skargi przez jej podpisanie przez profesjonalnego pełnomocnika może nastąpić w ustawowym terminie do jej wniesienia albo przez złożenie nowej skargi kasacyjnej, z zachowaniem wymogów określonych w art. 175 p.p.s.a. Jeżeli to uczyni po terminie, może wnieść o przywrócenie terminu do dokonania uchybionej czynności⁴³⁰. Za przyjęciem takiego stanowiska przemawia zarówno względ na przysługujące stronie prawo do sądu, jak i obowiązująca w postępowaniu sądowoadministracyjnym zasada dwuinstancyjności⁴³¹. Jednak należy zwrócić uwagę na Postanowienie NSA z dnia 11 marca 2008 r., w którym wskazano, że po uprawomocnieniu się postanowienia o odrzuceniu skargi kasacyjnej z powodu niedopełnienia wymogu, o którym mowa w art. 175 p.p.s.a., nie jest dopuszczalne ponowne skorzystanie z prawa do wniesienia środka odwoławczego, gdyż zostało ono już skonsumowane⁴³².

Adwokat lub radca prawny zobowiązany jest do skorzystania z posiadanych umiejętności oraz doświadczenia zawodowego w celu ochrony interesów osoby,

⁴²⁷ Por. Ł. BŁASZCZAK, *Dopuszczalność skargi kasacyjnej w procesie cywilnym ze względu na wymagania formalne i konstrukcyjne*, cz. 1, „Radca Prawny” 2008, nr 3, s. 6.

⁴²⁸ Wyrok NSA z dnia 17 lipca 2007 r., II OSK 1075/06, Legalis nr 120690.

⁴²⁹ Por. np. Postanowienie z dnia 3 grudnia 2013 r., II FZ 1082/13, Lex nr 1406585.

⁴³⁰ Postanowienie WSA w Opolu z dnia 9 września 2015 r., I SA/Op 97/14, Legalis nr 1778644.

⁴³¹ Zob. W. PIĄTEK, w: *Środki zaskarżenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, red. R. HAUSER, W. PIĄTEK, A. SKOCZYŁAS..., s. 169–170; zob. też Postanowienie NSA z dnia 10 lutego 2011 r., II OZ 58/11, Lex nr 992719; Postanowienie NSA z dnia 18 marca 2011 r., II GZ 108/11, Legalis nr 635822.

⁴³² Postanowienie NSA z dnia 11 marca 2008 r., II GZ 40/08, CBOSA.

którą reprezentuje. Nie jest związany jej żądaniami lub opiniami⁴³³. Wszelkie niedociągnięcia lub błędy osoby sporządzającej skargę kasacyjną uniemożliwiają osiągnięcie celów kontroli instancyjnej orzeczenia. W świetle obowiązującej regulacji prawnej obciążają one stronę skarżącą⁴³⁴. Profesjonalny pełnomocnik nie jest zobowiązany do składania środków odwoławczych na życzenie skarżącego wbrew własnemu przekonaniu i wiedzy. Jako gwarant prawa do sądu legitymuje się on niezależną i niezłym nieskrępowaną autonomią analizy sprawy⁴³⁵.

Sporządzenie skargi kasacyjnej przez jeden z podmiotów wymienionych w art. 175 p.p.s.a. jest warunkiem *sine qua non* skutecznego wniesienia skargi kasacyjnej. Ma charakter materialnoprawny, a niezachowanie przymusu adwokacko-radcowskiego przy sporządzeniu skargi kasacyjnej jest brakiem, który nie podlega uzupełnieniu⁴³⁶ i uzasadnia jej odrzucenie jako niedopuszczalnej⁴³⁷ przez wojewódzki sąd administracyjny. Uchybienie temu wymogowi oznacza błąd konstrukcyjny skargi kasacyjnej i czyni skargę kasacyjną nieskuteczną, uniemożliwiając dokonanie merytorycznej oceny tego środka odwoławczego przez sąd kasacyjny. Strona może z własnej inicjatywy naprawić ten błąd w terminie otwartym do wniesienia skargi kasacyjnej (*ut supra*). Jeżeli to uczyni po terminie, może wnieść o przywrócenie terminu do dokonania uchybionej czynności⁴³⁸. Niedopuszczalne jest złożenie skargi kasacyjnej przez stronę z jednoczesnym złożeniem wniosku o przyznanie prawa pomocy w zakresie całkowitym. Takie działanie strony uznać należy za skutkujące pojawieniem się nieusuwalnej wadliwości skargi kasacyjnej⁴³⁹ w postaci uchybienia przymusowi adwokacko-radcowskiemu.

Przymus adwokacko-radcowski nie znajduje zastosowania w przypadku zażaleń, z jednym wyjątkiem. Zażalenie na postanowienie w przedmiocie odrzucenia skargi kasacyjnej sporządzone przez osobę, która nie jest adwokatem lub radcą prawnym, ani nie należy do kręgu osób wskazanych w art. 175 § 2 i 3 p.p.s.a., winno zostać przez wojewódzki sąd administracyjny odrzucone jako niedopuszczalne, na podstawie art. 178 w zw. z art. 197 § 2 p.p.s.a.⁴⁴⁰ Również i w tym przypadku uchybienie przymusowi adwokacko-radcowskiemu stanowi brak nieusuwalny, niepodlegający konwalidacji w trybie art. 49 p.p.s.a.⁴⁴¹

⁴³³ Postanowienie NSA z dnia 6 listopada 2007 r., I OZ 805/07, Legalis nr 187699.

⁴³⁴ Zob. Wyrok NSA z dnia 5 grudnia 2007 r., II FSK 1374/06, Legalis nr 121257.

⁴³⁵ Zob. A. SIKORSKI, *Przymus adwokacko-radcowski...*, s. 62.

⁴³⁶ Postanowienie NSA z dnia 5 kwietnia 2006 r., II OZ 349/06, Legalis nr 84852; Postanowienie NSA z dnia 8 września 2004 r., FSK 371/04, Legalis nr 93621.

⁴³⁷ Por. Postanowienie NSA z dnia 28 stycznia 2004 r., FSK 3/04, MoP 2004, nr 5, s. 202.

⁴³⁸ Postanowienie NSA z dnia 15 stycznia 2009 r., I OZ 965/08, Legalis nr 1254699.

⁴³⁹ Postanowienie NSA z dnia 2 lutego 2004 r., GSK 9/04, MoP 2004, nr 4, s. 155.

⁴⁴⁰ Postanowienie NSA z dnia 10 kwietnia 2014 r., I OZ 278/14, Lex nr 1461342.

⁴⁴¹ Postanowienie NSA z dnia 20 marca 2012 r., I OZ 169/12, Legalis nr 448505.

5.2.6.4. Wymagania fiskalne

Do innych wymogów formalnych związanych z wniesieniem skargi kasacyjnej niewskazanych w art. 176 p.p.s.a. należy zaliczyć obowiązek uiszczenia wpisu, o którym mowa w art. 211 p.p.s.a.

Wniesienie do wojewódzkiego sądu administracyjnego pisma wszczynającego postępowanie sądowe, jakim są między innymi skarga kasacyjna i zażalenie, związane jest z obowiązkiem uiszczenia opłaty sądowej. Nadto, w każdym piśmie wszczynającym postępowanie sądowe w danej instancji należy podać wartość przedmiotu zaskarżenia, jeżeli od tej wartości zależy wysokość opłaty. Jeżeli przedmiotem zaskarżenia jest należność pieniężna, stanowi ona wartość przedmiotu zaskarżenia. Wpis stosunkowy pobiera się w sprawach, w których przedmiotem zaskarżenia są należności pieniężne i stanowi on procentową (ułamkową) część przedmiotu zaskarżenia. Obliczany jest z uwzględnieniem § 1 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴⁴². Wpis ma charakter stały, jeżeli jego wysokość wynika kwotowo wprost z przepisu prawa. Skarga kasacyjna może podlegać wpisowi stałemu albo stosunkowemu, gdyż o charakterze wpisu od skargi kasacyjnej decyduje jego charakter na etapie wpisu od skargi wnoszonej do WSA⁴⁴³. Zgodnie ze wspomnianym Rozporządzeniem, wpis stały, bez względu na przedmiot zaskarżonego aktu lub czynności, wynosi w sprawach zażaleń na postanowienia wojewódzkich sądów administracyjnych 100 zł (§ 2), wpis od skargi kasacyjnej zaś – połowę wpisu od skargi albo sprzeciwu od decyzji, nie mniej jednak niż 100 zł (§ 3). Wpis od skargi kasacyjnej, wynoszący połowę wpisu od skargi, ze swej istoty ma charakter opłaty stałej, ponieważ zawsze stanowi taki sam ułamek określonej kwoty, a połowa wpisu stałego jest zawsze wpisem stałym⁴⁴⁴.

Obowiązek uiszczenia w należnej wysokości opłaty sądowej od pisma podlegającego takiej opłacie powstaje *ex lege*, z mocy prawa, i wiąże się z samym faktem wniesienia przez stronę pisma podlegającego opłacie. Zarządzenie przewodniczącego wzywające do opłacenia wpisu ma charakter deklaratoryjny i stanowi wyraz obowiązku informacyjnego sądu⁴⁴⁵.

Podmiotem obowiązany do uiszczenia kosztów sądowych w związku z wniesieniem pisma podlegającego opłacie, takim jak skarga kasacyjna czy zażalenie, jest osoba, która wnosi pismo do sądu (art. 214 § 1 p.p.s.a.), aczkol-

⁴⁴² Dz.U. nr 221, poz. 2193 ze zm.; ostatnia zmiana z dnia 27 listopada 2017 r. (Dz.U. 2017, poz. 2263), która obowiązuje od 7 grudnia 2017 r.

⁴⁴³ Zob. Postanowienie NSA z dnia 17 października 2012 r., I GZ 295/12, Legalis nr 1109990.

⁴⁴⁴ Por. Postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 30 czerwca 2008 r., III SA/Gl 831/07, Legalis nr 139775.

⁴⁴⁵ Postanowienie WSA w Olsztynie z dnia 14 kwietnia 2015 r., I SA/Ol 646/14, Legalis nr 1289285.

wiek w tym przypadku należy uwzględnić ewentualne okoliczności zwolnienia strony od wpisu (art. 220 § 4, art. 227 § 2, art. 239, art. 245 § 2, art. 261 p.p.s.a.).

Sąd nie podejmie żadnej czynności na skutek pisma, od którego nie zostanie uiszczona należna opłata. Skarga kasacyjna od wyroku wydanego w sprawach połączonych do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia winna uwzględniać fakt odrębności spraw połączonych. Nie tylko zatem wskazanie podstaw kasacyjnych winno odnosić się do rozstrzygnięcia każdej z nich, lecz i wpis od skargi kasacyjnej (gdy strona skarży wyrok w całości) należy w wysokości odpowiadającej połowie sumy wpisów od skarg pobranych w każdej z połączonych spraw⁴⁴⁶. Skarga kasacyjna oraz zażalenie, od których pomimo wezwania nie został uiszczony należny wpis, podlegają odrzuceniu przez sąd (art. 220 § 3 p.p.s.a.). Przepis art. 220 § 3 p.p.s.a. jest samodzielną podstawą do odrzucenia skargi w przypadku nieuiszczenia wpisu sądowego. W przepisach ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi brakuje jakiegokolwiek podstawy do złagodzenia bądź wyłączenia tego rygoru w sytuacji, gdy różnica pomiędzy uiszczoną a wymaganą kwotą jest niewielka⁴⁴⁷. Jednak w judykaturze wskazuje się, że uiszczenie wpisu sądowego od skargi kasacyjnej w kwocie minimalnie niższej od należnej nie może powodować automatycznego odrzucenia skargi⁴⁴⁸. Przepis art. 220 § p.p.s.a. nie uzależnia w żadnym stopniu odrzucenia skargi od tego, czy należny wpis nie został uiszczony z przyczyn zawinionych przez stronę, czy też strona nie ponosi winy za powyższe uchybienie. Stwierdzenie obiektywnej okoliczności nieuiszczenia wpisu sądowego w terminie jest wystarczającą przesłanką odrzucenia skargi kasacyjnej⁴⁴⁹.

Opłatę sądową należy uiścić przy wniesieniu do sądu pisma podlegającego opłacie. Wpis uiszczony oznacza wpis uiszczony bezpośrednio w kasie sądu lub wpis uiszczony na rachunek bankowy sądu, co wynika z treści art. 219 § 2 p.p.s.a. Wykluczona jest możliwość dokonywania opłat sądowych przez naklejanie znaczków opłaty sądowej. Sądem właściwym jest w tym przypadku wojewódzki sąd administracyjny, który dokonuje weryfikacji wymogów środka odwoławczego, w tym wymogów fiskalnych. W przypadku uiszczenia wpisu na rachunek bankowy datą tą jest data przyjęcia przelewu przez bank, w którym zlecający przelew ma rachunek z kwotą wystarczającą na pokrycie wpisu⁴⁵⁰. Wpłacenie przekazem pieniężnym opłaty sądowej w urzędzie pocztowym lub w banku na konto właściwego sądu w innym banku jest równoznaczne pod względem czasowym z bezpośrednią wpłatą gotówkową do kasy tego sądu lub do banku prowadzącego rachunek bankowy sądu⁴⁵¹. Nie można za skuteczne

⁴⁴⁶ Postanowienie NSA z dnia 29 kwietnia 2011 r., II FSK 832/11, Legalis nr 639301.

⁴⁴⁷ Por. Postanowienie NSA z dnia 30 września 2011 r., II FSK 1977/11, Legalis nr 414063.

⁴⁴⁸ Postanowienie NSA z dnia 15 marca 2016 r., II FZ 1035/15, Legalis nr 1426416.

⁴⁴⁹ Por. Postanowienie NSA z dnia 6 lipca 2011 r., I OSK 1081/11, Legalis nr 627745.

⁴⁵⁰ Postanowienie NSA z dnia 5 kwietnia 2013 r., II FSK 339/13, Legalis nr 918051.

⁴⁵¹ Postanowienie NSA z dnia 6 marca 2013 r., I GSK 189/13, Legalis nr 919084.

uznać uiszczenia opłaty sądowej na rachunek bankowy niewłaściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego. W takiej sytuacji termin uważa się za zachowany jedynie wówczas, gdy niewłaściwy wojewódzki sąd administracyjny dokona w terminie do uiszczenia opłaty sądowej przelania wpłaconej mylnie kwoty na rachunek bankowy właściwego sądu⁴⁵².

Przy uiszczaniu wpisu należy wskazać tytuł wpłaty, rodzaj pisma, od którego wpis jest uiszczany, oraz sygnaturę akt sądowych. Niewskazanie sygnatury, mimo iż utrudnia identyfikację sprawy, której dotyczy wpis, nie może prowadzić do odrzucenia środka odwoławczego i tym samym zamknięcia drogi sądowej⁴⁵³. Podobny skutek wywołuje omyłka pisarska w imieniu i nazwisku strony przy dokonywaniu wpłaty⁴⁵⁴.

Pismo nie podlega opłaceniu jedynie wówczas, gdy już bezpośrednio z jego treści wynika (bez konieczności przeprowadzania jakiegokolwiek postępowania wyjaśniającego), że istnieje podstawa do jego odrzucenia (art. 222 p.p.s.a.) – w przypadku skargi kasacyjnej przesłanki określone zostały w art. 178, art. 180, art. 220 § 3 p.p.s.a., a w odniesieniu do zażalenia – w art. 197 § 2 i art. 220 § 3 p.p.s.a. Wzywanie w takiej sytuacji do uiszczenia opłaty byłoby niezasadne, ponieważ wniesiony wpis i tak podlegałby zwrotowi z urzędu, stosownie do art. 232 § 1 pkt 1 lit. a⁴⁵⁵. Odrzucenie środka odwoławczego przez wojewódzki sąd administracyjny następuje *a limine*, co znajduje także potwierdzenie w § 35 Regulaminu wewnętrznego urzędowania sądów administracyjnych, zgodnie z którym przewodniczący wydziału orzeczniczego przekazuje sprawę sędziemu sprawozdawcy, bez wzywania do uiszczenia wpisu, jeżeli z treści skargi wynika, że podlega ona odrzuceniu. W postanowieniu o odrzuceniu skargi sąd nie jest natomiast uprawniony do określania innej podstawy prawnej i wysokości wpisu sądowego niż ta, jaka wynika z prawomocnego zarządzenia przewodniczącego, czyniąc jednocześnie stronie zarzut, że nie uiściła wpisu w innej wysokości⁴⁵⁶. Nie jest dopuszczalne odrzucenie środka odwoławczego, gdy skarżący wezwany do opłacenia wpisu od skargi zmarł w ostatnim dniu terminu wykonania wezwania⁴⁵⁷.

⁴⁵² Postanowienie NSA z dnia 22 czerwca 2012 r., II GSK 968/12, Legalis nr 1108301.

⁴⁵³ Zob. Postanowienie NSA z dnia 30 października 2009 r., II FSK 1829/09, Legalis nr 708112; Postanowienie NSA z dnia 28 maja 2015 r., I FSK 781/15, Legalis nr 1314376.

⁴⁵⁴ Zob. Postanowienie NSA z dnia 18 grudnia 2014 r., II GSK 2797/14, Legalis nr 1164203.

⁴⁵⁵ Postanowienie NSA z dnia 22 marca 2011 r., II OZ 181/11, Legalis nr 635761.

⁴⁵⁶ Postanowienie NSA z dnia 5 września 2014 r., I GSK 1511/14, Legalis nr 1072361.

⁴⁵⁷ Postanowienie NSA z dnia 25 września 2015 r., II FSK 1550/15, Legalis nr 1333221.

5.3. Postępowania naprawcze

Postępowanie zmierzające do usunięcia braków formalnych środków odwoławczych lub ich uzupełnienia (tzw. postępowanie naprawcze) w postępowaniu międzyinstancyjnym w postępowaniu sądownoadministracyjnym znajduje zastosowanie w odniesieniu do tych elementów środka, które określa się mianem ogólnych wymagań pism procesowych wskazanych w przepisach art. 46 i 47 p.p.s.a. Wady dotyczące elementów konstrukcyjnych (tzw. materialnych) skutkują odrzuceniem środka *a limine*. Pozostałe braki środka odwoławczego wymagają wszczęcia procedury naprawczej w trybie art. 49 p.p.s.a., której celem jest usunięcie braków formalnych pisma, co umożliwi nadanie mu dalszego biegu.

Zgodnie z brzmieniem § 57 ust. 1 Regulaminu wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych, po wniesieniu środka odwoławczego przewodniczący wydziału orzeczniczego bada, czy środek odwoławczy odpowiada wymaganiom formalnym, oraz czy został uiszczony wpis, a w razie potrzeby wzywa do usunięcia braków formalnych lub uiszczenia wpisu. Wykonanie tych czynności przewodniczący wydziału orzeczniczego może powierzyć referendarzowi sądowemu. W przypadku stwierdzenia braków formalnych przez wojewódzki sąd administracyjny w toku postępowania międzyinstancyjnego sąd wzywa, w formie zarządzenia, do ich usunięcia lub uzupełnienia w wyznaczonym siedmiodniowym terminie pod rygorem pozostawienia pisma bez rozpoznania, chyba że ustawa stanowi inaczej. Skuteczność środka odwoławczego dotkniętego wadami formalnymi jest zawieszona, a o jego dalszym biegu decyduje ich usunięcie przez wnoszącego lub jego pełnomocnika. Z tego powodu zarządzenie przewodniczącego o wezwaniu strony do usunięcia braków pisma powinno zostać sformułowane w sposób jasny, jednoznaczny i precyzyjny, tak aby strona nie miała wątpliwości co do przedmiotu wezwania oraz skutków niezastosowania się do jego treści⁴⁵⁸.

Ze względu na treść art. 46 p.p.s.a. należy przyjąć, że zakresem przedmiotowym postępowania naprawczego mogą być uchybienia lub braki dotyczące: oznaczenia sądu, do którego pismo jest skierowane, oznaczenia stron, ich przedstawicieli ustawowych i pełnomocników, podpisu strony albo jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika, wymienienia załączników. Mylne oznaczenie rodzaju pisma w orzecznictwie nie jest uznawane za wadę uniemożliwiającą nadanie mu dalszego biegu, a co za tym idzie – nie stanowi przedmiotu postępowania w trybie art. 49 p.p.s.a.⁴⁵⁹

Przepis art. 49 § 1 p.p.s.a. możliwy jest do zastosowania w międzyinstancyjnym postępowaniu sądownoadministracyjnym w przypadku:

⁴⁵⁸ Zob. Postanowienie NSA z dnia 23 stycznia 2014 r., II GZ 638/13, Legalis nr 799831.

⁴⁵⁹ Zob. Postanowienie SN z dnia 8 grudnia 1997 r., III CKN 289/97, OSNC 1998, nr 5, poz. 90.

- 1) tylko wyjaśnienia, czy osoba, która podpisała skargę kasacyjną, jest uprawniona do jej sporządzenia na podstawie art. 175 p.p.s.a.⁴⁶⁰;
- 2) niedołączenia pełnomocnictwa;
- 3) niedopełnienia przez wnoszącego o przywrócenie terminu niedokonanej w terminie czynności procesowej, polegającego na niedołączeniu do składanego wniosku pisma procesowego w postaci skargi kasacyjnej⁴⁶¹;
- 4) braku wniosku co do rozstrzygnięcia w zażaleniu⁴⁶²;
- 5) braku skargi kasacyjnej niespełniającej wymogu zamieszczenia w niej wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia wraz z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany, uniemożliwiającego nadanie jej prawidłowego biegu⁴⁶³;
- 6) braku skargi kasacyjnej, polegającego na niezawarciu wniosku o rozpoznanie skargi kasacyjnej na rozprawie albo oświadczenia o zrzeczeniu się rozprawy może być uzupełniony przez pełnomocnika, o którym mowa w art. 175 p.p.s.a., a także przez stronę osobiście, przez przedłożenie stosownego oświadczenia lub wniosku⁴⁶⁴;
- 7) braku odpisu⁴⁶⁵ środka odwoławczego; jest to brak istotny, uniemożliwiający w świetle art. 49 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 47 § 1 p.p.s.a. nadanie prawidłowego biegu takiemu pismu; na marginesie warto wskazać, że kwestia skutku braku formalnego w postaci nieprzedłożenia odpisów wnoszonych do sądów administracyjnych pism procesowych stała się przedmiotem Uchwały składu 7 sędziów NSA z dnia 18 grudnia 2013 r., I OPS 13/13⁴⁶⁶;
- 8) niezachowania wynikającego z przepisu art. 252 § 2 p.p.s.a. wymogu złożenia wniosku o przyznanie prawa pomocy na urzędowym formularzu jest brakiem formalnym⁴⁶⁷.

Uchybienia treści zażalenia stanowią brak formalny, który może zostać usunięty w drodze postępowania naprawczego w trybie art. 49 p.p.s.a., nie stanowią zatem *a limine* przyczyny odrzucenia zażalenia. Dopiero bezskuteczność wezwania może spowodować taki skutek.

Do innych wad formalnych środka odwoławczego należy nieuiszczenie wpisu sądowego, o którym mowa w art. 211 p.p.s.a. Skarga kasacyjna oraz zaża-

⁴⁶⁰ Postanowienie NSA z dnia 3 grudnia 2013 r., II FZ 1082/13, Legalis nr 912183.

⁴⁶¹ Postanowienie NSA z dnia 13 maja 2005 r., I OZ 437/05, ONSAiWSA 2006, nr 1, poz. 6, s. 66; Postanowienie NSA z dnia 25 września 2012 r., II GZ 327/12, Legalis 1109257.

⁴⁶² Postanowienie NSA z dnia 19 grudnia 2012 r., I FZ 530/12, Legalis nr 1120962.

⁴⁶³ Postanowienie NSA z dnia 16 czerwca 2015 r., II FSK 923/15, Legalis nr 1313891; Postanowienie NSA z dnia 12 czerwca 2014 r., I FSK 756/14, Legalis nr 989544.

⁴⁶⁴ Postanowienie NSA z dnia 10 listopada 2016 r., II OZ 1281/16, OSP 2017/7-8/72.

⁴⁶⁵ Odpisami mogą być także uwierzytelnione fotokopie bądź uwierzytelnione wydruki poczty elektronicznej (art. 47 § 2 p.p.s.a.).

⁴⁶⁶ Uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 18 grudnia 2013 r., I OPS 13/13, ONSAiWSA 2014, nr 3, poz. 39; podobnie Postanowienie NSA z dnia 12 lutego 2015 r., II FZ 1988/14, Legalis nr 1187795.

⁴⁶⁷ Uchwała NSA z dnia 21 kwietnia 2008 r., I OPS 1/08, ONSAiWSA 2008, nr 5, poz. 74.

lenie, od których pomimo wezwania nie został uiszczony należny wpis, podlegają odrzuceniu przez sąd (art. 220 § 3 p.p.s.a.). Przepis art. 220 § 3 p.p.s.a. jest samodzielną podstawą do odrzucenia skargi w przypadku nieuiszczenia wpisu sądowego. Sąd nie podejmie żadnej czynności na skutek pisma, od którego nie zostanie uiszczona należna opłata. Przewodniczący wzywa wnoszącego pismo, by uiścił opłatę w terminie 7 dni od dnia doręczenia wezwania. Jeżeli pismo wniosła osoba zamieszkała lub mająca siedzibę za granicą, która nie ma w kraju przedstawiciela, przewodniczący wyznaczy termin do uiszczenia opłaty nie krótszy niż 2 miesiące. W sytuacji, gdy pomimo wezwania nie został uiszczony należny wpis, pismo podlega odrzuceniu przez sąd (art. 220 § 3 p.p.s.a.). Jeżeli strona po doręczeniu jej wezwania do uiszczenia opłaty sądowej, ale przed upływem siedmiodniowego terminu złoży wniosek o zwolnienie jej od kosztów sądowych, pierwotne wezwanie traci aktualność. Powinno ono być powtórzone po prawomocnym zakończeniu postępowania w przedmiocie prawa pomocy w sposób niekorzystny dla skarżącego⁴⁶⁸. W takiej sytuacji siedmiodniowy termin do wniesienia opłaty biegnie od daty doręczenia nowego wezwania do uiszczenia opłaty, a nie od doręczenia stronie wypisu postanowienia o odmowie zwolnienia jej od kosztów sądowych ani nie od daty uprawomocnienia się postanowienia oddalającego wniosek o zwolnienie⁴⁶⁹.

Usunięcie wad lub braków formalnych środka odwoławczego otwiera drogę do nadania mu biegu, ustalenia możliwości wykorzystania kompetencji samokontrolnych sądu I instancji, a w przypadku stwierdzenia braku podstaw do ich zastosowania przekazania sprawy do NSA i uruchomienia drugiego etapu postępowania odwoławczego.

5.4. Odrzucenie środka odwoławczego

Odrzucenie środka odwoławczego może stanowić następstwo: niespełnienia wymagań materialnych środka (odrzucenie *a limine* – art. 177a p.p.s.a.⁴⁷⁰), innych wad niemogących stanowić przedmiotu postępowania naprawczego albo nieusunięcia uchybień formalnych w terminie (art. 178 p.p.s.a.), lub nieusunięcia w zakresie wynikającym z zarządzenia przewodniczącego bądź też nieopłacenia środka odwoławczego (art. 220 § 3 p.p.s.a.). Można je również klasyfikować jako mające charakter podmiotowy lub przedmiotowy, o czym była już mowa.

Za wymagania materialne (konstrukcyjne) skargi kasacyjnej należy uznać przytoczenie podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienie. Niespełnienie tych wy-

⁴⁶⁸ Postanowienie NSA z dnia 26 stycznia 2015 r., II OSK 66/15, Legalis nr 1190500.

⁴⁶⁹ Postanowienie NSA z dnia 8 marca 2012 r., II OSK 516/12, Legalis nr 448644.

⁴⁷⁰ Przepis art. 177a p.p.s.a. został dodany ustawą z dnia 9 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2015, poz. 1191), obowiązującą od dnia 1 września 2015 r., w celu dostosowania systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytu-

magań szczególnych, przewidzianych tylko dla skargi kasacyjnej, stanowi wadliwość w zakresie elementów konstrukcyjnych, która nie podlega sanacji i powoduje, że skarga kasacyjna dotknięta jest brakiem istotnym i nienaprawialnym, a w związku z tym podlega odrzuceniu jako niedopuszczalna⁴⁷¹.

Do innych wad niemogących stanowić przedmiotu postępowania naprawczego należy zaliczyć:

- 1) brak legitymacji do wniesienia środka odwoławczego;
- 2) nieistnienie przedmiotu zaskarżenia⁴⁷²;
- 3) złożenie środka przed doręczeniem uzasadnienia orzeczenia lub bez wcześniejszego wniosku o doręczenie uzasadnienia⁴⁷³;
- 4) zaskarżenie orzeczenia za pomocą niewłaściwego środka odwoławczego;
- 5) niezachowanie przymusu adwokacko-radcowskiego przy sporządzaniu skargi kasacyjnej (art. 175 p.p.s.a.) oraz zażalenia na postanowienie o odrzuceniu skargi kasacyjnej (art. 194 § 1 pkt 7 p.p.s.a.) skutkuje odrzuceniem *a limine* (art. 175 w zw. z art. 194 § 4 p.p.s.a.); jest to bowiem brak nieusuwalny⁴⁷⁴;
- 6) nieoznaczenie przedmiotu postępowania kasacyjnego, tj. zaskarżonego orzeczenia (wyroku lub postanowienia) może stanowić przyczynę odrzucenia przez wojewódzki sąd administracyjny skargi kasacyjnej w trybie art. 178 p.p.s.a.⁴⁷⁵;
- 7) niezachowanie terminu do wniesienia środka odwoławczego, chyba że sąd przywrócił termin⁴⁷⁶.

Odrzucenie skargi następuje, jeżeli strona albo jej pełnomocnik wezwana do usunięcia braków w terminie 7 dni nie dochowała go, przy czym możliwe jest ponowne wezwanie do usunięcia braków⁴⁷⁷. Nieusunięcie braków w terminie może stanowić przyczynę odrzucenia przez wojewódzki sąd administracyjny skargi kasacyjnej w trybie art. 178 p.p.s.a. Taki sam skutek wywołuje częściowe usunięcie braków, do których usunięcia wnoszony został wezwany. Warto

cyjnego z dnia 29 lipca 2014 r., SK 22/11, stwierdzającego niezgodność art. 180 w zw. z art. 178 i art. 176 p.p.s.a. z Konstytucją RP.

⁴⁷¹ Postanowienie NSA z dnia 4 marca 2011 r., II OSK 432/10, Legalis nr 634126.

⁴⁷² Por. Postanowienie NSA z dnia 6 kwietnia 2011 r., I OSK 98/10, Legalis nr 636758.

⁴⁷³ Zob. np. Postanowienie NSA z dnia 18 listopada 2016 r., II FZ 728/16, Legalis nr 1536978.

⁴⁷⁴ Postanowienie NSA z dnia 2 sierpnia 2016 r., II OZ 766/16, Legalis nr 1506796.

⁴⁷⁵ Por. B. DAUTER, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. B. DAUTER, B. GRUSZCZYŃSKI, A. KABAT, M. NIEZGÓDKA-MEDEK..., s. 590. Jednak niedokładności w tym zakresie, jeżeli pozwalają ustalić, o jakie orzeczenie chodzi, nie stanowią przeszkody w nadaniu skardze kasacyjnej biegu – Postanowienie NSA z dnia 16 stycznia 2006 r., I FZ 655/05, niepubl.

⁴⁷⁶ Por. np. S. CIEŚLAK, *W kwestii możliwości przyjęcia odmiennych skutków procesowych niezachowania przez skarżącego wymagań prawnych apelacji, kasacji i zażalenia*, „Monitor Prawniczy” 2002, nr 11, s. 495; W. PIĄTEK, *Rozpatrzenie zażalenia w postępowaniu cywilnym i sądoadministracyjnym*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2008, nr 3, s. 127; Postanowienie NSA z dnia 7 lipca 2017 r., III SA/Wa 2873/15, Legalis nr 1665982.

⁴⁷⁷ Wyrok NSA z dnia 8 stycznia 2016 r., I OSK 1676/15, Lex nr 2032732.

wskazać, że odrzucenie skargi (jak i zażalenia) nie jest jej rozpoznaniem co do *meritum*, lecz stanowi konsekwencję stwierdzenia przez sąd pierwszoinstancyjny wystąpienia przyczyn wskazanych w art. 58 p.p.s.a., które uniemożliwiają przyjęcie środka odwoławczego do merytorycznego rozpoznania⁴⁷⁸.

W przypadku odrzucenia środka odwoławczego z powodu jego nieopłacenia istotne jest, że strona może wnieść skargę kasacyjną w terminie wynikającym z art. 177 § 1 p.p.s.a., mimo że jej skarga kasacyjna uprzednio wniesiona została odrzucona na podstawie art. 220 § 3 p.p.s.a.⁴⁷⁹ To samo spostrzeżenie należy odnieść do zażalenia – podobnie jak uprzednie odrzucenie skargi kasacyjnej jako dotkniętej nieusuwalnym brakiem w postaci sporządzenia jej przez osobę niewymienioną w art. 175 p.p.s.a., nie niweczy prawa strony do wniesienia kolejnej skargi kasacyjnej, łącznie z wnioskiem o przywrócenie terminu⁴⁸⁰.

Odrzucenie środka prawnego następuje w drodze postanowienia zaskarżalnego zażaleniem (art. 194 § 1 pkt 8 p.p.s.a.) podjętego przez wojewódzki sąd administracyjny na posiedzeniu niejawnym. W przypadku postanowienia odrzucającego zażalenie z powodu jego niedopuszczalności strona powinna uiścić opłatę sądową od zażalenia na to postanowienie, gdyż brak jest podstaw do przyjęcia, że jest wolne od wpisu na podstawie art. 220 § 4 p.p.s.a. Zgodnie bowiem z treścią art. 220 § 3 i 4 p.p.s.a., wolne od wpisu jest postanowienie sądu o odrzuceniu środków prawnych, jeżeli przyczynę stanowił brak uiszczenia należnego wpisu⁴⁸¹.

Odrzucenie środka odwoławczego przez wojewódzki sąd administracyjny zasadniczo zamyka drogę do dokonania kontroli instancyjnej zaskarżonego orzeczenia przez Naczelny Sąd Administracyjny. Jednakże postanowienie to jest zaskarżalne, należy więc dopuścić jego zmianę w postępowaniu zażaleniowym.

⁴⁷⁸ Uzasadnienie Uchwały 7 sędziów NSA z dnia 29 października 2007 r., II FPS 1/07, ONSAiWSA 2008, nr 1, poz. 2, s. 28.

⁴⁷⁹ Por. Postanowienie SN z dnia 26 marca 2007 r., I UZ 51/06, OSNAPiUS 2008, nr 11–12, poz. 177.

⁴⁸⁰ Zob. Postanowienie WSA w Opolu z dnia 9 września 2015 r., I SA/Op 97/14, Legalis nr 1778644.

⁴⁸¹ Zob. uzasadnienie Postanowienia NSA z dnia 26 października 2005 r., I OZ 1096/05, Legalis nr 89993.

6. Kompetencje autokontrolne wojewódzkiego sądu administracyjnego w postępowaniu międzyinstancyjnym w postępowaniu sądownoadministracyjnym

Po potwierdzeniu przez wojewódzki sąd administracyjny dopuszczalności wniesionego środka odwoławczego, zachowania wymogów formalnych i dochowania terminu do jego wniesienia postępowanie międzyinstancyjne w postępowaniu sądownoadministracyjnym wchodzi w kolejną fazę, tj. sąd bada, czy zachodzą przesłanki do wykorzystania przez niego kompetencji autoremedury, czyli samokontroli zaskarżonego orzeczenia. W takich przypadkach postępowanie odwoławcze nie przechodzi do fazy *ad quem*, a toczy się jedynie przed wojewódzkim sądem administracyjnym (*sądem quo*).

6.1. Istota autokontroli wojewódzkiego sądu administracyjnego

Konstrukcja samokontroli lub inaczej autokontroli⁴⁸² znana jest nie tylko w postępowaniach sądowych, lecz również w postępowaniu administracyjnym, gdzie jest przyrównywana do środka prawnego zwanego remonstracją lub przedstawieniem⁴⁸³. Podobieństwo sprowadza się do przyznania kompetencji organowi pierwszoinstancyjnemu do zmiany decyzji, którą wydał.

Autokontrola oznacza kompetencje sądu I instancji (lub organu) do „samodzielnego, ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy”⁴⁸⁴ po wniesieniu środka zaskarżenia bez nadawania dalszego biegu postępowaniu odwoławczemu. Samokontrola sądu (lub organu) stanowi zatem zespół czynności o charakterze następczym i wtórnym wobec wniesienia środka odwoławczego, który warunkuje możliwość kontroli sądu nad wydanym przez siebie orzeczeniem i uruchamia tok instancji. Ta wyjątkowa kompetencja nie stanowi naruszenia

⁴⁸² W doktrynie używa się obu nazw. Pojęcie „autokontrola” stosuje np. T. Woś (w: T. Woś, H. KNYSIAK-MOLCZYK, M. ROMAŃSKA, *Postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2007, s. 175 i nast.), a terminem „samokontrola” posługuje się np. B. Adamiak (w: B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2006, s. 444). Używane są jeszcze inne określenia, takie jak: autorewizja, samokorekta, autoremedura.

⁴⁸³ Zob. np. W. SUPIŃSKI, *Postępowanie administracyjne. Zarys teorii wraz z komentarzem*, Warszawa 1933, s. 153, a także E. SZEWCZYK, *Remonstracja w prawie administracyjnym procesowym*, Warszawa 2018.

⁴⁸⁴ G. ŁASZCZYCA, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, T. 2., red. G. ŁASZCZYCA, C. MARTYSZ, A. MATAN, wyd. 2., Warszawa 2007, s. 186.

zasady dwuinstancyjności, będąc jednocześnie wyjątkiem od zasady dewolucyjności, realizującym postulat ekonomiki procesowej.

W obowiązującym stanie prawnym można wskazać dwa rodzaje uprawnień samokontrolnych w postępowaniu sądowoadministracyjnym: przysługujące organowi administracyjnemu, którego skarga dotyczy, oraz przysługujące sądowi administracyjnemu I instancji. Samokontrola organu administracyjnego po raz pierwszy została wprowadzona w przepisach dotyczących postępowania sądowoadministracyjnego zawartych w Kodeksie postępowania administracyjnego, w art. 200 § 2 k.p.a.⁴⁸⁵, oraz ustawą z dnia 11 maja 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym – w art. 38 ust. 2⁴⁸⁶. Pomimo zasadności i przydatności tej instytucji, od początku stanowiła ona źródło wielu wątpliwości⁴⁸⁷. Źródłem kompetencji autokontrolnych organu jest art. 54 § 3 p.p.s.a.⁴⁸⁸, art. 64c p.p.s.a. oraz art. 117 p.p.s.a.⁴⁸⁹, natomiast sądu pierwszoinstancyjnego – art. 179a p.p.s.a. oraz art. 195 § 2 p.p.s.a. Pomimo różnic między nimi, warto wskazać na ich punkty zbieżne. Zarówno w przypadku uprawnień samokontrolnych organu, jak i wojewódzkiego sądu administracyjnego na plan pierwszy wysuwa się ich niesamodzielnosc, przejawiająca się w możliwości ich wykorzystania w rezultacie skutecznego wniesienia środka (skargi lub środka odwoławczego), następnie niewyklania w sprawę odpowiednio sądu lub sądu II instancji i działania lub orzeczenia w formie tożsamej z formą kwestionowaną (lub zaskarżoną), nie pozbawiając jednocześnie skarżącego prawa do sądu i prawa do zaskarżenia.

⁴⁸⁵ § 2. Organ administracji państwowej przekazuje skargę wraz z aktami sprawy do sądu administracyjnego w terminie trzydziestu dni od dnia jej wniesienia. Może też w tym terminie, jeżeli uzna skargę w całości za słuszną, zmienić lub uchylić decyzję (w brzmieniu ustawy z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. nr 34, poz. 201), która weszła w życie 27 maja 1990 r.). W Uchwale pełnego składu Izby Cywilnej i Administracyjnej SN z dnia 15 grudnia 1984 r., III AZP 8/83, OSNCP 1985, nr 10, poz. 143 podkreślał, że wspomniany przepis zawiera nadzwyczajne uprawnienia autorewizyjne organu, który wydał zaskarżoną decyzję.

⁴⁸⁶ Organ, którego działanie lub bezczynność zaskarżono, może uwzględnić skargę w całości do dnia wyznaczenia przez sąd terminu rozprawy. Szerzej zob. np. A. KABAT, *Instytucja autokontroli w ujęciu ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, w: *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. P. DOBOSZ, D. DĄBEK, M. SMAGA, Kraków 2001, s. 313–315.

⁴⁸⁷ R. MIKOSZ, *Konsekwencje uwzględnienia przez organ administracji publicznej skargi wniesionej do sądu administracyjnego (zagadnienia wybrane)*, w: „*Ius et lex*”. *Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Kabata*, red. S. PIKULSKI i in., Olsztyn 2004, s. 289.

⁴⁸⁸ zob. np. T. KIELKOWSKI, *Uprawnienia autokontroli organu administracji w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Przeгляд Sądowy” 2004, nr 7–8, s. 181–193; K. SOBIERALSKI, *Uprawnienia autokontrolne organu w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 1, s. 57–68.

⁴⁸⁹ Autoweryfikacja organu w postępowaniu mediacyjnym nie jest nowym uprawnieniem autorewizyjnym. Ustawodawca odsyła w tym zakresie do uprawnień, o których mowa w art. 54 § 3 p.p.s.a. – zob. B. DAUTER, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. B. DAUTER, B. GRUSZCZYŃSKI, A. KABAT, M. NIEZGÓDKA-MEDEK..., s. 542.

Względna dewolutywność środków odwoławczych, pośredni tryb ich wnoszenia, stwarza warunki wykorzystania przyznanych wojewódzkiemu sądowi administracyjnemu uprawnień w ramach art. 179a p.p.s.a. oraz art. 195 § 2 p.p.s.a. Uprawnienia do dokonywania samokontroli z jednej strony hamują uruchomienie mechanizmów właściwej kontroli instancyjnej⁴⁹⁰, a z drugiej – eliminują mnożenie instancji sądowych, służąc racjonalizacji postępowania i realizacji konstytucyjnej zasady rozpatrywania spraw bez nieuzasadnionej zwłoki⁴⁹¹. Jak podkreślał W. Dawidowicz⁴⁹², samokontrola stanowi instrument umożliwiający wykrywanie i usuwanie błędów przez tego, kto jej popełnił. Powstaje jednak pytanie, czy przyznanie się do błędu przez wojewódzki sąd administracyjny buduje zaufanie i autorytet. Wydaje się wszakże, że dopatrzenie się własnego błędu, refleksja nad wydanym orzeczeniem i jego zmiana bez ingerencji sądu wyższej instancji, w granicach przyznanych kompetencji autokontrolnych, z zachowaniem ich wyjątkowego charakteru, nie tylko buduje zaufanie, lecz również wzmacnia autorytet sądu⁴⁹³. Z perspektywy strony takie rozwiązanie powinno być postrzegane jako korzystne, gdyż wcześniej może uzyskać poprawne, wolne od wad orzeczenie, a przecież czas stanowi jedną z głównych wartości procesowych. Niemniej wydanie orzeczenia na skutek wykorzystania uprawnień autokontrolnych na nowo otwiera drogę do uruchomienia toku instancji, gdyż orzeczenia te są zaskarżalne na zasadach ogólnych. Realizacja kompetencji autokontrolnych przez sąd pierwszoinstancyjny nie skutkuje więc dla strony uszczerbkiem w sferze prawa do zaskarżenia orzeczenia. Jednakże zaskarżenie orzeczenia wydanego w trybie art. 179a p.p.s.a. oraz art. 195 § 2 p.p.s.a. wydłuży czas trwania postępowania.

Wyposażenie wojewódzkich sądów administracyjnych w kompetencje autokontrolne w stosunku do wszystkich wydanych przez nie orzeczeń⁴⁹⁴ jest ewenementem w porównaniu z procedurą cywilną oraz karną. Wskazane postępowania sądowe dopuszczają możliwość autoweryfikacji przez sąd I instancji, ale tylko w odniesieniu do postanowień (odpowiednio art. 395 § 2 k.p.c.⁴⁹⁵ oraz

⁴⁹⁰ Zob. B. ADAMIAK, *Odwołanie w polskim systemie postępowania administracyjnego*, Wrocław 1980, s. 70.

⁴⁹¹ Zob. A. KRAWIEC, *Autokontrola decyzji administracyjnej*, Kraków 2012, s. 20.

⁴⁹² W. DAWIDOWICZ, *Zagadnienia teorii organizacji i kierowania w administracji publicznej*, Warszawa 1972, s. 95.

⁴⁹³ Por. M. STAHL, *Kompetencje organu administracji I instancji po wniesieniu odwołania*, „Acta Universitatis Lodzianensis”, Folia Iuridica, 1978, Seria I, z. 31, s. 76.

⁴⁹⁴ Autokontrola w postępowaniu kasacyjnym jest instytucją obowiązującą od 15 sierpnia 2015 r., która została wprowadzona na podstawie art. 1 ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

⁴⁹⁵ Jeżeli zażalenie zarzuca nieważność postępowania lub jest oczywiście uzasadnione, sąd, który wydał zaskarżone postanowienie, może na posiedzeniu niejawnym, nie przysyłając akt sądowi II instancji, uchylić zaskarżone postanowienie i w miarę potrzeby sprawę rozpoznać na nowo. Od ponownie wydanego postanowienia przysługują środki odwoławcze na zasadach ogólnych.

art. 463 § 1 k.p.k.⁴⁹⁶). Cel czynności sądu I instancji jest zbieżny bez względu na procedurę sądową – szybkie rozstrzygnięcie sprawy bez angażowania sądu wyższej instancji⁴⁹⁷, jednak zakres czynności w ramach kompetencji samokontrolnych jest różny. *Ratio legis* tych unormowań prawnych jest przede wszystkim realizacja postulatu prakseologicznego.

Problematyka autokontroli pozostaje w ścisłym związku z zasadą związania wyrokiem pierwszoinstancyjnym sądu (tzw. autoprekluzji), która w tym miejscu wymaga jedynie zasygnalizowania. Zgodnie z art. 144 p.p.s.a., sąd jest związany wydanym wyrokiem od chwili jego ogłoszenia, a jeżeli wyrok został wydany na posiedzeniu niejawnym – od podpisania sentencji wyroku. Jest to swoistego rodzaju „samozwiązanie” sądu, które jednak nie wyklucza dokonywania zmian w sentencji wyroku w ramach procedur rektyfikacyjnych czy samokontrolnych w trybie art. 179a p.p.s.a. oraz art. 195 § 2 p.p.s.a. Odpowiednikiem art. 144 p.p.s.a. w stosunku do postanowień jest art. 164 p.p.s.a., z którego wynika, że postanowienie wydane na posiedzeniu niejawnym wiąże od chwili, w której zostało podpisane wraz z uzasadnieniem; jeżeli sąd postanowienia nie uzasadnia, od chwili podpisania sentencji. Jednak postanowienia niekończące postępowania w sprawie mogą być uchylane i zmieniane wskutek zmiany okoliczności sprawy, chociażby były zaskarżone, a nawet prawomocne (art. 165 p.p.s.a.). Związanie własnym orzeczeniem oznacza zatem, co do zasady, brak możliwości jego wzruszenia na skutek działań własnych sądu. Dopiero skuteczne wniesienie środka odwoławczego legitymuje wojewódzki sąd administracyjny do rozważania istnienia przesłanek zmiany orzeczenia w trybie autoremedury.

6.2. Obowiązek autoremedury sądu I instancji

Stawiając sobie za cel przyspieszenie postępowania sądownoadministracyjnego, ustawodawca w procesie usprawnienia sądownictwa administracyjnego wykorzystał wiele instytucji procesowych zaczerpniętych z regulacji prawnych innych postępowań sądowych, które następnie przenosząc, modyfikował. Do instytucji tych w szczególności należy zaliczyć kompetencje autokontroli. Ich *ratio legis* w postępowaniu sądownoadministracyjnym jest umożliwienie sądowi wydającemu rozstrzygnięcie w I instancji, albo organowi, którego działalności lub bezczynności skarga dotyczy, ponownej weryfikacji orzeczenia (rozstrzyg-

⁴⁹⁶ Sąd, na którego postanowienie złożono zażalenie, może je uwzględnić, jeżeli orzeka w tym samym składzie, w którym wydał zaskarżone postanowienie; w innych wypadkach prezes sądu przekazuje zażalenie niezwłocznie, wraz z aktami lub niezbędnymi odpisami z akt sprawy, sądowi powołanemu do rozpoznania zażalenia.

⁴⁹⁷ Zob. M. BIK, *Autokontrola decyzji administracyjnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2007, nr 11, s. 47.

nięcia lub zaniechania) bez angażowania wojewódzkiego sądu administracyjnego w przypadku skargi do tego sądu lub sądu drugoinstancyjnego – w przypadku skargi kasacyjnej lub zażalenia. Zastosowanie samokontroli ma skutkować szybszym załatwieniem sprawy, a w konsekwencji realizować wyrażoną w art. 7 p.p.s.a. zasadę szybkości postępowania. Jest to możliwe, o ile ustawodawca dopuszcza względną dewolutywność środka. Kompetencja sądu I instancji do dokonania autokontroli wydanego przez siebie orzeczenia jest „swoistym ograniczeniem zasady co najmniej dwuinstancyjnego postępowania sądowego, a u podstaw modyfikacji leży postulat ekonomii i szybkości postępowania”⁴⁹⁸. Do czasu nowelizacji w 2015 r. uprawnienia samokontrolne przysługiwały wojewódzkiemu sądowi administracyjnemu tylko w postępowaniu zażaleniowym (art. 195 § 2 p.p.s.a.). Konstrukcja kompetencji samokontrolnych wojewódzkiego sądu administracyjnego w postępowaniu zażaleniowym została ukształtowana analogicznie do postępowania cywilnego w art. 395 § 2 k.p.c. W aktualnym stanie prawnym kompetencje te przysługują wojewódzkiemu sądowi administracyjnemu także w postępowaniu kasacyjnym. Przesłanki ich zastosowania należy interpretować ściśle, wszakże wykładnia rozszerzająca lub analogia są wyłączone. Warto w tym miejscu zasygnalizować jedynie, że tryb autoremedury w postępowaniu zażaleniowym ma charakter samodzielny w tym sensie, że nie znajduje w nim odpowiedniego zastosowania przepisu art. 179a p.p.s.a.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy przyjąć, że wniesienie środka odwoławczego umożliwi wojewódzkiemu sądowi administracyjnemu wykorzystanie kompetencji autokontrolnych, otwierając postępowanie remonstracyjne⁴⁹⁹, skutkujące ponownym rozpatrzeniem sprawy przy jednoczesnym wyeliminowaniu wcześniejszych uchybień, jakie miały miejsce przed sądem I instancji. W przypadku autoremedury sąd I instancji działa z urzędu, bez konieczności wnoszenia o korektę skarżącego⁵⁰⁰, co nie wyklucza podniesienia nieważności lub wskazania przez skarżącego na oczywistą zasadność⁵⁰¹. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, w którym podkreśla się, że „autokontrola dokonywana jest przez sąd pierwszej instancji z urzędu, a wykorzystanie możliwości uchylenia postanowienia i rozpoznania sprawy po raz wtóry należy traktować jako powinność sądu, mając na uwadze dążenie do

⁴⁹⁸ J. ŚWIECZKOWSKI, *Względna dewolutywność zażalenia w postępowaniu cywilnym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, T. 38, s. 682, a także Postanowienie SN z dnia 18 października 2011 r., III PZ 8/11, OSNP 2012/21-22/265.

⁴⁹⁹ E. SZEWCZYK, *Remonstracja w prawie administracyjnym...*, s. 133.

⁵⁰⁰ Inaczej na temat zażalenia w postępowaniu cywilnym twierdzi H. PIETRZYKOWSKI (*Czynności procesowe zawodowego pełnomocnika w sprawach cywilnych*, Warszawa 2013, s. 456), który stoi na stanowisku, że profesjonalne zażalenie powinno zawierać wniosek o uchylenie zaskarżonego orzeczenia, jeżeli zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 395 § 2 k.p.c.

⁵⁰¹ Inaczej B. GRUSZCZYŃSKI, w: *Postępowanie przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. B. DAUTER, B. GRUSZCZYŃSKI, A. KABAT, M. NIEZGÓDKA-MEDEK..., s. 468.

unikania zbędnej przewlekłości postępowania”⁵⁰². W takich przypadkach postępowanie nie przechodzi do fazy przed sądem drugoinstancyjnym (*ad quem*). Zaistnienie pozytywnych przesłanek do uchylenia zaskarżonego orzeczenia, o których mowa w przepisie art. 179a p.p.s.a. (w przypadku skargi kasacyjnej) lub art. 195 § 2 p.p.s.a. (w postępowaniu zażaleniowym), powinno skutkować wykorzystaniem przez wojewódzki sąd administracyjny przewidzianych w nich kompetencji procesowych, „za czym przemawiają względy szybkości i prostoty postępowania”⁵⁰³, co dla strony oznacza krótkie oczekiwanie na rozstrzygnięcie sprawy. Stosując wszakże autokontrolę, sąd I instancji, działając w trybie wskazanych przepisów, ma kompetencje do uchylenia wydanego uprzednio orzeczenia w całości i obowiązek, na tym samym posiedzeniu, rozpoznania sprawy w całokształcie, a nie w granicach skargi kasacyjnej, do czego właściwy jest sąd odwoławczy.

Tryb autokontroli orzeczeń wydawanych przez sądy administracyjne I instancji w trybie art. 179a p.p.s.a. oraz art. 195 § 2 p.p.s.a. jest przewidziany dla wszystkich orzeczeń, bez względu na przedmiot tego środka odwoławczego. Przyczyny wyposażenia wojewódzkich sądów administracyjnych w takie kompetencje w postępowaniu zażaleniowym są zbieżne z tymi, z powodu których posiadają je one także w postępowaniu kasacyjnym, tj. zapewnienie szybkości postępowania i realizacja postulatu ekonomiki procesowej, zapobieganie mnożeniu instancji oraz racjonalizacja postępowania.

6.3. Aspekt czasowy kompetencji autokontrolnych

Ramy czasowe kompetencji wojewódzkiego sądu administracyjnego do wykorzystania uprawnień samokontrolnych nie pokrywają się z czasem trwania postępowania międzyinstancyjnego. Wykorzystanie kompetencji, o których mowa w art. 179a p.p.s.a. oraz art. 195 § 2 p.p.s.a., stanowi jedynie fragment tego postępowania. Jego moment końcowy jest stosunkowo łatwy do wskazania, gdyż wyznacza go przekazanie akt sprawy do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Bardziej problematyczne jest określenie cezury początkowej. Pytanie bowiem dotyczy tego, czy kompetencje autokontrolne mają zostać wykorzystane przez sąd I instancji po zbadaniu dopuszczalności środka bez oczekiwania na odpowiedź na skargę, czy po upływie terminu do jej wniesienia. Biorąc pod uwagę konieczność realizacji w postępowaniu sądoadministracyjnym zasady równości stron, wydaje się, że wojewódzki sąd administracyjny powinien ko-

⁵⁰² Uzasadnienie Uchwały składu 7 sędziów NSA z dnia 15 września 2010 r., I GPS 1/10, ZNSA 2011, nr 1, poz. 2, s. 118.

⁵⁰³ R. HAUSER, A. SKOCZYŁAS, W. PIĄTEK, *Środki odwoławcze w postępowaniu sądoadministracyjnym w świetle ustawy nowelizującej z dnia 9 kwietnia 2015 r. – analiza najistotniejszych zmian*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, nr 4, s. 15.

rzystać z art. 179a p.p.s.a. albo po otrzymaniu odpowiedzi, albo po bezskutecznym upływie terminu do jej wniesienia⁵⁰⁴. Odpowiedź strony nieskarżącej może dla sądu wojewódzkiego stanowić dopiero źródło przypuszczeń o zasadności wykorzystania kompetencji autokontrolnych albo je potwierdzać bądź pogłębiać. Z pewnością należy przyjąć, że będzie to miało miejsce nie wcześniej niż po doręczeniu odpisu skargi kasacyjnej stronie nieskarżącej.

W ocenie B. Dautera⁵⁰⁵ kontrola dopuszczalności skargi kasacyjnej oraz autokontrola mogą być prowadzone równolegle, w jednym czasie, na tym samym posiedzeniu niejawnym. Niemniej skorzystanie z kompetencji autokontrolnych jest możliwe po ustaleniu poprawności formalnej skargi kasacyjnej.

6.4. Przesłanki autokontroli wojewódzkiego sądu administracyjnego

Autokontrola wojewódzkiego sądu administracyjnego może zostać przeprowadzona w przypadku zaistnienia ściśle określonych przesłanek wskazanych w ustawie w art. 179a p.p.s.a. (dla postępowania kasacyjnego) lub art. 195 § 2 p.p.s.a. (dla postępowania zażaleniowego), tzn. gdy sąd ten stwierdzi, że w sprawie zachodzi nieważność postępowania albo podstawy środka odwoławczego są oczywiście usprawiedliwione, bądź oczywiście uzasadnione (w postępowaniu zażaleniowym). Użyty przez ustawodawcę spójnik „albo” oznacza alternatywę rozłączną. W konsekwencji przesłanki wskazane w wymienionych przepisach są od siebie niezależne i stosuje się je rozłącznie. Wystarczy ziszczenie się tylko jednej z nich, a możliwa będzie autoremedura. Przy czym w przypadku skargi kasacyjnej jej podstawą może być naruszenie zarówno przepisów materialnych, jak i procesowych, podczas gdy w przypadku zażalenia – głównie, choć nie wyłącznie – przepisów procesowych.

Pierwszą przesłanką samokontroli sądu I instancji jest oczywistość. Jednakże w postępowaniu kasacyjnym chodzi o oczywiście usprawiedliwione podstawy skargi kasacyjnej, które występują w sytuacji, gdy sąd podziela zarzuty i żądania skargi kasacyjnej, uznając swoją pomyłkę w tym zakresie⁵⁰⁶. Zwrot „podstawy skargi kasacyjnej są oczywiście uzasadnione” należy rozumieć w taki sposób, że sąd „od razu”, „na pierwszy rzut oka” ocenia jako uzasadnio-

⁵⁰⁴ Tak np. J. WILCZYŃSKI, *Autokontrola w trybie art. 179a p.p.s.a. – zagadnienia procesowe*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016, nr 6, s. 81; J. FIRLUS, A. OZIMEK, *Model skargi kasacyjnej w świetle projektu ustawy nowelizującej ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 2, s. 60–61.

⁵⁰⁵ B. DAUTER, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. B. DAUTER, A. KABAT, M. NIEZGÓDKA-MEDEK..., s. 616.

⁵⁰⁶ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 stycznia 2017 r., IV SAB/G1 93/16, Legalis nr 1567356.

ne zarzuty i żądania zawarte w skardze kasacyjnej⁵⁰⁷. W doktrynie⁵⁰⁸ wskazuje się nadto, że przesłanka ta będzie także zachodzić w przypadku tzw. następnej niezgodności z uchwałą NSA. Sąd administracyjny, w obawie przed utrzymaniem w obrocie prawnym orzeczenia sprzecznego z uchwałą NSA, będzie mógł wykorzystać kompetencje autokontrolne, co potwierdza jedną z funkcji środków odwoławczych, o których była już mowa. Konstrukcja tej przesłanki w postępowaniu zażaleniowym jest podobna jak w odniesieniu do postępowania kasacyjnego, aczkolwiek nie taka sama. Sąd I instancji uchyła zaskarżone postanowienie i rozpoznaje sprawę na nowo, jeżeli uzna zażalenie za oczywiście uzasadnione, czyli „podziela zarzuty i żądania w nim zawarte, uznając swą pomyłkę w tym zakresie”⁵⁰⁹. Zakresem tej podstawy mogą zostać objęte „zarówno przyczyny formalne, które zadecydowały o wydaniu zaskarżonego postanowienia, jak i względy merytoryczne”⁵¹⁰.

Drugą, alternatywną, przesłanką umożliwiającą samokontrolę sądu administracyjnego jest nieważność postępowania. Zakres uprawnień wojewódzkich sądów administracyjnych jest podobny do tych, które posiada Naczelny Sąd Administracyjny w przypadku stwierdzenia nieważności postępowania. NSA rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, jednak bierze z urzędu pod rozagę nieważność postępowania. Niemniej NSA nie jest związany granicami skargi kasacyjnej w zakresie, w jakim zachodzi nieważność postępowania, i może uchylić wyrok sądu administracyjnego I instancji także w części niezaskarżonej (art. 186 p.p.s.a.). Również wojewódzki sąd administracyjny może uchylić orzeczenie w części niezaskarżonej, jeżeli stwierdzi nieważność postępowania. W doktrynie wskazuje się, że częściowe uchylenie orzeczenia przez sąd I instancji wydaje się dopuszczalne, gdyż „nie powinien być krępowany w dążeniu do wyeliminowania z obrotu prawnego wszelkich uchybień powodujących nieważność postępowania albo oczywistą zasadność podstaw kasacyjnych”⁵¹¹.

Przesłanki samokontroli mają charakter rozłączny, tzn. że sąd I instancji może wykorzystać swoją kompetencję, jeżeli stwierdzi istnienie choćby jednej z nich. Autoremedura pozwala przyspieszyć postępowanie przy jednoczesnym zachowaniu gwarancji procesowych stron do II instancji. Ma ona jednak zastosowanie tylko do sytuacji istotnej, kwalifikowanej wadliwości, gdy zachodzi nieważność postępowania albo podstawy skargi kasacyjnej są oczywiście

⁵⁰⁷ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 23 listopada 2016 r., III SA/Łd 362/16, Legalis nr 1539547.

⁵⁰⁸ W. PIĄTEK, A. SKOCZYŁAS, M. WIĄCEK, *Względna dewolucyjność skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016, nr 3, s. 40.

⁵⁰⁹ Postanowienie NSA z dnia 6 stycznia 2010 r., I OZ 1173/09, Legalis nr 630776.

⁵¹⁰ Postanowienie NSA z dnia 22 grudnia 2004 r., FZ 374/04, Legalis nr 93767.

⁵¹¹ W. PIĄTEK, A. SKOCZYŁAS, M. WIĄCEK, *Względna dewolucyjność skargi kasacyjnej...*, s. 41–42.

usprawiedliwione lub zażalenie jest oczywiście uzasadnione. Przesłanki wykorzystania samokontroli sądu I instancji nie mogą być interpretowane szeroko, w przeciwnym razie istniałoby zagrożenie wielokrotnej kontroli tego samego rozstrzygnięcia przez sąd I instancji, co z kolei godziłoby w zasadę dwuinstancyjności.

6.4.1. Oczywiście usprawiedliwione podstawy skargi kasacyjnej i oczywiście uzasadnione zażalenie

Zastosowanie autokontroli przez wojewódzki sąd administracyjny w ramach art. 179a p.p.s.a. wymaga ustalenia znaczenia ustawowego zwrotu „podstawy skargi kasacyjnej są oczywiście usprawiedliwione”. Zakres podstaw skargi kasacyjnej został już przedstawiony. Określenia wymaga ich oczywiste usprawiedliwienie. Należy przyjąć, że podstawy skargi kasacyjnej mają taki charakter wówczas, gdy sąd podziela zarzuty i żądania skargi kasacyjnej, uznając swoją pomyłkę w tym zakresie⁵¹². W ocenie sądu muszą zasługiwać na uwzględnienie, gdyż są widoczne dla sądu zaraz, natychmiast „na pierwszy rzut oka” i oceniane jako *haud dubie* oraz uzasadnione⁵¹³. Posiłkując się dorobkiem orzecznictwa Sądu Najwyższego wypracowanym na kanwie art. 398⁹ § 1 pkt 4 k.p.c., należy przyjąć, że „Oczywista zasadność skargi kasacyjnej zachodzi tylko wtedy, gdy dla przeciętnego prawnika z samej treści skargi – bez pogłębionej analizy i jurydycznych dociekań – w sposób jednoznaczny wynika, że wskazane w niej podstawy zasługują na uwzględnienie; [...] zasadność skargi kasacyjnej jest oczywista, a więc dostrzegalna *prima vista*, oraz że każdy prawnik bez przeprowadzania wnikliwej analizy powinien dojść do wniosku, że zaskarżone orzeczenie jest jaskrawo nieprawidłowe”⁵¹⁴. Oczywiście skargi to jej zasadność ewidentna i niewątpliwa. W doktrynie postępowania sądowoadministracyjnego⁵¹⁵ wskazuje się, że przykładem „oczywistej zasadności skargi kasacyjnej” jest podjęcie przez NSA po wydaniu zaskarżonego orzeczenia uchwały zawierającej odmienną wykładnię przepisu stanowiącego podstawę prawną zaskarżonego orzeczenia, a także wydanie w takich warunkach przez TK wyroku stwierdzającego niekonstytucyjność przepisu stanowiącego podstawę prawną

⁵¹² Zob. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 kwietnia 2017 r., VIII SA/Wa 269/16, Lex nr 2279271; Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 stycznia 2017 r., IV SAB/Gl 93/16, Lex nr 2198811; Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 października 2016 r., I SA/Po 2112/15, Lex nr 2161316.

⁵¹³ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 23 listopada 2016 r., III SA/Łd 362/16, Legalis nr 1539547, tak też uzasadnienie do projektu zmian z dnia 10 lipca 2013 r., <http://www.sejm.gov.pl>.

⁵¹⁴ Postanowienie SN z dnia 15 lipca 2015 r., IV CSK 17/15, Legalis nr 1310220; Wyrok SN z dnia 26 czerwca 2018 r., V CSK 67/18, Legalis nr 1806700.

⁵¹⁵ Por. A. KRAWCZYK, w: *Polskie sądownictwo administracyjne – zarys systemu*, red. Z. KMIECIAK..., s. 224.

zaskarżonego orzeczenia, jak również wydanie przez Europejski Trybunał Praw Człowieka lub Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzeczenia mającego wpływ na zaskarżony wyrok czy postanowienie.

Oczywista zasadność skargi kasacyjnej to kategoria ocenna mieszcząca się w sferze obiektywnej, która pozostaje w związku z powinnością wykazania, że przywołane podstawy skargi kasacyjnej są oczywiście usprawiedliwione, bez dokonywania drobiazgowej wykładni i analizy powołanych przepisów. Nadto, ze wskazanych w skardze podstaw „bez konieczności dokonywania pogłębionej analizy prawnej lub czynności procesowych sądu wynika jaskrawa sprzeczność orzeczenia z przepisami prawa niepodlegającymi różnej wykładni i niepozostawiającymi sądowi swobody oceny albo z podstawowymi zasadami orzekania obowiązującymi w demokratycznym państwie prawa”⁵¹⁶. *A contrario* o oczywistej zasadności nie może być mowy w przypadku, gdy wykładnia naruszonych przepisów prawa nasuwa tak duże wątpliwości, że konieczne jest ich wyjaśnienie.

Sąd uzna podstawy skargi kasacyjnej za oczywiście usprawiedliwione, gdy uchybienia podniesione w skardze, wskazujące na kwalifikowaną postać naruszenia zaskarżonym orzeczeniem przepisów prawa materialnego lub procesowego, bez wątpienia wystąpiły, bądź gdy jest pewne, że miały one wpływ na treść zaskarżonego orzeczenia albo podniesione zarzuty oczywiście uzasadniają wniesiony środek zaskarżenia⁵¹⁷. W doktrynie postępowania cywilnego⁵¹⁸ podkreśla się, że oczywista zasadność skargi kasacyjnej może wynikać z oczywistych błędów sądu skutkujących naruszeniem prawa, polegającym na niezastosowaniu istniejącego prawa, oczywistym błędzie subsumcji albo wydaniu niewykonalnego orzeczenia.

Zgodnie z treścią przepisu art. 195 § 2 p.p.s.a., uchylenie zaskarżonego postanowienia (zarządzenia) przez sąd I instancji jest możliwe, gdy zażalenie jest „oczywiście uzasadnione”. W zakresie tego zwrotu mieszczą się zarówno przyoczyny formalne, które zadecydowały o wydaniu zaskarżonego postanowienia (zarządzenia), jak i względy merytoryczne⁵¹⁹. Przesłanka „oczywiście uzasadnione” ma charakter wartościujący i podlega interpretacji przez sąd. Zasadność zażalenia jest „oczywista”, tzn. niewzbudzająca wątpliwości i zauważalna bez potrzeby dokonywania głębszej analizy zaskarżonego postanowienia lub zarządzenia⁵²⁰. Zażalenie zatem jest „oczywiście uzasadnione”, jeżeli sąd podziela

⁵¹⁶ Postanowienie SN z dnia 29 maja 2018 r., I CSK 48/18, Legalis nr 1792148.

⁵¹⁷ Postanowienie SN z dnia 29 maja 2018 r., II CSK 46/18, Legalis nr 1793739; Postanowienie SN z dnia 22 maja 2018 r., I CSK 739/17, Legalis nr 1792259.

⁵¹⁸ L. BRYLAK, *Skarga kasacyjna i nadzwyczajna w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2018, s. 237.

⁵¹⁹ Postanowienie NSA z dnia 22 grudnia 2004 r., FZ 374/04, Legalis nr 93767.

⁵²⁰ Postanowienie NSA z dnia 22 grudnia 2004 r., FZ 374/04, Legalis nr 93767; por. Postanowienie SN z dnia 20 maja 1999 r., II UZ 58/99, OSNAPiUS 2000, nr 15, poz. 602; zob.

zarzuty i żądania w nim zawarte, uznając swą pomyłkę w tym zakresie⁵²¹, pragnie naprawić swój błąd⁵²². Nie można uznać, że zażalenie jest oczywiście uzasadnione w sytuacji, gdy skarżący wskazuje na potrzebę wykładni przepisów naruszonych przez sąd I instancji⁵²³. Spełnienie przesłanki oczywistej zasadności winno być oceniane także przez pryzmat ustaleń sądu. W konsekwencji należy podzielić pogląd B. Dautera⁵²⁴, zgodnie z którym zasadność zażalenia może być pochodną zarówno siły i logiki argumentacji zawartej w zażaleniu, jak też może wynikać z samooceny wydanego i zaskarżonego zażaleniem orzeczenia.

Jednocześnie uznanie zażalenia za „oczywiście uzasadnione” przez wojewódzki sąd administracyjny oznacza brak podstawy do uiszczenia opłaty. W takiej sytuacji art. 220 § 1 p.p.s.a. nie znajduje zastosowania, a w przypadku pobrania opłaty wcześniej podlega uchyleniu i zwrotowi (art. 225 p.p.s.a.)⁵²⁵. Zastosowanie kompetencji autokontrolnych przez wojewódzki sąd administracyjny z powodu oczywistości jest możliwe, o ile dotyczą zaskarżonej części orzeczenia. Inaczej wszakże wygląda sytuacja w przypadku nieważności postępowania.

6.4.2. Nieważność postępowania jako podstawa uprawnień autokontrolnych

Oczywiste jest, że prawidłowość orzeczenia jest zdeterminowana przestrzeganiem przez sąd przepisów prawa w toku prowadzonego postępowania. Wojewódzki sąd administracyjny został wyposażony w kompetencje autoweryfikacyjne również w przypadku stwierdzenia podstaw nieważności na skutek wniesienia środka odwoławczego: skargi kasacyjnej oraz zażalenia. Stwierdzenie ich istnienia następuje bowiem z urzędu, na każdym etapie postępowania, także w postępowaniu międzyinstancyjnym w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Rolą sądu wszakże powinno być czuwanie nad poprawnością postępowania w każdym czasie jego trwania, a zaistnienie przesłanki nieważności wymaga uwzględnienia niezależnie od etapu postępowania⁵²⁶.

Przed przystąpieniem do rozważań na temat przesłanek nieważności postępowania należy jeszcze raz zwrócić uwagę na swoistego rodzaju automatyzm

też A. MARCINKOWSKI, *Kiedy zażalenie jest „oczywiście uzasadnione” w rozumieniu art. 395 § 2 k.p.c.*, „Palestra” 2000, nr 9–10, s. 159.

⁵²¹ Postanowienie NSA z dnia 9 grudnia 2014 r., II OZ 1300/14, Legalis nr 1318831.

⁵²² J. KRAJEWSKI, *Zażalenie w postępowaniu cywilnym*, „Palestra” 1973, nr 11, s. 23.

⁵²³ Zob. np. K. SADOWSKI, w: *Skarga kasacyjna. Zażalenie do Sądu Najwyższego na podstawie art. 394 § 1 (1) k.p.c.*, red. D.E. KOTŁOWSKI, Warszawa 2016, s. 94.

⁵²⁴ B. DAUTER, *Metodyka pracy sędziego...*, s. 509–510.

⁵²⁵ Postanowienie NSA z dnia 22 grudnia 2004 r., FZ 374/04, Lex nr 707782.

⁵²⁶ W. PIĄTEK, *Powaga rzeczy osądzonej...*, s. 322.

sankcji nieważności w przypadku wniesienia środka odwoławczego. Wojewódzki sąd administracyjny w przypadku stwierdzenia tych przesłanek uwzględnia je z urzędu, przede wszystkim z tego powodu, że przyczyny te „nie tylko wiążą się z gwarancjami procesowymi stron, lecz także kształtują podstawowe standardy należytego postępowania”⁵²⁷. Tryb autokontroli możliwy jest do zastosowania przez wojewódzki sąd administracyjny po stwierdzeniu dopuszczalności wniesionego środka odwoławczego, przed przesłaniem akt sprawy do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Sąd winien uwzględnić nieważność postępowania z urzędu także wtedy, gdy z treści wniesionego zażalenia nie wynika, aby strona taki zarzut sformułowała. Pogląd ten jest na ogół akceptowany w doktrynie⁵²⁸. Przeciwnego zdania jest jednak B. Gruszczyński⁵²⁹, który stoi na stanowisku, że literalna interpretacja przepisu art. 195 § 2 p.p.s.a. wskazuje, że przesłanki nieważności mogą zostać uwzględnione przez sąd I instancji działający w trybie art. 195 § 2 p.p.s.a., o ile zarzut ten został podniesiony w zażaleniu („jeżeli zażalenie zarzuca nieważność postępowania”). Takie samo stanowisko prezentuje S. Babiarsz⁵³⁰, dodatkowo argumentując, że przepis zawarty w art. 195 § 2 p.p.s.a. ma charakter wyjątkowy i z tego względu nie powinien być interpretowany w sposób rozszerzający. Przyjęcie tych argumentów może się okazać kontrowersyjne, gdyż skutkowałoby przewlekłością postępowania sądownoadministracyjnego i obciążeniem sądu drugoinstancyjnego, połączonego z koniecznością przeprowadzenia postępowania zażaleniowego w sytuacji, gdy wojewódzki sąd administracyjny jest świadom wadliwości zaskarżonego zażaleniem orzeczenia, a nie taka była, jak się wydaje, intencja ustawodawcy.

Ustawa – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi reguluje problematykę nieważności postępowania prowadzonego przed sądem administracyjnym, a nie jak w przypadku Kodeksu postępowania administracyjnego – wyniku tego postępowania. Uchybienia procesowe skutkujące nieważnością postępowania zalicza się do grupy błędów postępowania (*errores in procedendo*). Co więcej, „sankcja nieważności postępowania nie daje podstaw do stosowania sankcji nieważności orzeczenia, które podlega tylko wzruszeniu przez uchy-

⁵²⁷ K. WEITZ, *Skutki naruszenia właściwości sądu do wznowienia postępowania*, „Palestra” 2007, z. 1–2, s. 272.

⁵²⁸ J.P. TARNO, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi...*, s. 531–532; H. KNYSIAK-MOLCZYK, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś..., s. 1003; M. KANIA, *Zwyczajne środki zaskarżenia w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2009, s. 182–183; R. HAUSER, A. SKOCZYŁAS, w: *Środki zaskarżenia w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, red. R. HAUSER, W. PIĄTEK, A. SKOCZYŁAS..., s. 316; B. DAUTER, *Metodyka pracy sędziego...*, s. 509.

⁵²⁹ B. GRUSZCZYŃSKI, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. B. DAUTER, B. GRUSZCZYŃSKI, A. KABAT, M. NIEZGÓDKA-MEDEK..., s. 657.

⁵³⁰ S. BABIARZ, w: *Doradca podatkowy przed sądem administracyjnym*, red. S. BABIARZ, B. DAUTER, S. MARCINIAK, A. MUDRECKI..., s. 389.

lenie”⁵³¹. Jak trafnie podkreślono w Wyroku NSA z dnia 24 sierpnia 2010 r.⁵³², „O nieważności postępowania decyduje waga uchybień procesowych, a nie skutki, które wynikają lub mogą z nich wynikać”. Jest to bezwzględna przyczyna odwoławcza, skutkująca uchyleniem zaskarżonego orzeczenia, niezależnie od ewentualnego ich wpływu na jego treść. Niemniej wadliwości wskazane w art. 183 § 2 p.p.s.a. mogą skutkować wadliwością orzeczenia dotyczącą jego strony materialnoprawnej oraz formalnej⁵³³. Zajście przesłanek nieważności postępowania sąd powinien badać na dzień ich wystąpienia.

Przyczyny nieważności postępowania mają charakter bezwzględny⁵³⁴ w takim sensie, że zarówno wojewódzki sąd administracyjny na etapie postępowania wstępnego, międzyinstancyjnego, wynikającego z wniesionego środka odwoławczego, jak i Naczelny Sąd Administracyjny w fazie decyzyjnej uwzględniają je z urzędu. Nieważność postępowania nie powstaje z mocy prawa (*ex lege*), lecz wymaga wydania orzeczenia przez sąd.

Przesłanki nieważności postępowania zostały uregulowane w treści art. 183 § 2 p.p.s.a. Stosownie do wskazanego przepisu nieważność postępowania zachodzi:

- 1) jeżeli droga sądowa była niedopuszczalna;
- 2) jeżeli strona nie miała zdolności sądowej lub procesowej, organu powołanego do jej reprezentowania lub przedstawiciela ustawowego, albo gdy pełnomocnik strony nie był należycie umocowany;
- 3) jeżeli w tej samej sprawie toczy się postępowanie wcześniej wszczęte przed sądem administracyjnym, albo jeżeli sprawa taka została już prawomocnie osądzona;
- 4) jeżeli skład sądu orzekającego był sprzeczny z przepisami prawa, albo jeżeli w rozpoznaniu sprawy brał udział sędzia wyłączony z mocy ustawy;
- 5) jeżeli strona została pozbawiona możliwości obrony swych praw;
- 6) jeżeli wojewódzki sąd administracyjny orzekł w sprawie, w której jest właściwy Naczelny Sąd Administracyjny.

Wskazany katalog wad ma charakter enumeratywny, taksatywny, a co za tym idzie – ich wykładnia winna być ścisła (*strictae subsunt*), a nie rozszerzająca (*lata interpretation*). Wykluczona jest także analogia z ustawy⁵³⁵ (*analogia legis*). Przesłanki nieważności postępowania to kwalifikowane wadliwości czynności procesowych przede wszystkim sądu. Przy czym, jak podkreśla

⁵³¹ B. ADAMIAK, *Koncepcja sankcji nieważności w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, w: „*Ratio est anima legis*”. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Janusza Trzecińskiego, red. J. GÓRAL, R. HAUSER, J. REPEL, M. ZIRK-SADOWSKI, Warszawa 2007, s. 226.

⁵³² II OSK 131/10, Legalis nr 553671.

⁵³³ Por. E. GAPSKA, *Wady orzeczeń sądowych w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2009, s. 75.

⁵³⁴ Zob. B. WIECZOREK, *Zivilprozeßordnung und Nebengesetze*, Bd. 3, Berlin 1957, s. 338.

⁵³⁵ W. SIEDLECKI, *Nieważność procesu cywilnego*, Warszawa 1965, s. 129.

B. Adamiak⁵³⁶, sankcja nieważności postępowania w postępowaniu kasacyjnym może stanowić pośrednio kwalifikowane następstwo wadliwości czynności również stron i innych uczestników postępowania.

Wskazane w treści art. 183 § 2 p.p.s.a. przesłanki można podzielić na trzy grupy: dotyczące sądu, odnoszące się do strony oraz związane z przedmiotem postępowania. G. Rząsa⁵³⁷ dokonuje ich klasyfikacji na: związane z dostępem do sądu, związane z naruszeniem prawa strony do należytej obsady sądu oraz związane z naruszeniem prawa strony do ukształtowania procedury zgodnie z zasadą sprawiedliwości i jawności. B. Adamiak⁵³⁸ w świetle art. 183 § 2 p.p.s.a. wyróżnia trzy rodzaje naruszeń przepisów postępowania: niedopuszczalność postępowania sądownoadministracyjnego, niewłaściwy skład sądu, pozbawienie stron możliwości obrony swych praw. Innej klasyfikacji naruszeń przepisów postępowania skutkujących nieważnością dokonuje Z. Kmiecik⁵³⁹, dzieląc je ze względu na skutek na te, których wystąpienie powinno było skutkować odrzuceniem skargi na jednej z podstaw wymienionych w art. 58 § 1 pkt. 1, 4 i 5 p.p.s.a. (art. 183 § 2 pkt 1–3 p.p.s.a.) oraz będące szczególnie rażącymi uchybieniami procesowymi, których dopuścił się sąd administracyjny w trakcie prowadzonego postępowania (art. 183 § 2 pkt. 4–6 p.p.s.a.). Rozróżnienie to koresponduje z orzeczeniami, jakie zostaną wydane przez NSA w przypadku zaistnienia wad nieważności, wszakże rodzaj stwierdzonej wady determinuje rozstrzygnięcie sądu. Jeżeli pojawią się wady zaliczane do pierwszej grupy, sąd uchyli zaskarżone orzeczenie i odrzuci skargę lub umorzy postępowanie przed sądem I instancji. Z kolei w przypadku wystąpienia przesłanek zaliczanych do drugiej grupy NSA uchyli zaskarżone orzeczenie i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania wojewódzkiemu sądowi administracyjnemu.

Pierwszą przesłanką nieważności postępowania jest wydanie orzeczenia, pomimo niedopuszczalności drogi sądowej⁵⁴⁰. Zachodzi ona w sprawach, których przedmiot nie należy do właściwości rzeczowej sądów administracyjnych wymienionych w art. 3–5 p.p.s.a lub przepisów szczególnych (niedopuszczalność

⁵³⁶ B. ADAMIAK, *Koncepcja sankcji nieważności w postępowaniu...*, s. 225–226.

⁵³⁷ G. RZAŚA, *Nieważność postępowania...*

⁵³⁸ B. ADAMIAK, *Skarga i skarga kasacyjna...*, s. 843.

⁵³⁹ Z. KMIECIK, *Podstawy skargi kasacyjnej...*, s. 25; tak samo W. PIĄTEK, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. A. SZKOCZYŁAS, P. SZUSTAKIEWICZ, Warszawa 2016, s. 346; podobnie M. MICHALSKA, *Zakres rozpoznania sprawy przez Sąd Najwyższy w postępowaniu cywilnym*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 10, s. 77.

⁵⁴⁰ Sądy administracyjne nie są właściwe np. w sprawie niedochowania warunków formalnych wyboru Prezydenta RP w świetle przesłanek nieważności postępowania sądownoadministracyjnego – Postanowienie NSA z dnia 23 lutego 2012 r., II FZ 132/12, Legalis nr 1106817; skargi na zarządzenie w przedmiocie regulaminu pracy starostwa powiatowego – Postanowienie WSA w Opolu z dnia 17 lipca 2017 r., II SA/Op 262/17, NZS 2017, nr 5, poz. 98, s. 133, czy skargi na bezczynność organu gminy w zakresie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu wójta lub radnego – Postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 7 marca 2017 r., II SAB/Po 10/17, Legalis nr 1576702.

przedmiotowa), jak i wówczas, gdy skarga została złożona przez nielegitymowany podmiot⁵⁴¹ (niedopuszczalność podmiotowa) i skutkuje jego wadliwością. J.P. Tarno⁵⁴² prezentuje pogląd, zgodnie z którym wskazana przesłanka nieważności postępowania może mieć miejsce w trzech przypadkach: gdy skarga dotyczy skargi lub czynności, które nie zostały zaliczone do właściwości sądu wynikającej z art. 3 § 2 i 3 oraz art. 4 p.p.s.a., skarga została wniesiona w sprawie wyłączonej spod właściwości sądu administracyjnego (art. 5 p.p.s.a.), skargę wniesiono w sprawie, dla której właściwy jest sąd powszechny. Jednocześnie należy podkreślić, że przepis art. 3 p.p.s.a. ma charakter ustrojowy, a do jego naruszenia dochodzi wtedy, gdy sąd uchyla się od obowiązku przeprowadzenia kontroli.

W świetle orzecznictwa sądowego o niedopuszczalności drogi sądowej o charakterze przedmiotowym można mówić w przypadkach, w których sąd administracyjny orzekłby np. w sprawie skargi na: tytuł wykonawczy⁵⁴³, czynność polegającą na złożeniu przez powiatowego lekarza weterynarii wniosku o przyznanie nagrody do wojewódzkiego lekarza weterynarii⁵⁴⁴, akt o połączeniu instytucji kultury⁵⁴⁵ czy rozstrzygnięcia kół łowieckich, dotyczące członkostwa w nich⁵⁴⁶, uchwałę rady miejskiej w przedmiocie stanowiska-apełu w sprawie zapobiegania lokalizacji objazdowych przedstawień i pokazów z udziałem zwierząt na terenach należących do miasta⁵⁴⁷.

G. Rząsa⁵⁴⁸ wskazuje, że zarówno w orzecznictwie sądowym, jak i w doktrynie pojawiają się przypadki rozszerzania wykładni przesłanki określonej w art. 183 § 2 pkt 1 p.p.s.a. na przypadki niedopuszczalności skargi, takie jak uchybienie terminu, i krytycznie się do nich odnosi, konstatując, że jest to wynikiem nieuprawnionego utożsamiania pojęcia niedopuszczalności drogi sądowej z pojęciem niedopuszczalności skargi, a w postępowaniu kasacyjnym – z podstawą do odrzucenia skargi kasacyjnej z innych przyczyn.

Nieważność postępowania sądowoadministracyjnego zachodzi także wtedy, gdy strona nie miała zdolności sądowej⁵⁴⁹ lub procesowej, organu powołanego do jej reprezentowania lub przedstawiciela ustawowego, albo gdy pełnomocnik

⁵⁴¹ Por. np. Wyrok NSA z dnia 6 lutego 2013 r., II OSK 1622/12, Legalis nr 760001.

⁵⁴² J.P. TARNO, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2004, s. 192–193.

⁵⁴³ Postanowienie NSA z dnia 24 maja 2018 r., II FSK 323/18, Legalis nr 1772457.

⁵⁴⁴ Wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2017 r., II OSK 812/16, Legalis nr 1651851.

⁵⁴⁵ Postanowienie NSA z dnia 5 kwietnia 2017 r., II OZ 299/17, ZNSA 2017, nr 3, s. 145.

⁵⁴⁶ Postanowienie NSA z dnia 9 lutego 2017 r., II OSK 123/17, Legalis nr 1575580.

⁵⁴⁷ Postanowienie WSA w Łodzi z dnia 6 lipca 2016 r., III SA/Łd 422/16, Legalis nr 1535299.

⁵⁴⁸ G. RZAŚA, *Nieważność postępowania...*, s. 133–134 i wskazane tam orzecznictwo.

⁵⁴⁹ Brak zdolności sądowej podmiotu, w zależności od momentu jego ujawnienia, powoduje odrzucenie skargi lub wniosku (art. 58 § 1 pkt 5, także w zw. z art. 64 § 3 p.p.s.a.), zawieszenie postępowania (art. 124 § 1 pkt 1 p.p.s.a.), nieważność postępowania (art. 183 § 2 pkt 2 p.p.s.a.) lub też stanowi przesłankę jego wznowienia (art. 271 pkt 2 p.p.s.a.).

strony nie był należycie umocowany (art. 183 § 2 pkt 2 p.p.s.a.). Przy czym każda z wymienionych przesłanek stanowi samoistną podstawę nieważności postępowania. Zdolność sądowa została uregulowana w art. 25 p.p.s.a. jako zdolność występowania przed sądem administracyjnym jako strona, zdolność procesowa zaś – w art. 26 p.p.s.a. i oznacza zdolność do czynności w postępowaniu w sprawach sadowoadministracyjnych, przy czym osoba fizyczna niemająca zdolności do czynności w postępowaniu może je podejmować tylko przez swojego przedstawiciela ustawowego (art. 27 p.p.s.a.), a osoby prawne oraz jednostki organizacyjne mające zdolność sądową dokonują czynności w postępowaniu przez organy albo osoby uprawnione do działania w ich imieniu (art. 28 p.p.s.a.) *ut supra*. W orzecznictwie sądowym wskazuje się np., że stowarzyszeniom zwykłym przysługuje zdolność sądowa, tj. zdolność występowania w postępowaniu jako strona, między innymi w postępowaniu sadowoadministracyjnym, jednak legitymację procesową, a zatem zdolność do czynności procesowych posiadają jedynie wszyscy członkowie tego stowarzyszenia⁵⁵⁰. Nadto, w świetle judykatury zakład – wydzielona część przedsiębiorstwa (spółki jawnej, którą jest NZOZ) nie ma w postępowaniu sadowoadministracyjnym zdolności sądowej⁵⁵¹. Podobnie przepisy ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie przyznają zdolności sądowej małżeństwu, ale odrębnie każdemu z małżonków będących osobami fizycznymi⁵⁵².

Osoba fizyczna niemająca zdolności procesowej to osoba nieposiadająca w ogóle zdolności procesowej, a także osoba posiadająca ograniczoną zdolność procesową w sprawach, w których nie może dokonywać czynności samodzielnie⁵⁵³. Osoba fizyczna niemająca zdolności do czynności w postępowaniu może je podejmować tylko przez swojego przedstawiciela ustawowego. Czynności w postępowaniu może także podejmować opiekun prawny dla osoby całkowicie ubezwłasnowolnionej, ustanowiony przez sąd opiekuńczy.

Zdolność sądowa podmiotów postępowania sadowoadministracyjnego jest bezwzględna przesłanką procesową, pozwalającą na skuteczne przeprowadzenie ważnego postępowania przed sądem administracyjnym z udziałem podmiotu występującego w roli procesowej strony. O zaistnieniu przesłanki nieważności określonej w art. 183 § 2 pkt 2 p.p.s.a. można mówić np. w przypadku wydania wyroku w stosunku do osoby nieżyjącej⁵⁵⁴.

⁵⁵⁰ Wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2016 r., II OSK 2476/14, Legalis nr 1511159.

⁵⁵¹ Wyrok NSA z dnia 30 września 2014 r., I FSK 1322/13, Legalis nr 1161588.

⁵⁵² Postanowienie NSA z dnia 12 grudnia 2013 r., II FSK 2953/13, Legalis nr 911853.

⁵⁵³ Zob. Postanowienie WSA w Opolu z dnia 9 lutego 2009 r., II SA/Op 235/08, Legalis nr 299265.

⁵⁵⁴ Wyrok NSA z dnia 20 grudnia 2017 r., I FSK 50/15, POP 2018, nr 1, s. 39; podobnie Wyrok NSA z dnia 29 września 2017 r., II FSK 2314/15, Legalis nr 1694507.

Problem nienależytej reprezentacji strony jest najczęstszym zarzutem formułowanym w skardze kasacyjnej na podstawie art. 183 § 2 pkt 2 p.p.s.a.⁵⁵⁵ *in fine* i może polegać na braku należytego umocowania pełnomocnika, gdy z treści pełnomocnictwa wynika, że odnosi się ono do innej sprawy niż objęta skargą do sądu administracyjnego⁵⁵⁶, chyba że nastąpi potwierdzenie przez stronę w sądzie czynności procesowych dokonanych w toku dotychczasowego postępowania przez osobę, która nie mogła być pełnomocnikiem procesowym strony, co wyłącza możliwość przyjęcia nieważności postępowania na tej podstawie, że pełnomocnik nie był należyście umocowany⁵⁵⁷. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego brak należytego umocowania pełnomocnika dotyczyć może tylko sytuacji, gdy w takim charakterze występowała osoba, która wprawdzie mogła być pełnomocnikiem, lecz nie została umocowana do działania w imieniu strony, albo gdy w sprawie występowała osoba, która w ogóle nie mogła być pełnomocnikiem, albo gdy istniały braki w udzieleniu pełnomocnictwa, lecz nie w samym wydaniu dokumentu potwierdzającego umocowanie⁵⁵⁸. Do sytuacji tych G. Rzaśa⁵⁵⁹ zalicza nadto: brak pełnomocnictwa, nieprawidłowe udzielenie substytucji, występowanie w charakterze pełnomocnika podmiotu niewskazanego w art. 35 p.p.s.a. lub podszywanie się pod niego.

Przesłanką nieważności postępowania sądowoadministracyjnego jest także sytuacja, w której w tej samej sprawie toczy się postępowanie (*lis pendens*) wcześniej wszczęte przed sądem administracyjnym, albo jeżeli sprawa taka została już prawomocnie osądzona (*res iudicatae*) – art. 183 § 2 pkt 3 p.p.s.a. Wystąpienie którejkolwiek ze wskazanych sytuacji uniemożliwia ponowne orzekanie w tej samej sprawie (*ne bis in idem*), co sprzyja realizacji zasady pewności obrotu prawnego. O zawisłości sprawy można mówić w przedziale czasowym wyznaczonym od momentu wszczęcia postępowania sądowoadministracyjnego do czasu uprawomocnienia się orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie. W tym przypadku istotą przesłanki nieważności jest wyeliminowanie możliwości równoległego badania tych samych (w sensie podmiotowym i przedmiotowym) spraw. Z kolei prawomocne⁵⁶⁰ osądzenie sprawy oznacza, że była już przedmiotem rozpoznania przed sądem administracyjnym, które

⁵⁵⁵ Niedopuszczenie należyście umocowanego pełnomocnika uniemożliwia stronie obronę swych praw i winno być oceniane w kontekście art. 183 § 2 pkt 5 p.p.s.a.

⁵⁵⁶ Wyrok NSA z dnia 2 sierpnia 2017 r., II OSK 2159/16, Legalis nr 1665165.

⁵⁵⁷ Wyrok NSA z dnia 7 marca 2018 r., I FSK 225/17, Lex nr 2481359; tak też W. PIĄTEK, *Podstawy skargi kasacyjnej...*, s. 349.

⁵⁵⁸ Wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2018 r., II FSK 3661/17, Legalis nr 1777050.

⁵⁵⁹ G. RZAŚA, *Nieważność postępowania...*, s. 143–145, 150–153.

⁵⁶⁰ W doktrynie dominuje pogląd, że podział na prawomocność formalną i materialną jest niezasadny. Pojęcie prawomocności jest jedno, niepodzielne – zob. T. WOŚ, *Prawomocność orzeczeń sądu administracyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2007, nr 5, s. 47; J.S. LANGROD, „*Res iudicata*” w prawie administracyjnym, Kraków 1931, s. 64; A. KAFTAL, *Prawomocność wyroków sądowych w polskim prawie karnym procesowym*, Warszawa 1966, s. 72.

zakończyło się prawomocnym orzeczeniem, wskutek czego sprawa staje się sprawą osądzoną (*rei iudicata*) i nie może być przedmiotem ponownego postępowania sądowego toczącego się w tej samej sprawie. Przez powagę rzeczy osądzonej rozumie się moc prawną prawomocnego orzeczenia co do *meritum* sprawy, wydanego w postępowaniu o charakterze jurysdykcyjnym, wykluczającym ponowne jej rozstrzygnięcie⁵⁶¹. Oczywiście jest, że wyrok prawomocny ma powagę rzeczy osądzonej tylko w odniesieniu do tego, co w związku ze skargą stanowiło przedmiot rozstrzygnięcia⁵⁶². W sytuacji, gdy sentencja wyroku nie zawiera elementów pozwalających na określenie granic powagi rzeczy osądzonej, niezbędne staje się odwołanie do motywów orzeczenia zawartych w uzasadnieniu⁵⁶³. Także w ocenie Sądu Najwyższego⁵⁶⁴ powaga rzeczy osądzonej łączy się z materialnoprawnymi skutkami rozstrzygnięcia (orzeczenia) sądu co do istoty sprawy. Jeżeli sąd nie wydał orzeczenia co do istoty sprawy, to nie można mówić o powadze rzeczy osądzonej. O tożsamości sprawy osądzonej ze sprawą już rozstrzygniętą prawomocnie można mówić, gdy w sprawach tych istnieje tożsamość podmiotowa oraz przedmiotowa, czyli gdy sprawa dotyczy tych samych podmiotów oraz tego samego stosunku administracyjnoprawnego na tle tego samego, co uprzednio, stanu faktycznego⁵⁶⁵. Jednocześnie w literaturze przedmiotu wskazuje się, że pierwszorzędne znaczenie odgrywa element przedmiotowy, z tym jednak zastrzeżeniem, że w przypadkach, w których także element podmiotowy konstytuuje daną sprawę na każdym etapie postępowania, „niedopuszczalne pozostaje odrzucenie skargi oraz zaistnienie przesłanki nieważności tylko z tego względu, że ten sam przejaw działania administracji publicznej został już poddany sądowej kontroli”⁵⁶⁶. W doktrynie⁵⁶⁷ i orzecznictwie sądowym⁵⁶⁸ dominuje pogląd, zgodnie z którym *rei iudicatae* należy odnieść jedynie do prawomocnego wyroku, a nie do postanowienia, także kończącego postępowanie w sprawie.

⁵⁶¹ M. BOGUSZ, *Powaga rzeczy osądzonej w nowym postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 6, s. 87.

⁵⁶² Por. Wyrok NSA z dnia 10 lutego 2011 r., II OSK 264/10, Legalis nr 354139.

⁵⁶³ Zob. W. SIEDLECKI, *Glosa do wyroku SN z dnia 17 września 1957 r.*, OSPiKA 1958, nr 10, poz. 261.

⁵⁶⁴ Por. Postanowienie SN z dnia 21 września 2005 r., V CZ 100/05 niepubl.

⁵⁶⁵ Inaczej G. RZĄSA, *Nieważność postępowania...*, s. 155, 157–161. Zdaniem tego autora, tożsamość podmiotowa ma znaczenie tylko wtedy, gdy odnosi się do litispendencji.

⁵⁶⁶ W. PIĄTEK, *Powaga rzeczy osądzonej...*, s. 324; T. WOŚ, *Prawomocność orzeczeń sądu...*, s. 56–59.

⁵⁶⁷ W. PIĄTEK, *Podstawy skargi kasacyjnej...*, s. 349; H. KNYSIAK-SUDYKA, *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2018, s. 234; G. RZĄSA, *Nieważność postępowania...*, s. 157.

⁵⁶⁸ Zob. np.: Postanowienie NSA z dnia 16 lipca 2009 r., II OZ 589/09, Lex nr 552913; Postanowienie NSA z dnia 13 maja 2010 r., II GSK 463/10, Lex nr 673831; Postanowienie NSA z dnia 23 czerwca 2005 r., OSK 1708/04, Lex nr 179080.

Kolejną przesłanką nieważności postępowania wskazaną w art. 183 § 2 pkt 4 p.p.s.a. jest skład sądu orzekającego sprzeczny z przepisami prawa albo rozpoznanie sprawy z udziałem sędziego wyłączonego z mocy ustawy. Wskazana podstawa prawna odnosi się w istocie do dwóch sytuacji, stanowiąc urealnienie konstytucyjnej zasady prawa do sądu (art. 45 Konstytucji RP). Pierwsza odnosi się do aspektu ustrojowo-proceduralnego, a druga do *iudex inhabilitis* w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Nienależyte obsadzenie składu orzekającego winno być oceniane zarówno z punktu widzenia liczby sędziów w składzie, jak i szeroko rozumianych kompetencji do orzekania w sądzie administracyjnym. Z treści art. 16 § 1 p.p.s.a. wynika, że sąd administracyjny orzeka na rozprawie w składzie trzech sędziów, na posiedzeniu niejawnym orzeka w składzie jednego sędziego, chyba że ustawa stanowi inaczej, stąd np. w trybie uproszczonym sąd rozpoznaje sprawy na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów (art. 120 p.p.s.a.). W sprawie powinni orzekać sędziowie sądu, do którego wniesiono skargę. W skład sędziowski mogą również wchodzić sędziowie delegowani, jednak zgodnie z art. 46 § 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych⁵⁶⁹, może się w nim znaleźć tylko jeden sędzia innego sądu. W przypadku gdy w składzie sądu uczestniczy więcej niż jeden sędzia innego sądu lub sędzia, który nie został prawidłowo delegowany, skład sądu jest sprzeczny z przepisami prawa, co stanowi o zaistnieniu przesłanki nieważności, o której mowa w art. 183 § 2 pkt 4 p.p.s.a.⁵⁷⁰. Inne sytuacje skutkujące tego rodzaju nieważnością zostały wskazane w judykaturze; mogą to być:

- 1) niepodpisanie wyroku przez wszystkich członków składu orzekającego⁵⁷¹;
- 2) sytuacja, gdy w składzie brała udział niewłaściwa liczba sędziów, albo gdyby członek składu orzekającego nie miał uprawnień do orzekania – chodzi zatem o nieprawidłowy skład sądu, a nie o nieprawidłowości w procesie jego wyznaczania⁵⁷²;
- 3) naruszenie art. 136 p.p.s.a. oraz art. 139 p.p.s.a., tj. ogłoszenie wyroku przez sędziego, który nie brał udziału w jego wydaniu⁵⁷³.

W kontekście naruszenia przepisów regulaminowych w zakresie obsady składu orzekającego, do których odsyła art. 17 p.p.s.a., w orzecznictwie zarysowały się dwa stanowiska. Według pierwszego, wynikającego ze starszego orzecznictwa, naruszenie regulacji regulaminowych dotyczących zmiany w składzie orzekającym nie oznacza, że skład sądu orzekającego był sprzeczny

⁵⁶⁹ Z dnia 27 lipca 2001 r., Dz.U. 2018, poz. 23 ze zm.

⁵⁷⁰ Wyrok NSA z dnia 30 listopada 2017 r., II FSK 1264/17, POP 2017, nr 6, poz. 96, s. 472; podobnie Wyrok NSA z dnia 5 października 2017 r., II FSK 1260/17, Legalis nr 1694811.

⁵⁷¹ Wyrok NSA z dnia 14 lutego 2012 r., II GZ 26/12, Legalis nr 443189; Wyrok NSA z dnia 30 listopada 2004 r., FSK 918/04, POP 2005, nr 4, poz. 84, s. 329 oraz Wyrok NSA z dnia 15 grudnia 2006 r., II OSK 98/06, Legalis nr 244131.

⁵⁷² Zob. Wyrok NSA z dnia 27 listopada 2008 r., I FSK 1679/07, Legalis nr 210614.

⁵⁷³ G. RZAŚA, *Nieważność postępowania...*, s. 177–178.

z przepisami prawa, co stanowi przesłankę nieważności postępowania w świetle art. 183 § 2 pkt 4 p.p.s.a. nawet wtedy, gdy modyfikacja nie nastąpiła w drodze zmiany zarządzenia przewodniczącego wydziału o wyznaczeniu rozprawy⁵⁷⁴. Odmienne przyjęto w uzasadnieniu Wyroku NSA z dnia 15 grudnia 2017 r., w którym podkreślono, że „Sprzeczność składu sądu orzekającego z przepisami prawa, o czym mowa w art. 183 § 2 pkt 4 PostAdmU, zachodzi zatem w sytuacji, gdy pomimo istnienia prawnego obowiązku wyznaczenia składu orzekającego w drodze losowania na podstawie § 28 ust. 1 Regulaminu dokonano zmiany w składzie orzekającym w drodze wyznaczenia, a nie losowania składu orzekającego”⁵⁷⁵.

Druga sytuacja wskazana w przesłance nieważności postępowania, o której mowa w art. 183 § 2 pkt 4 p.p.s.a., to wyłączenie sędziego z mocy prawa, które zostało uregulowane w art. 18 § 1 p.p.s.a. i ma stanowić mechanizm gwarantujący bezstronność postępowania. Zaistnienie okoliczności w nim wskazanych skutkuje uznaniem sędziego za *iudex inhabilis*, w sprawie w związku, z którą przyczyny te ujawniły się. Przesłanki wyłączenia sędziego *ex lege* klasyfikuje się na mające charakter podmiotowy (art. 18 § 1 p.p.s.a. pkt. 1–5) oraz mające charakter przedmiotowy (art. 18 § 1 p.p.s.a. pkt. 6–7). Powody wyłączenia trwają także po ustaniu uzasadniającego je małżeństwa, przysposobienia, opieki lub kurateli. Należy jedynie zasygnalizować, że sędzia, który wydał wyrok następnie zaskarżony skargą kasacyjną, nie podlega wyłączeniu od dokonywania czynności badania wymogów formalnych skargi⁵⁷⁶, o czym będzie jeszcze mowa w dalszej części monografii.

Podkreślenia nadto wymaga, że sankcja przewidziana w art. 183 § 2 pkt 4 p.p.s.a. *in fine* nie zachodzi automatycznie w każdym przypadku, w którym zachodzi wątpliwość co do bezstronności sędziego; może ona stanowić podstawę do jego wyłączenia, lecz tylko wtedy, gdy w sprawie orzekał sędzia wyłączony wprost z mocy ustawy.

Za przesłankę nieważności postępowania należy także przyjąć wnioskowanie *argumnetum a maiori ad minus*⁵⁷⁷, zgodnie z którym, jeżeli ustawodawca dopuszcza orzekanie w składzie mniejszym, to tym bardziej możliwe jest orzekanie w składzie poszerzonym. Każdy wszakże skład orzekający sprzeczny z prawem stanowi pozytywną przesłankę nieważności postępowania. Stanowisko to znaj-

⁵⁷⁴ Zob. Wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2006 r., II OSK 1301/05, Lex nr 196423; Postanowienie NSA z dnia 16 września 2008 r., II OZ 917/08, Legalis nr 822717.

⁵⁷⁵ Wyrok NSA z dnia 15 grudnia 2017 r., II FSK 2744/17, Legalis nr 1729675; podobnie Wyrok NSA z dnia 8 marca 2016 r., I OSK 1370/14, CBOSA.

⁵⁷⁶ Z uwagi na Uchwałę składu 7 sędziów NSA z dnia 23 maja 2005 r., I OPS 3/05, ONSAiWSA 2005, nr 6, poz. 110.

⁵⁷⁷ B. DAUTER, w: B. DAUTER, A. KABAT, M. NIEZGÓDKA-MEDEK, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz...*, s. 641.

duże potwierdzenie w orzecznictwie sądowym⁵⁷⁸, w którym wskazuje się, że wojewódzki sąd administracyjny może rozpoznać zażalenie w trybie autokontroli przewidzianej w przepisie art. 195 § 2 p.p.s.a. nie tylko na posiedzeniu niejawnym, ale również w składzie trzech sędziów na rozprawie, gdyż zezwała mu na to przepis art. 90 § 2 p.p.s.a. W konsekwencji należy przyjąć, że rozpoznanie zażalenia na rozprawie w składzie trzech sędziów nie oznacza, że nastąpiło ono w składzie sprzecznym z przepisami prawa (art. 183 § 2 pkt 4 p.p.s.a.).

Pozbawienie możliwości obrony swych praw to przesłanka nieważności postępowania wskazana w art. 183 § 2 pkt 5 p.p.s.a. Ocena tej przesłanki powinna być dokonywana każdorazowo w odniesieniu do konkretnych okoliczności i nie należy jej wiązać wyłącznie z sytuacją całkowitego wyłączenia strony od udziału w sprawie. Niemożność obrony swych praw przez stronę może wszakże zostać odniesiona do różnych stanów faktycznych. Bez wątplenia za trafny należy uznać pogląd wyrażony w Wyroku NSA z dnia 15 grudnia 2017 r., że „pod pojęciem pozbawienia możliwości obrony swych praw należy rozumieć pozbawienie strony możliwości udziału w postępowaniu lub w jego istotnej części, na skutek wadliwości procesowych sądu lub strony przeciwnej, a nie wad dotyczących treści uzasadnienia wyroku”⁵⁷⁹. Norma z art. 183 § 2 pkt 5 p.p.s.a. dotyczy bowiem wyłącznie pozbawienia strony możliwości udziału w postępowaniu sądowoadministracyjnym w postępowaniu prowadzonym przed sądem I instancji. Przy czym chodzi o zaistnienie kardynalnych uchybień dotyczących udziału strony w postępowaniu sądowym, a nie jakichkolwiek usterek czy utrudnień w tym zakresie⁵⁸⁰. Pojęcie „pozbawienie możliwości obrony swych praw” należy rozumieć ściśle, pozbawienie strony możliwości obrony jej praw winno mieć charakter realny, a nie tylko hipotetyczny. Regulacja art. 183 § 2 pkt 5 p.p.s.a. znajduje zastosowanie nie tylko do stron postępowania w rozumieniu art. 32 p.p.s.a., ale też do podmiotów, które uzyskują status uczestnika na podstawie art. 33 § 1 i 2 p.p.s.a.⁵⁸¹.

Powyższa przesłanka stanowi przedmiot licznego orzecznictwa sądów administracyjnych, w którym *ad casum* definiuje się pozbawienie strony możliwości obrony swych praw, biorąc pod uwagę konkretne okoliczności sprawy, w których mogło do tego dojść. W świetle judykatury najczęstsze przypadki wskazanych naruszeń zachodzą między innymi wtedy, gdy:

1. Przeprowadzono rozprawę z naruszeniem dyspozycji art. 91 § 2 p.p.s.a. Jednakże okoliczność ta może, w zależności od okoliczności sprawy, stanowić przesłankę nieważności, określoną w art. 183 § 2 pkt 5 p.p.s.a., lub naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 174 pkt 2 p.p.s.a.)⁵⁸².

⁵⁷⁸ Postanowienie NSA z dnia 6 stycznia 2010 r., I OZ 1173/09, Lex nr 534116.

⁵⁷⁹ II FSK 2744/17, Lex nr 2435561.

⁵⁸⁰ Por. Wyrok NSA z dnia 26 listopada 2013 r., I OSK 2668/13, Legalis nr 810494.

⁵⁸¹ Por. Wyrok NSA z dnia 30 listopada 2017 r., II OSK 915/17, Lex nr 2445960.

⁵⁸² Wyrok NSA z dnia 13 października 2017 r., I OSK 2711/16, Legalis nr 1724243.

2. Naruszenie art. 90 § 2 p.p.s.a. przez zbyt późne doręczenie stronie zawiadomienia o rozprawie nie stanowi pozbawienia jej możliwości obrony swych praw, stanowi jednak uchybienie procesowe, mogące mieć wpływ na wynik sprawy i usprawiedliwia podstawę do uchylenia zaskarżonego wyroku, co wynika z uwzględnienia zarzutu naruszenia art. 183 § 2 pkt 5 w zw. z art. 91 § 2 p.p.s.a.⁵⁸³
3. Sąd administracyjny przeprowadził rozprawę i wydał wyrok przed terminem wskazanym w doręczonym stronie zawiadomieniu o terminie rozprawy.
4. Wskutek uchybień procesowych strona nie może brać udziału w istotnej części postępowania i w związku z tym nie ma możliwości usunięcia skutków tych uchybień na rozprawie poprzedzającej wydanie wyroku. Tę przesłankę nieważności należy brać pod uwagę, jeżeli możliwości obrony swych praw w postępowaniu sądowym została pozbawiona strona wnosząca skargę kasacyjną⁵⁸⁴.
5. O terminie rozprawy, na której zapadł wyrok, został zawiadomiony pełnomocnik skarżącego, który zmarł przed dniem rozprawy⁵⁸⁵.
6. Mimo zakazu płynącego z art. 20 § 3 p.p.s.a., sędzia brał udział w wydaniu szeregu postanowień wydanych w sprawie⁵⁸⁶.
7. Postępowanie zostało zakończone wyrokiem, którego sentencja pozbawiona jest rozstrzygnięcia, a pozostawienie niekompletnej sentencji w obrocie prawnym pozbawia stronę możliwości obrony praw, tj. pozbawia stronę prawa do uzyskania rzeczywistej kontroli sądowej całej decyzji administracyjnej⁵⁸⁷.

Ustalenie przez sąd istnienia wskazanej przesłanki nieważności wymaga kumulatywnego stwierdzenia, że doszło do naruszenia przepisów procesowych, że uchybienie to miało wpływ na możliwość działania strony w tym postępowaniu, finalnie zaś – ustalenie, czy strona miała możliwość obrony swoich praw, czy nie⁵⁸⁸.

Nie stanowi przesłanki nieważności postępowania, o której mowa w art. 183 § 2 pkt 5 p.p.s.a., sytuacja, w której odmowa uwzględnienia wniosku o odroczenie rozprawy jest uzasadniona także wtedy, gdy rozprawa została przeprowadzona bez udziału strony lub jej pełnomocnika. Zdaniem NSA bowiem, udział w rozprawie nie jest jedyną formą zapewnienia stronie możliwości obrony jej praw, choć podstawową formą zapewniającą stronie możliwość wysłuchania jej przez sąd⁵⁸⁹.

W postępowaniu sądoadministracyjnym, tak jak w każdej innej procedurze, należy przestrzegać, wynikającej z art. 45 Konstytucji RP, zasady rozpo-

⁵⁸³ Wyrok NSA z dnia 22 września 2017 r., I FSK 2147/15, POP 2017, nr 5, poz. 74, s. 381.

⁵⁸⁴ Wyrok NSA z dnia 29 listopada 2017 r., II OSK 266/17, Lex nr 2466950.

⁵⁸⁵ Zob. np. Wyrok NSA z dnia 11 lipca 2017 r., I OSK 2517/15, Lex nr 2376721.

⁵⁸⁶ Por. Postanowienie NSA z dnia 2 lipca 2015 r., II OZ 631/15, Legalis nr 1433475.

⁵⁸⁷ Wyrok NSA z dnia 8 marca 2011 r., I GSK 80/10, Legalis nr 348135.

⁵⁸⁸ Zob. Wyrok NSA z dnia 19 stycznia 2017 r., II OSK 1079/15, Legalis nr 1578391.

⁵⁸⁹ Wyrok NSA z dnia 19 maja 2017 r., I OSK 1263/15, Legalis nr 1680773.

znania sprawy przez właściwy sąd. Wydanie orzeczenia przez wojewódzki sąd administracyjny w sprawach zastrzeżonych w art. 15 p.p.s.a. dla Naczelnego Sądu Administracyjnego skutkuje nieważnością postępowania i oznacza spełnienie przesłanki, o której mowa w art. 183 § 2 pkt 6 p.p.s.a. Jej zaistnienie zależy wszakże od naruszenia właściwości rzeczowej przez sąd I instancji. W sytuacji, gdy w sprawie orzekł sąd administracyjny niewłaściwy miejscowo, nie zachodzi przesłanka nieważności postępowania sądowoadministracyjnego, gdyż jest to uchybienie procesowe niemające wpływu na wynik sprawy⁵⁹⁰. W związku z przyznanymi wojewódzkim sądom administracyjnym uprawnieniami autokontrolnymi o przesłance nieważności postępowania będzie można mówić w przypadkach, w których sądy I instancji naruszyłyby art. 179a p.p.s.a. lub art. 195 § 2 p.p.s.a., albo jeżeli nie potraktowałyby pisma strony jako środka odwoławczego i rozpoznałyby je bez zachowania reżimu wskazanych przepisów.

Wojewódzki sąd administracyjny w postępowaniu międzyinstancyjnym (podobnie jak Naczelny Sąd Administracyjny), uwzględniając nieważność postępowania, z urzędu nie bada związków wadliwości z samym orzeczeniem, tak jak czyni to w przypadku pozostałych wad podniesionych w środku odwoławczym, umożliwiających zastosowanie trybu samokontroli. W przypadku stwierdzenia braku podstaw do zastosowania art. 179a p.p.s.a. lub art. 195 § 2 p.p.s.a. akta sprawy sądowoadministracyjnej wraz ze środkiem odwoławczym powinny zostać przekazane do Naczelnego Sądu Administracyjnego bez wydawania w tym zakresie postanowienia⁵⁹¹.

6.5. Skład orzekający w trybie autokontroli

Problematyka składu orzekającego w ramach samokontroli może być rozpatrywana przez pryzmat dwóch perspektyw. Po pierwsze, należy wziąć pod uwagę art. 18 § 1 p.p.s.a., w szczególności zaś pkt 6 tego przepisu, zgodnie z którym sędzia jest wyłączony z mocy samej ustawy w sprawach, w których brał udział w wydaniu zaskarżonego orzeczenia. Po drugie, należy uwzględnić dotychczasowe orzecznictwo NSA⁵⁹², dotyczące co prawda badania na podstawie art. 178 p.p.s.a. dopuszczalności skargi kasacyjnej, w którym wskazywano na brak podstaw do takiego wyłączenia. W doktrynie także podkreśla się, że orzeczenie wydane w trybie autokontroli może zostać wydane jedynie na korzyść skarżącego, dlatego „trudno byłoby zaakceptować konieczność wydania

⁵⁹⁰ H. KNYSIAK-SUDYKA, *Skarga i skarga kasacyjna...*, s. 241.

⁵⁹¹ W. PIĄTEK, A. SKOCZYŁAS, M. WIĄCEK, *Względna dewolucyjność skargi kasacyjnej...*, s. 43.

⁵⁹² Na przykład: Postanowienie NSA z dnia 8 października 2014 r., II OZ 1042/14, *Legalis* nr 1073158; Postanowienie NSA z dnia 30 maja 2014 r., II FZ 672/14, *Legalis* nr 989867.

orzeczenia w trybie autokontroli w innym składzie osobowym⁵⁹³, tym bardziej, że jest to orzeczenie pierwszoinstancyjne, od którego przysługuje skarga kasacyjna. Ponadto, „artykuł 179a p.p.s.a. jest w tym zakresie przepisem szczególnym wobec art. 18 § 1 pkt 6 p.p.s.a., odnoszącym się do jednego z etapów postępowania sądownoadministracyjnego, jakim jest postępowanie międzyinstancyjne⁵⁹⁴. Nie oznacza to, że skład nie może się różnić, np. z powodów organizacyjnych, losowych lub prawnych. W konsekwencji należy przyjąć, że skład sądu ma być taki sam⁵⁹⁵, jak skład sądu wydającego uchylane orzeczenie, chyba że skarga kasacyjna opiera się na zarzucie nieważności postępowania, o którym mowa w art. 183 § 2 pkt 4 p.p.s.a. E. Szewczyk⁵⁹⁶, podkreślając, że takie stanowisko znajduje swoje umocowanie w ustawie – Prawo o postępowaniu sądownoadministracyjnym, jednocześnie postuluje zmianę regulacji zawartej w art. 179a p.p.s.a., wzorem regulacji ujętej w Kodeksie postępowania administracyjnego (tj. art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a.), polegającą na doprecyzowaniu przepisu w taki sposób, aby autokontrola była dokonywana przez sąd w innym składzie osobowym, przez wzgląd na zjawisko dysonansu decyzyjnego.

Odmienne stanowisko w kwestii uczestnictwa w orzekaniu w trybie art. 179a p.p.s.a. sędziów, którzy brali udział w wydaniu zaskarżonego orzeczenia wyrazili J. Firlus i A. Ozimek, argumentując, że „warunkiem zastosowania art. 18 § 1 pkt 6 p.p.s.a. jest tożsamość rozstrzyganych spraw, a nie kwestia, czy kontrola jest dokonywana na tym samym szczeblu sądów. Mając na uwadze ten argument, jak również potrzebę pogłębiania zaufania obywateli do sądów, [...] sędziowie, którzy brali udział w wydaniu zaskarżonego orzeczenia, będą wyłączeni z mocy prawa od udziału w orzekaniu w trybie art. 179a p.p.s.a.”⁵⁹⁷

⁵⁹³ R. HAUSER, A. SKOCZYŁAS, W. PIĄTEK, *Środki odwoławcze w postępowaniu sądownoadministracyjnym...*, s. 15.

⁵⁹⁴ Ibidem, s. 16.

⁵⁹⁵ „Rozstrzygnięcie w trybie autokontroli sąd I instancji może podjąć w tym samym składzie osobowym, w którym wydał rozstrzygnięcie zaskarżone skargą kasacyjną” – zob. R. HAUSER, A. SKOCZYŁAS, W. PIĄTEK, *Środki odwoławcze w postępowaniu sądownoadministracyjnym...*, s. 15–16. Podobnie w postępowaniu karnym przyjął K. Marszał, według którego skład sądu orzekającego w trybie art. 463 § 1 k.p.k. ma być imiennie taki sam, zob. K. MARSZAŁ, *Problematyka względnej dewolutywności zażalenia w procesie karnym*, „Studia Prawnicze” 2003, z. 2, s. 132; podobnie Uchwała SN z dnia 24 sierpnia 2001 r., I KZP 12/01, OSNK 2001, nr 9–10, poz. 73. W doktrynie postępowania karnego wskazuje się, że ma to być tzw. tożsamość imienna (czyli ten sam, a nie taki sam skład), z wyjątkiem prokuratora i innych organów prowadzących postępowanie – por. A. CADER, *Zażalenie na postanowienie prokuratora o odmowie wszczęcia lub umorzeniu postępowania przygotowawczego w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego*, „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego” 2003, T. 14, s. 95 i nast. W sytuacji niemożności utworzenia tego samego składu, niezależnie od przyczyn, zażalenie przekazywane jest do rozpoznania sądowi powołanemu do rozpoznania zażalenia.

⁵⁹⁶ E. SZEWCZYK, *Remonstracja w prawie administracyjnym...*, s. 134.

⁵⁹⁷ J. FIRLUS, A. OZIMEK, *Model skargi kasacyjnej w świetle...*, s. 60.

Podobny pogląd został sformułowany przez P. Gołaszewskiego⁵⁹⁸, który wskazuje, że sytuacja przewidziana w art. 179a p.p.s.a. jest objęta bezwzględną przesłanką wyłączenia sędziego, o której mowa w art. 18 § 1 pkt 6 p.p.s.a.

W postępowaniu zażaleniowym, wykorzystując kompetencję samokontrolą przewidzianą w przepisie art. 195 § 2 p.p.s.a., dopuszcza się orzekanie w tym samym składzie, choć odmienny pogląd w tym zakresie prezentuje H. Knysiak-Molczyk⁵⁹⁹.

Kolejną kwestią sporną w doktrynie związaną z autoremedurą sądu pierwszoinstancyjnego jest tożsamość imienna składu orzekającego w trybie art. 179a p.p.s.a. Zdaniem H. Knysiak-Sudyki⁶⁰⁰, wobec braku wyraźnej regulacji ustawowej w tej materii nie muszą to być ci sami sędziowie, którzy wydali zaskarżone orzeczenie. Inaczej uważa B. Dauter⁶⁰¹, który stoi na stanowisku, że powinien orzekać ten sam skład, który orzekał pierwotnie. Przyjęcie zaś odmiennego poglądu skutkowałoby tym, że nie można byłoby mówić o autokontrolu, lecz o nowej sprawie rozstrzyganej w innym składzie.

Rozważenia wymaga nadto charakter posiedzenia sądowego, który determinuje skład orzekający w trybie samokontroli sądu. Z treści § 57 ust. 3 zd. 2 Regulaminu wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych⁶⁰² wynika, że jeżeli sędzia sprawozdawca lub inny członek składu orzekającego, któremu przewodniczący wydziału orzeczniczego przekazał sprawę, w celu oceny dopuszczalności zastosowania art. 179a p.p.s.a., stwierdzi taką dopuszczalność, kieruje sprawę do rozpoznania przez sąd na rozprawie albo na posiedzeniu niejawnym w składzie i terminie wyznaczonym przez przewodniczącego wydziału orzeczniczego. Skoro tak, to sprawa w trybie autokontroli będzie rozpoznawana odpowiednio albo w składzie trzyosobowym, albo jednoosobowo na posiedzeniu niejawnym (art. 16 p.p.s.a.). Jeżeli sąd będzie orzekał na posiedzeniu jawnym, to zgodnie z art. 91 § 2 p.p.s.a. musi zawiadomić o tym strony.

Wojewódzki sąd administracyjny orzekający w trybie art. 179a p.p.s.a. działa jako *quasi*-sąd kasacyjny, uchylając zaskarżone orzeczenia, jako taki powinien w tym zakresie stosować przepisy regulujące postępowanie kasacyjne⁶⁰³. W konsekwencji zastosowanie znajdzie art. 181 § 1 p.p.s.a., zgodnie z którym skargę kasacyjną rozpoznaje się na rozprawie w składzie trzech sędziów, oraz

⁵⁹⁸ P. GOŁASZEWSKI, *Sporządzanie środków zaskarżenia...*, s. 556.

⁵⁹⁹ H. KNYSIAK-MOLCZYK, *Rozpoznanie zażalenia w postępowaniu...*, s. 64.

⁶⁰⁰ H. KNYSIAK-SUDYKA, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś..., s. 1088.

⁶⁰¹ B. DAUTER, w: B. DAUTER, A. KABAT, M. NIEZGÓDKA-MEDEK, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz...*, s. 615.

⁶⁰² Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 5 sierpnia 2015 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych, Dz.U. 2015, poz. 1177.

⁶⁰³ Por. J. WILCZYŃSKI, *Autokontrola w trybie art. 179a p.p.s.a.*, s. 82.

art. 182 § 1 p.p.s.a. przewidujący możliwość rozpoznania na posiedzeniu niejawnym skargi kasacyjnej od postanowienia wojewódzkiego sądu administracyjnego kończącego postępowanie w sprawie. W sytuacji zaś gdy strona, która ją wniosła, zrzekła się rozprawy, a pozostałe strony, w terminie 14 dni od dnia doręczenia skargi kasacyjnej, nie zażądały przeprowadzenia rozprawy, skargę kasacyjną rozpoznaje się na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów (art. 182 § 2 i 3 p.p.s.a.). Kwestią sporną⁶⁰⁴ pozostaje, czy w przypadku konieczności rozpoznania sprawy merytorycznie możliwe byłoby zastosowanie art. 90 § 2 p.p.s.a., stanowiącego o możliwości skierowania przez sąd sprawy na posiedzenie jawne i wyznaczenie rozprawy także wówczas, gdy sprawa podlega rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym. Rozwiązanie to stanowi jedynie uprawnienie sądu, a nie jego obowiązek. W przypadku postępowania zażaleniowego na taką możliwość wskazano w Postanowieniu NSA z dnia 6 stycznia 2010 r.⁶⁰⁵ Wojewódzki sąd administracyjny może rozpoznać zażalenie w trybie autokontroli, o którym mowa w art. 195 § 2 p.p.s.a., na posiedzeniu niejawnym, ale także w składzie trzech sędziów na rozprawie, gdyż zezwala mu na to przepis art. 90 § 2 p.p.s.a.⁶⁰⁶

W zakończeniu należy wskazać, że autokontrola zarządzeń dokonywana jest przez przewodniczącego w wojewódzkim sądzie administracyjnym na podstawie art. 195 § 2 p.p.s.a. w zw. z art. 198 p.p.s.a.⁶⁰⁷ Wykorzystując kompetencję samokontrolną, przewodniczący wydaje zarządzenie.

6.6. Zakres kompetencji autokontrolnych wojewódzkiego sądu administracyjnego w postępowaniu kasacyjnym

Samokontrola wojewódzkiego sądu administracyjnego, przeprowadzana w trybie art. 179a p.p.s.a. i art. 195 § 2 p.p.s.a., zatrzymuje bieg instancji na samym początku, uniemożliwiając dewolucję. Dopuszczalność wykorzystania tych kompetencji jest możliwa tylko po uruchomieniu toku instancji na skutek wniesienia środka odwoławczego; w tym znaczeniu samokontrola sądu I instancji ma charakter niesamoistny. Skutkiem wykorzystania kompetencji w zakresie autoweryfikacji jest zmiana zaskarżonego orzeczenia bez angażowania sądu wyższej instancji, gdyż autoremedura stanowi wyjątek od zasady związania sądu swoim wyrokiem.

⁶⁰⁴ Ibidem, s. 87.

⁶⁰⁵ Postanowienie NSA z dnia 6 stycznia 2010 r., I OZ 1173/09, Legalis nr 630776.

⁶⁰⁶ Ibidem.

⁶⁰⁷ Por. Postanowienie NSA z dnia 26 października 2005 r., I OZ 1096/05, Legalis nr 89993.

Wojewódzki sąd administracyjny w świetle art. 179a p.p.s.a. został wyposażony w kompetencję do uchylecia zaskarżonego wyroku lub postanowienia, rozstrzygając na wniosek strony także o zwrocie kosztów postępowania kasacyjnego oraz do ponownego rozpoznania sprawy, na tym samym posiedzeniu. Wojewódzki sąd administracyjny nie może zatem ograniczyć się do wyeliminowania wadliwego orzeczenia, lecz powinien ponownie rozpoznać sprawę w następstwie uchylecia zaskarżonego orzeczenia. Wykorzystując kompetencje samokontrolne do uchylecia zaskarżonego orzeczenia, wojewódzki sąd administracyjny działa jak *quasi*-sąd odwoławczy, wydając orzeczenie kasacyjne i orzekając o kosztach postępowania kasacyjnego, rozstrzygając zaś sprawę ponownie, działa jak sąd I instancji. Z tego też względu kompetencje wojewódzkiego sądu administracyjnego orzekającego w trybie art. 179a p.p.s.a. jako sądu *quasi*-kasacyjnego zostały ograniczone, gdyż nie może wydać innych orzeczeń niż te, które są możliwe w postępowaniu kasacyjnym prowadzonym przez Naczelny Sąd Administracyjny. Wojewódzki sąd administracyjny, ponownie rozpoznając sprawę, proceduje jak sąd I instancji i w tym zakresie wydane przez niego rozstrzygnięcia mieści się w katalogu wskazanym w art. 145–151a p.p.s.a.⁶⁰⁸ Jeżeli w postępowaniu zakończonym zaskarżonym orzeczeniem sąd podejmował jedynie rozstrzygnięcia procesowe, to nie można mówić o ponownym rozpoznaniu sprawy w trybie art. 179a p.p.s.a., gdyż zastosowanie kompetencji autokontrolnych w tym przypadku oznaczałoby rozpoznanie sprawy po raz pierwszy, a taką możliwość wyklucza brzmienie wskazanego przepisu⁶⁰⁹. Innymi słowy, merytoryczne rozpoznanie sprawy nie może nastąpić dopiero na skutek wniesienia środka odwoławczego, gdyż pozostawałoby to w sprzeczności z zasadą dwuinstancyjności postępowania. Nie może wszakże być mowy o ponownym rozpoznaniu sprawy, gdy orzeczenie sądu I instancji zapadło bez merytorycznego rozpoznania sprawy⁶¹⁰. W wyniku uchylecia orzeczenia „następuje powrót postępowania sądowego do stanu sprzed jego wydania, co obliuguje wojewódzki sąd administracyjny do podjęcia takich czynności procesowych, w tym zwłaszcza wydania takich rozstrzygnięć procesowych, które będą niezbędne do zgodnego z prawem zakończenia postępowania przed tym sądem, nawet gdyby zakończenie to miało nastąpić w dalszej perspektywie”⁶¹¹. Dla orzeczenia wydanego w trybie art. 179a p.p.s.a. sąd I instancji sporządza z urzędu jedno uzasadnienie⁶¹².

Procedując w trybie art. 179a p.p.s.a., wojewódzki sąd administracyjny podejmuje orzeczenie o uchyleciu zaskarżonego orzeczenia oraz rozstrzyga co do

⁶⁰⁸ Por. J. WILCZYŃSKI, *Autokontrola w trybie art. 179a p.p.s.a....*, s. 82–83.

⁶⁰⁹ Tak NSA o ponownym rozpoznaniu sprawy na podstawie art. 185 § 1 p.p.s.a. w Postanowieniu z dnia 10 lipca 2012 r., II FSK 1464/12, Legalis nr 512413.

⁶¹⁰ Por. np. Postanowienie NSA z dnia 4 stycznia 2013 r., II OSK 2701/12, Legalis nr 920674.

⁶¹¹ J. WILCZYŃSKI, *Autokontrola w trybie art. 179a p.p.s.a....*, s. 85.

⁶¹² Wyrok NSA z dnia 9 sierpnia 2016 r., II FSK 1291/16, Lex nr 2089651.

meritum sprawy sądowoadministracyjnej. Wydaje się, że zwrot normatywny „ponownie rozpoznaje sprawę” oznacza rozpoznanie sprawy w jej całokształcie, zgodnie z art. 134 § 1 p.p.s.a., nie zaś w rozumieniu art. 183 § 1 p.p.s.a., czyli w granicach skargi kasacyjnej⁶¹³. Niemniej ustawodawca nie przesądza wprost, czy dopuszczalne jest uchylenie orzeczenia w części. Jak jednak trafnie wskazuje B. Dauter, uchylenie orzeczenia w trybie autokontroli może nastąpić tylko w całości, za czym przemawia zarówno wykładnia systemowa, jak i celowościowa. Przyjmując bowiem, że mamy do czynienia w omawianym zakresie „z postępowaniem odwoławczym i miałyby mieć zastosowanie przepisy art. 184–189 p.p.s.a., to żaden z tych przepisów, poza art. 186 p.p.s.a., nie daje podstawy do takiego rozstrzygnięcia, o jakim mowa w art. 179a p.p.s.a.”⁶¹⁴ Ponadto, „istotą autokontroli jest skontrolowanie przez skład orzekający wydanego przez siebie orzeczenia (naprawienie popełnionych przy wyrokowaniu błędów i wydanie orzeczenia prawidłowego). Biorąc zaś pod uwagę charakter uchybień, jedynym możliwym rozstrzygnięciem jest uchylenie kontrolowanego orzeczenia w całości. Nie jest możliwe pozostawienie w obrocie prawnym dwóch rozstrzygnięć, kontrolowanego i tego, które zostało wydane w wyniku autokontroli”⁶¹⁵. Nie oznacza to, że w przypadku uchylenia w trybie art. 179a p.p.s.a. zaskarżonego w części orzeczenia skargą kasacyjną część niezaskarżona nie uzyska przymiotu prawomocności.

W ramach kompetencji autokontrolnych wojewódzki sąd administracyjny, po spełnieniu przesłanek wskazanych w art. 179a p.p.s.a., może podjąć jedno orzeczenie o podwójnej treści. Sąd wyda je w przypadku ustalenia, że w sprawie zachodzi nieważność postępowania albo podstawy skargi kasacyjnej są oczywiście usprawiedliwione, np. gdy sąd I instancji omyłkowo odrzucił skargę⁶¹⁶. Jeżeli zaś nie stwierdzi możliwości wykorzystania tych kompetencji, przekazuje środek odwoławczy wraz z aktami sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, jako sądowi *ad quem*.

Wojewódzki sąd administracyjny, orzekając w trybie autokontroli na podstawie art. 179a p.p.s.a., może na wniosek strony orzec również o zwrocie kosztów postępowania kasacyjnego. Przepisy art. 203 p.p.s.a. wprowadzają zasadę odpowiedzialności za wynik postępowania, opartą na tzw. zasadzie rezultatu, stąd stronie, która wniosła skargę kasacyjną, należy się zwrot poniesionych przez nią niezbędnych kosztów postępowania kasacyjnego:

- 1) od organu – jeżeli w wyniku uwzględnienia skargi kasacyjnej został uchylony wyrok sądu I instancji oddalający skargę;

⁶¹³ Por. Wyrok NSA z dnia 9 sierpnia 2016 r., II FSK 1291/16, Lex nr 2089651.

⁶¹⁴ B. DAUTER, w: B. DAUTER, A. KABAT, M. NIEZGÓDKA-MEDEK, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz...*, s. 615.

⁶¹⁵ Z uzasadnienia Wyroku NSA z dnia 9 sierpnia 2016 r., II FSK 1291/16, Lex nr 2089651.

⁶¹⁶ Zob. uzasadnienie Postanowienia WSA w Warszawie z dnia 10 listopada 2015 r., VI SA/Wa 1003/15, Legalis nr 1380814.

2) od skarżącego – jeżeli w wyniku uwzględnienia skargi kasacyjnej został uchylony wyrok sądu I instancji uwzględniający skargę.

Momentem krańcowym wniesienia o zwrot kosztów, zgodnie z treścią art. 210 § 1 i 2 p.p.s.a., jest zamknięcie rozprawy bezpośrednio poprzedzającej wydanie orzeczenia. Termin ten ma charakter prekluzyjny i nie podlega przywróceniu, stąd spóźniony wniosek oznacza utratę uprawnienia do żądania zwrotu kosztów i utratę roszczenia o ich zwrot.

Zgodnie z treścią art. 195 § 2 p.p.s.a., jeżeli zażalenie zarzuca nieważność postępowania lub jest oczywiście uzasadnione, wojewódzki sąd administracyjny, który wydał zaskarżone postanowienie, może na posiedzeniu niejawnym, nie przesyłając akt do NSA, uchylić zaskarżone postanowienie i w miarę potrzeby sprawę rozpoznać na nowo. Użyty przez ustawodawcę termin „uchylenie” oznacza wszakże w tym przypadku sankcję wzruszalności czynności procesowej dokonanej przez sąd I instancji⁶¹⁷. Na podstawie wskazanej regulacji sąd I instancji może jedynie uwzględnić zażalenie, nie może zaś go odrzucić lub oddalić⁶¹⁸. Działając na podstawie art. 195 § 2 p.p.s.a., wojewódzki sąd administracyjny wydaje jedno postanowienie, w którym uchyla zaskarżone orzeczenie oraz, w miarę potrzeby, sprawę rozpoznaje na nowo. Literalna interpretacja wymienionego przepisu wskazuje, że postanowienie wydane w jego trybie zawiera dwa elementy⁶¹⁹: obligatoryjny (uchylenie zaskarżonego orzeczenia) i fakultatywny (w miarę potrzeby nowe rozpoznanie sprawy).

Zastosowanie trybu samokontrolnego w postępowaniu zażaleniowym oznacza, że w tym samym składzie wojewódzki sąd administracyjny uchyla zaskarżone zażaleniem orzeczenie i rozpoznaje sprawę na nowo⁶²⁰, i to bez względu na to, czy strona złożyła wniosek w tym zakresie. Z treści tego postanowienia powinno wynikać uchybienie uzasadniające zastosowanie trybu samokontroli sądu I instancji.

Konkludując, należy stwierdzić, że w rezultacie orzeczenia wydanego w trybie autoremedury strona otrzymuje orzeczenie wolne od wad, które legły u podstaw wniesienia środka odwoławczego. Na wniosek strony może także orzec o kosztach postępowania. Orzeczenie wydane przez wojewódzki sąd administracyjny w trybie art. 179a p.p.s.a. lub art. 195 § 2 p.p.s.a. zastępuje orzeczenie wcześniej przez niego wydane i to bez angażowania sądu odwoławczego. De-

⁶¹⁷ Na temat wzruszalności czynności procesowych zob. np. P. RAZOWSKI, *Koncepcja wzruszalności czynności procesowych w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2014, nr 2, s. 77–82.

⁶¹⁸ W. SIEDLECKI, w: „System Prawa Procesowego Cywilnego”, red. W. SIEDLECKI, T. 3: *Zaskarżanie orzeczeń sądowych...*, s. 364; W. PIĄTEK, *Rozpatrzenie zażalenia w postępowaniu...*, s. 129.

⁶¹⁹ Tak też B. DAUTER, *Metodyka pracy sędziego...*, s. 510.

⁶²⁰ Zob. H. HAAK, *Skład sądu rejonowego w razie uwzględnienia zażalenia wniesionego w postępowaniu egzekucyjnym*, „Problemy Egzekucji Sądowej” 1994, nr 7, s. 85.

wolucja kompetencji następuje tylko wówczas, gdy sąd I instancji nie stwierdzi podstaw do zastosowania samokontroli zaskarżonego orzeczenia.

6.7. Zaskarżalność orzeczenia sądu I instancji wydanego w trybie autokontroli

Ustawodawca w treści art. 179a zd. 2 p.p.s.a. przesądził o możliwości zaskarżenia orzeczenia wydanego w trybie autokontroli. W związku z tym od orzeczeń wydanych przez sąd wojewódzki na podstawie art. 179a p.p.s.a. przysługuje skarga kasacyjna, która może zostać wniesiona przez którąkolwiek ze stron, niezależnie od tego, która wniosła pierwotną skargę kasacyjną uruchamiającą postępowanie kasacyjne i jego etap międzyinstancyjny, a także stanowiące jego część postępowanie autoweryfikacyjne. Skarga zostanie rozpoznawana na zasadach określonych w art. 173–192 p.p.s.a. Przedmiotem skargi kasacyjnej objęte jest tylko to nowe orzeczenie, wraz z ewentualnym rozstrzygnięciem o kosztach postępowania kasacyjnego, które pozostało w obrocie prawnym.

Zaskarżalność orzeczenia wydanego w trybie art. 179a p.p.s.a. spowoduje zastosowanie art. 177 § 1 p.p.s.a. określającego sposób i termin wniesienia skargi kasacyjnej, którą strona kwestionująca orzeczenie sądu I instancji wnosi w terminie 30 dni od dnia doręczenia jej odpisu orzeczenia z uzasadnieniem. W doktrynie brak jest jednolitych poglądów w zakresie możliwości ponownego skorzystania z kompetencji autokontrolnych w przypadku wniesienia skargi kasacyjnej od orzeczeń wydanych na podstawie art. 179a p.p.s.a. Ustawa nie wprowadza wprost takiego zakazu. Niemniej wolą ustawodawcy było wyłączenie możliwości ponownej samokontroli sądu I instancji⁶²¹. W przeciwnym przypadku sprawa sądownoadministracyjna utknęłaby przed sądem I instancji. Zdaniem J. Wilczyńskiego⁶²², w takiej sytuacji o upływie terminu na wniesienie odpowiedzi lub po zarządzeniu doręczenia odpowiedzi wnoszącemu skargę kasacyjną wojewódzki sąd administracyjny niezwłocznie powinien przedstawić skargę kasacyjną wraz z odpowiedzią i aktami sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu. W postępowaniu kasacyjnym od orzeczenia wydanego w trybie autokontroli sąd drugoinstancyjny może dokonać oceny poprawności wykorzystania przez sąd I instancji przysługujących mu kompetencji wskazanych w art. 179a p.p.s.a. Jak podkreśla J. Wilczyński, negatywna ocena sądu kasacyjnego skutkująca uchyleciem orzeczenia w trybie art. 185 § 1 p.p.s.a. powinna spowodować „przejęcie przez Naczelnny Sąd Administracyjny do rozpoznania pierwotnie wywiedzionnej skargi kasacyjnej, z zastrzeżeniem – rzecz jasna – skutecznego jej złożenia”⁶²³.

⁶²¹ Uzasadnienie projektu zmian z dnia 10 lipca 2013 r., Druk sejmowy nr 1633, s. 27.

⁶²² J. WILCZYŃSKI, *Autokontrola w trybie art. 179a p.p.s.a.*..., s. 90.

⁶²³ *Ibidem*, s. 89.

Dyspozycja art. 195 §2 zd. 2 p.p.s.a. wskazuje na możliwość zaskarżenia orzeczenia wydanego w trybie autokontroli także w postępowaniu zażalenio- wym. Zatem od ponownie wydanego postanowienia przysługują środki odwo- ławcze na zasadach ogólnych, jest to bowiem postanowienie wydane przez sąd w I instancji. Jak podkreśla H. Knysiak-Molczyk, „na wydane w tym trybie postanowienie nie będzie przysługiwało zażalenie, jeżeli sąd jedynie uchyli za- skarżone postanowienie jako zbędne”⁶²⁴. Jeżeli zaś sąd stwierdzi nieważność postępowania, zajdzie potrzeba ponownego rozpoznania zagadnienia wpadko- wego przy jednoczesnym usunięciu uchybień, „których stwierdzenie przy roz- strzygnięciu zażalenia spowodowało uchylenie poprzednio wydanego postano- wienia”⁶²⁵.

7. Orzeczenia sądu I instancji wpływające na bieg postępowania odwoławczego

Wniesienie środka odwoławczego nie zawsze od razu spowoduje koniecz- ność zbadania dopuszczalności środka odwoławczego, zwłaszcza gdy strona łącznie z nim wnosi o przywrócenie terminu do jego wniesienia. To od tego orzeczenia sądu zależy nadanie biegu postępowaniu odwoławczemu, które zo- stało uruchomione środkiem wniesionym z uchybieniem ustawowego terminu. Ponadto, w toku postępowania międzyinstancyjnego mogą pojawić się zdarze- nia wymagające uwzględnienia przez wojewódzki sąd administracyjny, co prze- sądzi o dalszym biegu postępowania odwoławczego. Sąd I instancji podejmuje orzeczenia w tych kwestiach albo z urzędu, albo w efekcie czynności proceso- wej skarżącego.

7.1. Przywrócenie terminu do wniesienia środka odwoławczego

Upływ terminu do wniesienia środka odwoławczego czyni tę czynność bezskuteczną. Niemniej ustawodawca dopuszcza przywrócenie terminu do wniesienia środka odwoławczego na wniosek strony, o czym rozstrzyga sąd I instancji w ramach postępowania międzyinstancyjnego, stosując przesłanki określone w art. 86 w zw. z art. 87 p.p.s.a. Należą do nich: złożenie wniosku

⁶²⁴ H. KNYSIAK-MOLCZYK, *Zażalenie w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Przegląd Sądowy” 2006, nr 2, s. 64.

⁶²⁵ H. HAAK, *Skład sądu rejonowego...*, s. 82.

podmiotu, który terminowi uchybił, brak winy w uchybieniu, ujemne skutki dla strony w zakresie postępowania sądowego spowodowane przez uchybienie terminu, złożenie wniosku o przywrócenie terminu w ciągu 7 dni od czasu ustania przyczyny uchybienia terminu oraz równoczesne ze złożeniem wniosku o przywrócenie terminu dokonanie czynności uchybionej. Przywrócenie terminu ma charakter następczy względem oceny skuteczności (terminowości) dokonania czynności procesowej.

Rozpoznanie takiego wniosku przed podjęciem innych czynności związanych z bezskutecznością wniesionego środka ma kluczowe znaczenie dla sprawy, gdyż przesądzi o skuteczności podjętych przez stronę działań procesowych. Wniosek o przywrócenie terminu musi być wyraźny, a jego treści sąd nie może domniemywać. Strona brak winy w uchybieniu musi uprawdopodobnić, a sąd badając wniosek musi brać pod uwagę każdy stopień zawinienia strony w uchybieniu terminu, nawet lekkie niedbalstwo. Za brak winy w uchybieniu terminu można uznać przypadki choroby strony lub pełnomocnika, które uniemożliwiają podjęcie działania nie tylko osobiście, ale także skorzystanie z pomocy innych osób. Ponadto, są to zdarzenia o nadzwyczajnym charakterze, takie jak: klęska żywiołowa czy katastrofa⁶²⁶, stany nadzwyczajne, problemy komunikacyjne. Przez winę w uchybieniu terminu do wniesienia środka odwoławczego należy również rozumieć winę osób trzecich upoważnionych przez stronę postępowania do dokonania określonej czynności procesowej w postępowaniu, czyli w przypadku postępowania kasacyjnego, zawodowego zastępcę procesowego. Za błędy i zaniechania pełnomocnika wszakże odpowiedzialność ponosi mocodawca. Na profesjonalnym pełnomocniku ciąży obowiązek zadbania o prawidłowe i terminowe dokonanie czynności procesowych⁶²⁷, zwłaszcza w tych przypadkach, gdy od czynności zależy dalszy bieg powierzonej pełnomocnikowi sprawy. W takich przypadkach wymaga się od niego maksimum staranności i rzetelności, które będą przekładać się na prawo strony do obrony swoich interesów i ochrony swych praw⁶²⁸. Wojewódzki sąd administracyjny przywróci termin wyłącznie w przypadku zaistnienia obiektywnych, występujących bez winy strony, okoliczności, które mimo dołożenia przez nią odpowiedniej staranności w prowadzeniu własnych spraw udaremniły wniesienie środka odwoławczego w terminie⁶²⁹.

Kolejną przesłanką przywrócenia terminu do wniesienia środka odwoławczego są ujemne skutki spowodowane jego uchybieniem. Wydaje się, że jeśli strona nie wniosła w terminie skargi kasacyjnej bez swojej winy, to uchybienie to powoduje dla niej ujemne skutki w zakresie postępowania sądowego, gdyż

⁶²⁶ Zob. np. Postanowienie NSA z dnia 20 maja 2014 r., II FZ 605/14, Legalis nr 990138.

⁶²⁷ Postanowienie NSA z dnia 22 stycznia 2013 r., II FZ 1058/12, Legalis nr 920227.

⁶²⁸ Por. Postanowienie NSA z dnia 19 września 2012 r., I FZ 288/12, Legalis nr 541326.

⁶²⁹ Por. Postanowienie NSA z dnia 12 lutego 2015 r., I OZ 91/15, Legalis nr 1190620; Postanowienie NSA z dnia 28 lipca 2014 r., II FSK 1709/14, Legalis nr 1071649.

uniemożliwia uruchomienie kontroli instancyjnej orzeczenia wydanego przez wojewódzki sąd administracyjny. W konsekwencji orzeczenie wydane w I instancji staje się prawomocne i wchodzi do obrotu prawnego.

Warunkiem skuteczności wniosku o przywrócenie terminu jest dochowanie terminu do jego wniesienia. Wniosek taki ma zostać złożony w ciągu 7 dni od dnia ustania przyczyny uchybienia terminu. Jest to termin zawity i nie podlega ani skracaniu, ani też przedłużaniu⁶³⁰. Użyty przez ustawodawcę zwrot „od czasu ustania przyczyny” nie może być utożsamiany z chwilą, w której strona powzięła wiedzę o uchybieniu terminowi.

Niezbędne jest nadto dopełnienie czynności, tj. wniesienie środka odwoławczego, dla której określony był termin. Z tego powodu wniosek o przywrócenie terminu może stanowić dodatkowy składnik środka odwoławczego: skargi kasacyjnej lub zażalenia. Spełnienie wskazanej przesłanki następuje przez równoczesne z wnioskiem o przywrócenie terminu dokonanie uchybionej czynności, czyli najpóźniej w momencie złożenia tego wniosku. Niedopełnienie tego wymagania jest traktowane jako brak formalny, którego uzupełnienie powinno zostać zarządzone przez przewodniczącego w trybie art. 49 p.p.s.a.

Wniosek o przywrócenie terminu do uchybionej czynności procesowej w postaci wniesienia środka odwoławczego i zażalenie na postanowienie o odrzuceniu skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym wykluczają się wzajemnie. W sytuacji, gdy strona twierdzi, że dokonała czynności w terminie, a sąd błędnie uznał, że uchybiła terminowi, powinna wnieść środek odwoławczy. Wniosek o przywrócenie uchybionego terminu jest aktualny wtedy, gdy strona nie neguje uchybienia terminowi i wskazuje przyczyny usprawiedliwiające to opóźnienie⁶³¹.

Jeżeli skarżący wniósł środek odwoławczy bezpośrednio do sądu odwoławczego w terminie otwartym do dokonania tej czynności, to będzie mógł wnieść o przywrócenie terminu do wniesienia zażalenia, jeżeli wykaże, że NSA przekazał je z opóźnieniem do sądu właściwego⁶³². W takiej sytuacji nie wnosi o przywrócenie terminu, a jedynie wnosi środek odwoławczy, gdyż wniosek o przywrócenie terminu jest aktualny wówczas, gdy strona nie neguje uchybienia terminowi i wskazuje przyczyny usprawiedliwiające to uchybienie. Jeżeli zaś strona twierdzi, że dokonała czynności z zachowaniem terminu, a sąd błędnie uznał, że doszło do uchybienia terminowi, to powinna wnieść środek odwoławczy⁶³³.

⁶³⁰ Por. szerzej: Postanowienie NSA z dnia 17 listopada 2008 r., II OSK 1716/08, Legalis nr 298413; Postanowienie NSA z dnia 28 lutego 2005 r., II FZ 1/05, Legalis nr 88397; inaczey B. DAUTER, w: B. DAUTER, B. GRUSZCZYŃSKI, A. KABAT, M. NIEZGÓDKA-MEDEK, *Prawo o postępowaniu...*, s. 261.

⁶³¹ Postanowienie NSA z dnia 10 grudnia 2010 r., I FSK 1384/10, Legalis nr 683727.

⁶³² Postanowienie NSA z dnia 27 czerwca 2008 r., II FZ 196/08, Legalis nr 119777.

⁶³³ Postanowienie NSA z dnia 13 czerwca 2012 r., II FZ 400/12, Legalis nr 1107845.

Niedopuszczalny jest wniosek o przywrócenie terminu do wniesienia skargi kasacyjnej w sytuacji, gdy strona postępowania nie złożyła wniosku o sporządzenie i doręczenie wyroku sądu I instancji wraz z uzasadnieniem. W takiej bowiem sytuacji termin do wniesienia skargi kasacyjnej nie rozpoczął biegu⁶³⁴.

Zgłoszenie wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia środka odwoławczego oznacza konieczność dokonania przez stronę dwóch odrębnych czynności procesowych, czyli wniesienia tego środka oraz wniesienia wniosku o przywrócenie terminu. Przywrócenie terminu do wniesienia środka odwoławczego umożliwia stronie ochronę swoich interesów w postępowaniu drugoinstancyjnym, a prawo strony do sądu może być skutecznie realizowane. Postanowienie sądu o przywróceniu terminu pozwala mu przejść do dalszych czynności postępowania międzyinstancyjnego, polegających na zbadaniu dopuszczalności wniesionego środka, rozważaniu zastosowania trybu autokontroli i ewentualnie rozstrzygnięciu o innych kwestiach powstałych w toku postępowania międzyinstancyjnego oraz wykonaniu czynności procesowo-technicznych.

Dla dalszego biegu postępowania istotną rolę odgrywa postanowienie o odmowie przywrócenia terminu. Stanowi ono podstawę do wydania postanowienia o odrzuceniu skargi kasacyjnej, które jest zaskarżalne w drodze zażalenia. W orzecznictwie sądowym⁶³⁵ podkreśla się nadto, że odrzucenie środka odwoławczego wniesionego po terminie, w przypadku gdy został złożony wniosek o przywrócenie terminu, możliwe jest dopiero po prawomocnym rozpoznaniu wniosku o przywrócenie terminu. Jednak w przypadku odrzucenia wniosku o przywrócenie terminu i zażalenia z powodu naruszenia art. 194 § 4 p.p.s.a. nie ma przeszkód do jednoczesnego rozpoznania obu środków prawnych i ich odrzucenia⁶³⁶. W takich przypadkach, niezależnie od warunku zachowania terminu, zażalenie należy odrzucić z innego powodu – niezachowania przymusu adwokacko-radcowskiego, którego to braku usunąć nie można, gdyż warunek ten nie podlega sanowaniu.

7.2. Zawieszenie postępowania międzyinstancyjnego

W czasie trwania postępowania międzyinstancyjnego mogą zaistnieć zdarzenia, które będą stanowić przeszkodę w jego kontynuowaniu. W szczególności zaś mogą pojawić się przesłanki uzasadniające zawieszenie postępowania z urzędu (art. 124 p.p.s.a.). W orzecznictwie wskazuje się, że zawieszenie po-

⁶³⁴ Por. Postanowienie NSA z dnia 3 stycznia 2008 r., II OZ 1342/07, Legalis nr 164668.

⁶³⁵ Wyrok NSA z dnia 18 lutego 2005 r., OSK_1041/04, Lex nr 156412; Postanowienie NSA z dnia 18 marca 2010 r., II GSK 252/10, Legalis nr 755834; Postanowienie NSA z dnia 28 października 2015 r., II OSK 2557/15, Legalis nr 1406980.

⁶³⁶ Postanowienie WSA w Opolu z dnia 28 listopada 2005 r., II SA/Op 199/04, Legalis nr 87416.

stępowania stanowi wyjątek od zasady szybkości postępowania (art. 7 p.p.s.a.), w związku z czym przesłanki zawieszenia postępowania nie mogą być poddawane wykładni rozszerzającej⁶³⁷.

Przesłanką uzasadniającą przerwanie postępowania międzyinstancyjnego może być: śmierć skarżącego lub jego przedstawiciela ustawowego, utrata przez nich zdolności procesowej, utrata przez stronę zdolności sądowej lub utrata przez przedstawiciela ustawowego charakteru takiego przedstawiciela. Śmierć osoby fizycznej jest zdarzeniem prawnym, które wywiera wpływ nie tylko na bieg postępowania sądowoadministracyjnego, lecz również na postępowanie odwoławcze, w tym międzyinstancyjne, a w dalszej konsekwencji może przesądzić o istnieniu kolejnego etapu postępowania odwoławczego przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. Takie same skutki w odniesieniu do osób prawnych i jednostek organizacyjnych wywołuje utrata zdolności sądowej.

Konsekwencje śmierci skarżącego wymagają rozważania w kilku momentach procesowych związanych z wniesieniem środka odwoławczego. O kontynuowaniu postępowania międzyinstancyjnego na skutek śmierci skarżącego przede wszystkim przesądza charakter praw lub obowiązków zmarłej strony, gdyż to one determinują kwestię rozważenia następstwa procesowego. Wojewódzki sąd administracyjny wszakże umarza postępowanie w razie śmierci skarżącego, jeżeli przedmiot postępowania odnosi się wyłącznie do praw i obowiązków ściśle związanych z osobą zmarłego (praw o charakterze nieprzenaszalnym *mortis causa*). W takim przypadku śmierć musi nastąpić po wniesieniu środka odwoławczego. Jeżeli nastąpiła po wydaniu orzeczenia, a przed wniesieniem środka, to zawieszenie postępowania jest nieuzasadnione, gdyż nie jest ono w toku. Pewne komplikacje pojawią się w przypadku wydania orzeczenia i złożenia skargi przez profesjonalnego pełnomocnika do sądu po śmierci strony, o której ten nie wiedział. W takich przypadkach skarga jest niedopuszczalna. Nie ma podstawy do zawieszenia postępowania, gdy z odpisu aktu zgonu strony wynika, że nastąpił on przed wniesieniem skargi przez pełnomocnika.

Śmierć strony w toku postępowania międzyinstancyjnego uniemożliwia jego kontynuację i skutkuje zawieszeniem do czasu wyjaśnienia kwestii sukcesji prawnej po zmarłym skarżącym. Zawieszenie w takim przypadku następuje z urzędu, chyba że przed wydaniem postanowienia zgłosili się lub zostali wskazani następcy prawni zmarłego. Jeżeli sąd ma wiedzę o wszystkich następcach prawnych, to nie ma podstaw prawnych do zawieszenia postępowania na podstawie art. 124 § 1 pkt 1 p.p.s.a. w związku ze śmiercią skarżącego⁶³⁸.

Wydanie postanowienia o zawieszeniu postępowania w razie śmierci strony winno poprzedzać zwrócenie się sądu do właściwego urzędu stanu cywilnego

⁶³⁷ Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 8 czerwca 2017 r., III SA/Wa 1095/17, Legalis nr 1678523.

⁶³⁸ Postanowienie NSA z dnia 11 grudnia 2012 r., II GZ 374/12, Legalis nr 794281.

o nadesłanie odpisu aktu zgonu skarżącego. Odpis aktu zgonu pełni bowiem w tym przypadku trzy funkcje: potwierdza w sposób niebudzący wątpliwości, że skarżący zmarł; pozwala dokładnie ustalić datę zgonu, co ma istotne znaczenie z uwagi na treść art. 124 § 2 p.p.s.a., gdyż obliguje sąd do zawieszenia postępowania od dnia zdarzenia, które stanowi przesłankę podjęcia takiego rozstrzygnięcia (w tym przypadku zawieszenie jest skuteczne *ex tunc*); nadto, ustalenie, kiedy zmarła dana osoba, pozwala na stwierdzenie, czy w ogóle była legitymowana do wniesienia środka odwoławczego⁶³⁹. Oparcie postanowienia wyłącznie na adnotacji doręczyciela przesyłki, z której wynika, że strona zmarła, jest niewystarczające. Zawieszenie postępowania nastąpi także: w przypadku śmierci przedstawiciela ustawowego skarżącego, utraty przez niego zdolności procesowej lub utraty przez przedstawiciela ustawowego charakteru takiego przedstawiciela.

Jeżeli w ciągu roku od dnia wydania postanowienia o zawieszeniu postępowania nie zgłoszą się lub nie zostaną wskazani następcy prawni zmarłego, sąd może z urzędu zwrócić się do sądu spadku o ustanowienie kuratora spadku, chyba że kurator taki już wcześniej został ustanowiony. Literalna interpretacja art. 128 § 2 p.p.s.a. może wskazywać, że wniosek sądu jest fakultatywny. Orzecznictwo sądowe stoi jednak na stanowisku, że niezwrócenie się sądu na podstawie art. 128 § 2 p.p.s.a. do sądu spadku o ustanowienie kuratora spadku naraża sąd administracyjny na usprawiedliwiony zarzut przewlekłości postępowania w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki⁶⁴⁰. Śmierć osoby fizycznej oznacza utratę zdolności sądowej, stąd niezbędne dla kontynuacji postępowania jest ustalenie następcy prawnego. Jeżeli natomiast ogólny następca skarżącego, który utracił zdolność sądową, nie zostanie ustalony, sąd umarza postępowanie, a w każdym razie po upływie 3 lat od daty postanowienia o zawieszeniu postępowania z tej przyczyny, a w razie śmierci skarżącego – po upływie 5 lat od dnia wydania postanowienia o zawieszeniu postępowania z tej przyczyny (art. 130 § 1 pkt. 2–3 p.p.s.a.).

W odniesieniu do skarżącego będącego organem państwa obligatoryjne zawieszenie postępowania z powodu utraty zdolności sądowej mogłoby nastąpić tylko w sytuacji zniesienia tego organu stosownie do właściwych przepisów, w następstwie czego utraciłby on zdolność sądową. W orzecznictwie sądowym podkreśla się, że zawieszenie postępowania na podstawie art. 124

⁶³⁹ Postanowienie NSA z dnia 23 stycznia 2013 r., I OZ 6/13, Legalis nr 920357; Postanowienie NSA z dnia 11 maja 2011 r., I OSK 740/11, Legalis nr 639469.

⁶⁴⁰ Postanowienie NSA z dnia 9 października 2009 r., I OPP/52/09, OSP 2010, nr 7–8, poz. 72, s. 511; Z. CZARNIK, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 9 października 2009 r., I OPP 52/09, OSP 2010, nr 7–8.*

§ 1 pkt 2 p.p.s.a. jest możliwe wtedy, gdy braki w składzie organów powstały w toku prowadzonego przez sąd postępowania; w omawianym przypadku chodzi o postępowanie międzyinstancyjne⁶⁴¹. Zawieszenie postępowania na podstawie art. 124 § 1 pkt 2 p.p.s.a. jest skuteczne *ex nunc* z chwilą ogłoszenia postanowienia na rozprawie bądź podpisania go wraz z uzasadnieniem. Utrata zdolności procesowej przez organ administracji następuje np. wtedy, gdy osoba piastująca funkcję organu utraci swój mandat uprawniający do wykonywania tej funkcji, i trwa do czasu wyznaczenia bądź wyboru osoby, która tę funkcję może sprawować.

Do obligatoryjnego zawieszenia postępowania powinno dojść w sytuacji, gdy w stosunku do skarżącego zostało wszczęte postępowanie upadłościowe, a sprawa dotyczy przedmiotu wchodzącego w skład masy upadłości, wówczas bowiem upadły utracił legitymację procesową (zostaje zatem spełniona przesłanka podmiotowa i przedmiotowa). Przyczyna zawieszenia trwa do momentu wyraźnego wstąpienia syndyka masy upadłości do postępowania i zajęcia przez niego stanowiska procesowego w sprawie. Zawieszenie postępowania w przypadku, o którym mowa w art. 124 § 1 pkt 4 p.p.s.a., skutkuje od dnia zdarzenia, które je spowodowało, zatem *ex tunc*.

Sąd wydaje postanowienie o podjęciu zawieszono postępowania z urzędu, gdy ustanie przyczyna zawieszenia. W omawianej sytuacji momentem miarodajnym jest dzień zgłoszenia się lub wskazania następców prawnych zmarłego albo dzień ustanowienia we właściwej drodze kuratora spadku, a w przypadku zawieszenia postępowania wskutek utraty zdolności sądowej – dzień ustalenia ogólnego następcy prawnego. Dla sądu administracyjnego dokumentem potwierdzającym, kto jest spadkobiercą skarżącego, jest odpis prawomocnego postanowienia właściwego sądu cywilnego⁶⁴².

Zdaniem W. Piątka⁶⁴³, w postępowaniu międzyinstancyjnym nie znajdzie zastosowanie art. 124 § 1 pkt 5 p.p.s.a., który pozwala zawiesić postępowanie w razie przedstawienia przez sąd w tym postępowaniu pytania prawnego Trybunałowi Konstytucyjnemu albo Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Pogląd ten należy podzielić, gdyż zawieszenie postępowania międzyinstancyjnego nie powinno powodować otwarcia nowej kwestii wymagającej rozstrzygnięcia.

Kwestią wymagającą rozważenia jest zastosowanie w postępowaniu międzyinstancyjnym art. 124 § 1 pkt 6 p.p.s.a., który dopuszcza zawieszenie postępowania z urzędu w razie wniesienia skargi do sądu po wszczęciu postępowania administracyjnego w celu zmiany, uchylenia, stwierdzenia nieważności aktu lub

⁶⁴¹ Zob. np. Postanowienie NSA z dnia 1 kwietnia 2011 r., II OZ 226/11, Legalis nr 635974; Postanowienie NSA z dnia 30 września 2014 r., I FZ 315/14, Legalis nr 1072754.

⁶⁴² Postanowienie NSA z dnia 14 czerwca 2011 r., II OSK 651/10, Legalis nr 627453.

⁶⁴³ W. PIĄTEK, w: *Środki zaskarżenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, red. R. HAUSER, W. PIĄTEK, A. SKOCZYLAŚ..., s. 218.

wznowienia postępowania. W tej sytuacji zatem wystąpienie wymienionych we wskazanym przepisie przesłanek powinno skutkować zawieszeniem postępowania przed sądem I instancji bezpośrednio po wniesieniu skargi, a nie środka odwoławczego. Niemniej zastosowanie administracyjnych trybów nadzwyczajnych możliwe jest w ściśle określonych terminach (art. 146 § 1 k.p.a. i art. 156 § 2 k.p.a.), dlatego nie można *a priori* wykluczyć sytuacji zakwestionowania zaskarżonego aktu w trybie administracyjnym, w otwartym dla nich terminie, po wniesieniu sądowego środka odwoławczego, co może stanowić pozytywną przesłankę zawieszenia postępowania międzyinstancyjnego.

Postępowanie może także zostać zawieszono, jeżeli zarządca sukcesyjny przestał pełnić tę funkcję albo zarząd sukcesyjny wygasł, w przypadku gdy postępowanie toczyło się z jego udziałem (art. 124 § 1 pkt 7 p.p.s.a.). Nie można nadto wykluczyć zawieszenia postępowania międzyinstancyjnego fakultatywnie z urzędu na podstawie art. 125 p.p.s.a., między innymi na skutek niewykonania przez skarżącego zarządzenia, wskutek czego nie można nadać sprawie dalszego biegu (art. 125 § 1 pkt 3 p.p.s.a.). Przykładem takiej sytuacji jest niezłożenie przez skarżącego odpisów odpowiedzi na skargę.

Jak już wcześniej zaznaczono, wniosek o zawieszenie postępowania może stanowić element środka odwoławczego; będzie wówczas wymagał rozważania przez sąd I instancji. Zważywszy na cel i charakter postępowania międzyinstancyjnego w postępowaniu sądownoadministracyjnym zawieszenie postępowania na tym etapie postępowania odwoławczego winno przede wszystkim opierać się na przesłankach, które nie otworzą nowych kwestii, skutkując swoistego rodzaju „utknięciem sprawy” przed wojewódzkim sądem administracyjnym.

7.3. Umorzenie postępowania międzyinstancyjnego

Institucja umorzenia w doktrynie prawa rozważana jest przez pryzmat skutków, jakie wywołuje, lub przyczyn skutkujących jej zastosowaniem. Umorzenie postępowania oznacza jego zakończenie bez osiągnięcia celu, dla którego zostało ono uruchomione. Orzeczenie umarzające postępowanie może zostać wydane przez wojewódzki sąd administracyjny zarówno w toku postępowania pierwszoinstancyjnego, jak i w toku postępowania międzyinstancyjnego. W tym ostatnim przypadku najczęstszą przyczyną jego wydania jest czynność dyspozycyjna skarżącego w postaci wycofania wniesionego środka odwoławczego.

7.3.1. Umorzenie postępowania na skutek cofnięcia środka odwoławczego

Wojewódzki sąd administracyjny może zakończyć postępowanie międzyinstancyjne w sposób negatywny, umarzając postępowanie na skutek cofnięcia środka zaskarżenia. Ta kompetencja sądu I instancji pozwala na odciążenie Naczelnego Sądu Administracyjnego od podejmowania orzeczeń o charakterze formalnym; została wprowadzona na skutek nowelizacji ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. *Ratio legis* regulacji jest usprawienie postępowania sądowoadministracyjnego, polegające na możliwości umorzenia postępowania przez wojewódzki sąd administracyjny w toku postępowania międzyinstancyjnego, bez przesyłania akt sprawy do NSA, który musiałby wydać postanowienie w tej materii. Rozwiązanie to zatem wtórnie spowoduje odciążenie sądu odwoławczego od wydawania tego rodzaju postanowień. Ponadto, biorąc pod uwagę, że postanowienia wydawane przez wojewódzkie sądy administracyjne „będą pochodną działania samych stron (cofnięcia skargi kasacyjnej), przewidziana jednocześnie ich zaskarżalność w drodze zażalenia nie powinna wygenerować dodatkowych spraw w sądzie drugiej instancji”⁶⁴⁴. Ustawodawca jednak nie zawarł w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi szczegółowej regulacji dotyczącej problematyki cofnięcia środka odwoławczego, odnoszącej się do kwestii formy cofnięcia, jego zakresu czy przebiegu postępowania wywołanego tą czynnością skarżącego.

Cofnięcie środka odwoławczego w doktrynie prawa procesowego⁶⁴⁵ jest określane mianem czynności procesowej fakultatywnej – czynności dyspozycji formalnej. Jest to oświadczenie woli strony, które anuluje⁶⁴⁶ poprzednie czynności. „Przedmiotem odwołania zatem jest zawsze uprzednia, zamierzona i z punktu widzenia procesowego skuteczna czynność podmiotu odwołującego”⁶⁴⁷. Umorzenia postępowania kasacyjnego dokonuje sąd I instancji w postępowaniu międzyinstancyjnym na posiedzeniu niejawnym, jeżeli skarżący skutecznie cofnął skargę kasacyjną przed jej przedstawieniem wraz z aktami sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu. Podmiotem legitymowanym do dokonania tej czynności jest wnoszący skargę kasacyjną, gdyż legitymacja do niej jest pochodną legitymacji do zaskarżenia orzeczenia⁶⁴⁸. Stąd uprawnienie to nie przysługuje

⁶⁴⁴ Z uzasadnienia projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Druk 1633, s. 26.

⁶⁴⁵ R. WIĘCKOWSKI, *Cofnięcie apelacji i kasacji*, „Przegląd Sądowy” 2002, nr 7–8, s. 159.

⁶⁴⁶ Zob. M. WALIGÓRSKI, *Polskie prawo procesowe cywilne. Dynamika procesu (postępowanie)*, Warszawa 1948, s. 254–255.

⁶⁴⁷ J. MOKRY, *Odwolalność czynności procesowych w sądowym postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1973, s. 21.

⁶⁴⁸ Por. *ibidem*, s. 156.

każdemu uczestnikowi postępowania, nawet jeśli ma interes prawny w postępowaniu. Jest to czynność procesowa, która może być analizowana przez pryzmat zasad procesowych. Wówczas będzie stanowiła nie tylko przejaw odwołalności, lecz także skargowości i dyspozycyjności w postępowaniu sądownoadministracyjnym, traktowanym jako uprawnienie do rozporządzania przedmiotem postępowania oraz środkami ochrony prawnej. Zarówno w orzecznictwie, jak i doktrynie wskazuje się, że oświadczenie o cofnięciu skargi kasacyjnej „wszczyna odrębne postępowanie, mające charakter wpadkowy w stosunku do postępowania głównego, a jedynymi uprawnionymi do zaskarżenia orzeczenia wydanego w tym postępowaniu są osoba, która wniosła cofany środek zaskarżenia, oraz organ. Pozostali uczestnicy postępowania, którzy nie wnieśli skargi, nie mają uprawnień do zaskarżenia orzeczenia wydanego na skutek oświadczenia o cofnięciu tej skargi”⁶⁴⁹. Celem działania skarżącego cofającego środek odwoławczy jest pozbawienie tego środka skuteczności przez odwołanie go. Do skutków cofnięcia środka należy odpadnięcie koniecznego do postępowań odwoławczych w postępowaniu sądownoadministracyjnym wniosku o zmianę lub uchylenie zaskarżonego orzeczenia⁶⁵⁰. Skutkiem cofnięcia środka odwoławczego jest umorzenie postępowania wywołanego tym środkiem w drodze zaskarżalnego zażalenia postanowienia (art. 194 § 1 pkt 1b p.p.s.a.) i utrzymanie w mocy zaskarżonego orzeczenia. Staje się ono prawomocne, na skutek niezaskarżalności orzeczenia, gdyż skarga kasacyjna nie wywołała skutku w postaci uchylenia lub zmiany z powodu umorzenia postępowania kasacyjnego⁶⁵¹.

O skuteczności czynności odwołania (cofnięcia) czynności procesowej można mówić, jeżeli jest dokonywana nie tylko przez uprawniony podmiot, lecz również we właściwej formie i odpowiednich ramach czasowych. Czynność ta powinna nadto podlegać kontroli sądu⁶⁵².

Dopuszczalność cofnięcia wynika z tego, że wnoszący skargę kasacyjną może nią rozporządzać po jej wniesieniu, ponieważ jego oświadczenie w tej kwestii jest, co do zasady, wiążące dla sądu⁶⁵³ (art. 60 zd. 2 p.p.s.a.), co jest

⁶⁴⁹ Postanowienie NSA z dnia 18 kwietnia 2018 r., II OZ 344/18, Legalis nr 1764691; zob. też: Postanowienie NSA z dnia 30 stycznia 2015 r., II OSK 141/15, Legalis nr 1230363; Postanowienie NSA z dnia 6 lutego 2013 r., I OSK 94/13, Legalis nr 919704; M. JAGIELSKA, A. WIKTOROWSKA, P. WAJDA, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. HAUSER, M. WIERZBOWSKI, wyd. 3, Warszawa 2015, s. 369.

⁶⁵⁰ Por. A. MARCINIAK, *Cofnięcie apelacji w procesie cywilnym*, w: „*Aurea praxis. Aurea theoria*”. *Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego*, T. 1, red. J. GUDOWSKI, K. WEITZ, Warszawa 2011, s. 393.

⁶⁵¹ Por. *ibidem*, s. 410.

⁶⁵² J. MOKRY, *Odwołalność czynności procesowych...*, s. 155–202; por. IDEM, *Wadliwe czynności procesowe w sądowym postępowaniu cywilnym*, w: „*Acta Universitatis Wratislaviensis*” 202, Prawo 40, Wrocław 1973, s. 97; M. WALIGÓRSKI, *Zarys polskiego procesu cywilnego*, Kraków 1952, s. 137.

⁶⁵³ Por. Wyrok NSA z dnia 19 lutego 2016 r., I OSK 1384/14, Legalis nr 1454874.

konsekwencją bezwzględnego obowiązywania w postępowaniu sądowoadministracyjnym zasady dyspozycyjności i umożliwia stronie rozporządzanie przedmiotem tego postępowania w ramach przysługujących jej, na mocy obowiązujących przepisów, uprawnień procesowych⁶⁵⁴. W orzecznictwie sądowym⁶⁵⁵ wskazuje się na granice rozporządzalności, zgodnie z którymi sąd uzna cofnięcie skargi za niedopuszczalne, jeżeli zmierza ono do utrzymania w mocy aktu lub czynności dotkniętych wadą nieważności, gdyż stosownie art. 183 p.p.s.a. NSA bierze pod rozwagę z urzędu, niezależnie od granic skargi kasacyjnej. Przepis art. 60 p.p.s.a. bowiem zgodnie z art. 193 p.p.s.a. znajduje odpowiednie zastosowanie w postępowaniu kasacyjnym. W konsekwencji sąd jest związany złożonym przez stronę skutecznie oświadczeniem o cofnięciu skargi kasacyjnej⁶⁵⁶. W przypadku cofnięcia skargi kasacyjnej wymagane jest uwzględnienie przez sąd I instancji specyfiki i odrębności postępowania kasacyjnego w stosunku do postępowania prowadzonego przez niego. W rezultacie wojewódzki sąd administracyjny, dokonując oceny skuteczności czynności cofnięcia skargi kasacyjnej, powinien uwzględniać treść art. 60 zd. 3 p.p.s.a. i rozważyć kwestię jego odpowiedniego stosowania. Za słuszny należy uznać pogląd⁶⁵⁷, zgodnie z którym nie należy *a priori* wyłączać w postępowaniu kasacyjnym stosowania art. 60 zd. 3 p.p.s.a. Rezultatem „skutecznego” cofnięcia środka odwoławczego jest pozbawienie go skuteczności prawnej, a w dalszej konsekwencji utrzymanie w mocy zaskarżonego orzeczenia w wyniku umorzenia postępowania. Jeżeli jednak wojewódzki sąd administracyjny nie umorzył postępowania, np. z powodu niezasadnego uznania cofnięcia skargi za nieskuteczne, to NSA może to uczynić w trybie art. 189 p.p.s.a. W przypadku uznania niedopuszczalności cofnięcia skargi kasacyjnej przez wojewódzki sąd administracyjny postępowanie międzyinstancyjne prowadzone jest dalej.

⁶⁵⁴ Por. B. DAUTER, w: B. DAUTER, B. GRUSZCZYŃSKI, A. KABAT, M. NIEZGÓDKA-MEDEK, *Prawo o postępowaniu...*, s. 159; podobnie Postanowienie NSA z dnia 30 stycznia 2014 r., II OSK 2112/12, Legalis nr 800237; Postanowienie NSA z dnia 8 listopada 2012 r., I FSK 2152/11, Legalis nr 1110218.

⁶⁵⁵ Postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 22 lutego 2013 r., I OSK 2394/12, Lex nr 1323368; z dnia 20 czerwca 2008 r., II FSK 575/07, Lex nr 479000; z dnia 27 czerwca 2008 r., II FSK 573/07, Lex nr 475575; z dnia 23 września 2010 r., OSK 1517/10, Lex nr 741557; Postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 23 grudnia 2015 r., II SA/Po 454/15, Legalis nr 1401735; Postanowienie WSA w Bydgoszczy z dnia 18 kwietnia 2016 r., II SA/Bd 792/14, Legalis nr 1450945.

⁶⁵⁶ Postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 18 lipca 2018 r., III SA/Po 617/17, Legalis nr 1806876; tak też J.P. TARNO, J. WYPORSKA-FRANKIEWICZ, *Umorzenie postępowania sądowoadministracyjnego*, w: *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, red. M. WIERZBOWSKI, J. JAGIELSKI, A. WIKTOROWSKA, E. STEFAŃSKA, Warszawa 2009, s. 298.

⁶⁵⁷ J. WILCZYŃSKI, *Autokontrola w trybie art. 179a p.p.s.a....*, s. 80. Przeciwnikiem możliwości stosowania art. 60 zd. 3 p.p.s.a. jest np. B. Dauter – B. DAUTER, B. GRUSZCZYŃSKI, A. KABAT, M. NIEZGÓDKA-MEDEK, *Prawo o postępowaniu...*, Warszawa 2009, s. 572–573.

Oświadczenie o cofnięciu skargi kasacyjnej złożone pisemnie lub ustnie dołącza się do akt sprawy. Złożone pisemnie stanowi zwykle pismo procesowe strony (art. 45 p.p.s.a.). Ustawa – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie przewiduje dodatkowych wymogów dla tego pisma, w szczególności zaś konieczności jego uzasadniania. Jeżeli jednak przyjąć, że w przypadku cofnięcia środka odwoławczego zastosowanie znajduje zdanie trzecie art. 60 p.p.s.a., to uzasadnienie to może być pomocne wojewódzkiemu sądowi administracyjnemu w ocenie dopuszczalności tej czynności skarżącego. Jeżeli oświadczenie o cofnięciu skargi jest składane ustnie, to zgodnie z § 19 ust. 1 Zarządzenia nr 14 w sprawie ustalenia zasad biurowości w sądach administracyjnych⁶⁵⁸ kierownik sekretariatu lub inny upoważniony pracownik sporządza protokół przyjęcia wniosku, w którym, poza wskazaniem czasu i miejsca sporządzenia protokołu oraz osób uczestniczących w jego spisaniu, należy zamieścić oznaczenie stron i dokładnie określone żądanie, wraz z podaniem istotnych okoliczności, które uzasadniają żądanie. Protokół podpisuje zgłaszający wniosek oraz pracownik sądu sporządzający protokół.

Złożenie oświadczenia o cofnięciu środka odwoławczego musi być wyraźne, sąd bowiem nie może się domyślać treści tego oświadczenia. Nie jest jego elementem obligatoryjnym wniosek o umorzenie postępowania, gdyż skutek ten następuje z urzędu w wyniku złożonego oświadczenia, o ile przed wydaniem postanowienia o umorzeniu nie zostanie odwołane cofnięcie środka odwoławczego.

Problematyczna pozostaje kwestia zakresu cofnięcia środka odwoławczego, w szczególności zaś dopuszczalności cofnięcia środka w części. Wydaje się, że możliwość taką należy dopuścić, gdy zaskarżono orzeczenie sądu I instancji w całości, a zawiera ono wyodrębnione części, które umożliwiają oddzielne zaskarżenie. Oznacza to, że w wyniku cofnięcia skargi kasacyjnej w części jej przedmiotem zostaną objęte odrębne rozstrzygnięcia zawarte w tym wyroku, a nadto ewentualne uchylene wyroku w zaskarżonej części pozostanie bez wpływu na pozostałe (tj. nieobjęte skargą kasacyjną) rozstrzygnięcia, poza orzeczeniem o kosztach⁶⁵⁹.

Rozważenia wymaga także kwestia dopuszczalności odwołania cofnięcia środka odwoławczego. Wydaje się, że czynność ta jest dopuszczalna w postępowaniu międzyinstancyjnym do czasu wydania postanowienia o umorzeniu postępowania przez wojewódzki sąd administracyjny. W rezultacie „odwróconego cofnięcia” postępowanie wstępne (międzyinstancyjne) będzie kontynuowane, a następnie przejdzie do fazy postępowania kasacyjnego przed sądem II instancji. Dopuszczalność odwołania cofnięcia środka odwoławczego jest zatem konsekwencją przyjęcia w postępowaniu sądowoadministracyjnym zasady rozpo-

⁶⁵⁸ Zarządzenie nr 14 Prezesa NSA z dnia 6 sierpnia 2015 r. w sprawie ustalenia zasad biurowości w sądach administracyjnych.

⁶⁵⁹ Por. Wyrok NSA z dnia 9 lipca 2009 r., I FSK 859/08, Legalis nr 225519; Wyrok NSA z dnia 4 lutego 2011 r., II GSK 215/10, Legalis nr 363894.

rzędzalności, która oznacza możliwość cofnięcia i doprowadzenia do kontroli instancyjnej zaskarżonego orzeczenia. Odwołanie cofnięcia środka odwoławczego jako czynność procesowa powinno obejmować oświadczenie strony, zawierające anulowanie cofnięcia środka. Oświadczenie może zostać złożone po stwierdzeniu dopuszczalności środka odwoławczego. W przeciwnym przypadku przedmiot cofnięcia nie istnieje. Oświadczenie o odwołaniu środka odwoławczego ma charakter następczy w tym sensie, że zawiera żądanie anulowania skutków wcześniejszej czynności procesowej strony⁶⁶⁰. Momentem granicznym jest wydanie przez wojewódzki sąd administracyjny postanowienia o umorzeniu postępowania, które „konsumuje” żądanie strony⁶⁶¹. W tym przypadku czynność procesowa sądu jest oparta na czynności procesowej strony, która charakteryzuje się niesamodzielnością i odwoalnością do czasu podjęcia orzeczenia przez sąd⁶⁶². Po wydaniu postanowienia o umorzeniu istnieje jeszcze możliwość jego zaskarżenia w drodze zażalenia, co nie jest jednak konsekwencją odwoalności, lecz zaskarżalności. Z dopuszczalności cofnięcia środka odwoławczego może nadto skorzystać prokurator i Rzecznicy, przy czym mogą cofnąć tylko środek wniesiony przez siebie.

Jak słusznie podkreśla B. Dauter⁶⁶³, w sytuacji kolizji między oświadczeniem cofającym skargę a nieusuwalnym brakiem tej skargi kasacyjnej sąd rozstrzyga w pierwszej kolejności o kwestii jej dopuszczalności, a nie o bezprzedmiotowości postępowania z tytułu cofnięcia skargi kasacyjnej. Strona bowiem może rozporządzać skargą kasacyjną, w tym skutecznie ją cofnąć, o tyle, o ile zostało ustalone przez wojewódzki sąd administracyjny, że skarga skutecznie wszczęła postępowanie kasacyjne, czyli nie została dotknięta nieusuwalnym brakiem uniemożliwiającym nadanie jej dalszego biegu.

W orzecznictwie sądowym wskazuje się, że umorzenie postępowania na skutek cofnięcia skargi kasacyjnej jest możliwe także wtedy, gdy czynność ta została dokonana po uchyleniu wyroku przez sąd I instancji w wyniku zastosowania trybu samokontroli, o którym mowa w art. 179a p.p.s.a. Argumentuje się przy tym, że „odmienny pogląd prowadziłby do dwóch alternatywnych, nieracjonalnych wniosków, że w razie cofnięcia skargi po wniesieniu skargi kasacyjnej Sąd I instancji, działając w trybie art. 179a, albo pomija to cofnięcie i po uchyleniu własnego wyroku ponownie merytorycznie orzeka, albo też, że cofnięcie skargi uniemożliwia zastosowanie tego trybu i skarga musi być przed-

⁶⁶⁰ Por. P. MALINOWSKI, *Czynności procesowe stron w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, w: „Acta Universitatis Wratislaviensis” 305, Prawo 315/1, Wrocław, s. 149.

⁶⁶¹ J. MOKRY, *Odwoalność czynności procesowych...*, s. 176; por. też P.M. MALINOWSKI, *Odwoalność czynności cofnięcia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego*, w: „Acta Universitatis Wratislaviensis” 3576, Prawo 316/1, Wrocław 2014, s. 110.

⁶⁶² Por. P.M. MALINOWSKI, *Odwoalność czynności cofnięcia...*, s. 112.

⁶⁶³ B. DAUTER, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. B. DAUTER, A. KABAT, M. NIEZGÓDKA-MEDEK..., s. 608.

stawiona Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, który sam nie może umorzyć postępowania po cofnięciu skargi na etapie postępowania kasacyjnego”⁶⁶⁴.

Skutkiem odwołania czynności procesowej, jaką jest cofnięcie środka odwoławczego, jest upadek skutków prawnych wywołanych jej dokonaniem od chwili odwołania (cofnięcia)⁶⁶⁵. Cofnięcie środka wywołuje zatem skutek prawny *ex nunc*⁶⁶⁶. Kontynuowanie postępowania odwoławczego staje się bezprzedmiotowe. Cofający środek rezygnuje z dokonania kontroli instancyjnej zaskarżonego orzeczenia, dochodzenia na drodze sądowej ochrony sfery jej praw i interesów oraz kontynuowania postępowania sądownoadministracyjnego i realizacji uprawnień wynikających z zasady prawa do sądu⁶⁶⁷. W wyniku skutecznego cofnięcia środka odwoławczego następuje umorzenie postępowania wywołanego jego wniesieniem i, zasadniczo, uprawomocnienie się zaskarżonego orzeczenia sądu I instancji, choć cofnięcie skargi kasacyjnej nie zamyka drogi do ponownego jej wniesienia w terminie otwartym do jej złożenia. Dopuszczalności cofnięcia skargi kasacyjnej nie należy wykluczyć także w sytuacji zwrotu akt sprawy przez NSA do sądu I instancji w celu wezwania do usunięcia braków w skardze⁶⁶⁸. W takim przypadku cofnięcie skargi będzie miało miejsce także w ramach postępowania międzyinstancyjnego.

Cofnięcie środka odwoławczego jest wolne od opłaty sądowej. Stosownie do treści art. 232 § 1 pkt 1 p.p.s.a. sąd z urzędu zwraca stronie cały uiszczony wpis od pisma cofniętego, jakim jest w tym przypadku skarga kasacyjna lub zażalenie.

Na postanowienie o umorzeniu postępowania kasacyjnego przez wojewódzki sąd administracyjny w trybie art. 178a p.p.s.a. przysługuje zażalenie, co stanowi istotną gwarancję ochrony prawa strony, zwłaszcza przeciwnej. Powinno ono zostać doręczone wszystkim stronom wraz z uzasadnieniem oraz pouczeniem o trybie i sposobie wniesienia zażalenia (art. 163 § 2 p.p.s.a.).

Spostrzeżenia co do dopuszczalności cofnięcia skargi kasacyjnej pozostają aktualne w przypadku dokonania tej czynności procesowej przez wnoszącego w stosunku do zażalenia. Wojewódzkie sądy administracyjne, działając na podstawie art. 195 § 3 p.p.s.a., mogą umorzyć na posiedzeniu niejawnym postępowanie zażaleniowe w sytuacji skutecznego cofnięcia zażalenia na etapie postępowania międzyinstancyjnego. W wyniku tej czynności dyspozycyjnej skarżącego następuje rezygnacja z kontroli zaskarżonego orzeczenia, a przy

⁶⁶⁴ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 lipca 2018 r., IV SA/GI 1062/17, Legalis nr 1815927.

⁶⁶⁵ Por. T. ERECIŃSKI, w: „System Prawa Procesowego Cywilnego”, red. J. GUDOWSKI, T. 3, cz. 1: *Środki zaskarżenia...*, s. 38.

⁶⁶⁶ A. MARCINIAK, *Glosa do Postanowienia SN z dnia 18 lutego 2011 r., I CZ 10/11*, OSP 2012, nr 9, poz. 92.

⁶⁶⁷ Por. Wyrok NSA z dnia 14 lutego 2017 r., II OSK 1291/15, Legalis nr 1605490.

⁶⁶⁸ Por. B. DAUTER, w: *Metodyka pracy w sądach administracyjnych*, red. J. DRACHAL..., s. 609; por. W. SIEDLECKI, *Nieważność procesu cywilnego...*, s. 135.

tym sama czynność procesowa zasadniczo nie podlega kontroli sądowej. Niemniej, przez wzgląd na treść art. 60 p.p.s.a., należałoby dopuścić możliwość uznania przez sąd I instancji niedopuszczalności cofnięcia zażalenia, jeżeli zachodzą przesłanki wykorzystania przez niego kompetencji autokontrolnych, a zatem gdy zażalenie jest oczywiście uzasadnione lub zachodzą przesłanki nieważności postępowania⁶⁶⁹. Zakresem cofnięcia zażalenia można objąć jego całość lub część. W ostatnim przypadku przedmiotem postępowania zażaleniowego zostaje objęta pozostała część zaskarżonego orzeczenia, prawomocna zaś stanie się część niezaskarżona, chyba że zastosowanie znajdzie przepis art. 168 § 3 p.p.s.a., oraz ta, co do której cofnięto ten środek odwoławczy. Skutki cofnięcia zażalenia należy rozważać odrębnie w stosunku do przypadków współuczestnictwa formalnego i materialnego. W pierwszym z nich cofnięcie zażalenia skutkuje uprawomocnieniem się postanowienia względem cofającego, w drugim zaś – cofnięcie zażalenia przez niektórych współuczestników jest niedopuszczalne⁶⁷⁰. Umorzenie postępowania, jako konsekwencja cofnięcia zażalenia, następuje w formie zaskarżalnego zażaleniem postanowienia. Momentem krańcowym, w którym dopuszczalne jest złożenie oświadczenia o cofnięciu zażalenia, jest uprawomocnienie się postanowienia umarzającego postępowanie⁶⁷¹.

7.3.2. Umorzenie postępowania zażaleniowego

Na mocy ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁶⁷² do art. 195 p.p.s.a. dodano przepis § 3. W ten sposób ustawodawca uzupełnił brak regulacji prawnej dotyczącej sytuacji, gdy postępowanie zażaleniowe staje się bezprzedmiotowe jeszcze przed sądem I instancji. Wówczas sąd ten umarza postępowanie, bez konieczności przekazywania zażalenia do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Podobnie jak w przypadku postępowania kasacyjnego, ustawodawca jednak nie sprecyzował, w czym owa bezprzedmiotowość powinna się przejawiać. Generalnie, przez bezprzedmiotowość postępowania należy rozumieć takie zdarzenia zaistniałe w toku postępowania, które powodują trwałą niemożność jego dalszego kontynuowania. W przypadku postępowania międzyinstancyjnego chodzi o zdarzenia, które uniemożliwiają kontrolę instancyjną zaskarżonego orzeczenia. Do umorzenia postępowania zażaleniowego z powodu bezprzedmiotowości może dojść w przypadku cofnięcia zażalenia, o czym była już mowa, albo gdy z innych przyczyn stało się ono bezprzedmiotowe. Przegląd orzecz-

⁶⁶⁹ Tak też W. PIĄTEK, *Rozpatrzenie zażalenia w postępowaniu cywilnym...*, s. 128.

⁶⁷⁰ A. MARCINIAK, *Cofnięcie apelacji...*, s. 394–395.

⁶⁷¹ Por. Postanowienie SN z dnia 7 listopada 2013 r., V CZ 53/13, Legalis nr 740157.

⁶⁷² Dz.U. 2015, poz. 658.

nictwa sądowego wskazuje, że inne zdarzenia skutkujące bezprzedmiotowością mogą mieć dwojaki charakter: podmiotowy lub przedmiotowy. Do pierwszej grupy w szczególności należą sytuacje śmierci skarżącego, gdy przedmiot postępowania odnosi się wyłącznie do praw i obowiązków związanych z osobą zmarłego i nie następuje przejście tych praw na jego następców prawnych⁶⁷³, bądź brak zdolności sądowej skarżącego⁶⁷⁴. Natomiast drugą grupę stanowią, oprócz cofnięcia zażalenia, takie sytuacje, jak te, gdy: sąd prawomocnym wyrokiem orzekł o uchyleniu zaskarżonej decyzji, wówczas nie może orzec o jej wstrzymaniu, a zatem kolejne zażalenia na postanowienia o odrzuceniu zażeń na postanowienie o odmowie wstrzymania zaskarżonej decyzji są bezprzedmiotowe⁶⁷⁵; zaskarżono zarządzenie lub postanowienie uprzednio uchylone innym zarządzeniem lub postanowieniem⁶⁷⁶; wniesiono zażalenie na postanowienie w przedmiocie zwrotu kosztów postępowania sądowego oraz skargi na wyrok, w którym koszty zostały zasądzone⁶⁷⁷; wniesiono zażalenie na postanowienie odrzucające skargę w sytuacji uwzględnienia wniosku skarżącego o przywrócenie terminu do uiszczenia wpisu⁶⁷⁸; wniesiono zażalenie na zarządzenie wzywające stronę do uiszczenia wymaganego w sprawie wpisu sądowego, jeżeli w wyniku złożenia wniosku o przyznanie prawa pomocy zwolniono stronę od kosztów sądowych w całości⁶⁷⁹; zaskarżone orzeczenie zostało wyeliminowane z porządku prawnego między innymi w trybie autokontroli⁶⁸⁰.

Skutkiem umorzenia postępowania wywołanego wniesieniem środka odwoławczego przez wojewódzki sąd administracyjny jest jego zakończenie przed sądem *ad quo*, bez przekazywania akt sprawy do NSA. Postanowienie o umorzeniu zasadniczo zamyka drogę do dokonania kontroli instancyjnej zaskarżonego orzeczenia. Umorzenie postępowania międzyinstancyjnego w postępowaniu sądo-administracyjnym polega na jego przerwaniu i zakończeniu, w tym również uchyleniu wszystkich czynności podjętych w przedmiotowym postępowaniu, a także orzeczeniu o jego dalszym nieprowadzeniu.

⁶⁷³ Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 13 września 2018 r., III SA/Wa 2217/17, Legalis nr 1853731.

⁶⁷⁴ Postanowienie WSA w Kielcach z dnia 7 czerwca 2016 r., I SA/Ke 6/15, Legalis nr 1522963.

⁶⁷⁵ Na przykład Postanowienie WSA w Gdańsku z dnia 5 listopada 2018 r., I SA/Gd 300/17, Legalis nr 1853127.

⁶⁷⁶ Zob. Postanowienie NSA z dnia 20 września 2018 r., II OZ 898/18, Legalis nr 1826332.

⁶⁷⁷ Zob. Postanowienie WSA w Łodzi z dnia 16 lipca 2018 r., I SA/Łd 1152/17, Legalis nr 1805724.

⁶⁷⁸ Postanowienie NSA z dnia 11 lipca 2018 r., II FZ 430/18, Legalis nr 1801332.

⁶⁷⁹ Postanowienie WSA w Opolu z dnia 5 czerwca 2017 r., I SA/Op 50/17, Legalis nr 1617825.

⁶⁸⁰ Postanowienie WSA w Gdańsku z dnia 29 stycznia 2016 r., I SA/Gd 1523/14, Legalis nr 1414618.

8. Kwestie wypadkowe rozstrzygane przez sąd I instancji w postępowaniu międzyinstancyjnym w postępowaniu sądownoadministracyjnym

W czasie postępowania międzyinstancyjnego mogą pojawić się inne kwestie wypadkowe, incydentalne, których rozstrzygnięcie należy do kompetencji wojewódzkiego sądu administracyjnego przed przekazaniem środka odwoławczego razem z aktami sprawy. Rozstrzygnięcia podjęte w tych sprawach mają różną doniosłość, stanowią niejednorodną kategorię; mają jednak przede wszystkim istotne znaczenie dla skarżącego.

8.1. Przyznanie prawa pomocy

Przyznanie stronie prawa pomocy jest wyrazem zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP), urzeczywistniającej prawo do sądu (art. 45 Konstytucji RP) oraz prawo do zaskarżenia (art. 78 Konstytucji RP). Stanowi nadto wyraz konstytucyjnej zasady równości w aspekcie materialnym, gwarantując stronom „równość broni”⁶⁸¹. W orzecznictwie sądowym podkreśla się, że udzielenie stronie prawa pomocy w postępowaniu sądowym stanowi formę dofinansowania z budżetu państwa, dlatego też pomoc ta powinna sprowadzać się do przypadków, w których zdobycie przez stronę środków na sfinansowanie udziału w postępowaniu sądowym jest rzeczywiście, obiektywnie niemożliwe⁶⁸². Odgrywa ono zatem przede wszystkim rolę fiskalno-procesową, gwarantując przy tym urzeczywistnienie prawa do sądu. Przyznanie nieodpłatnej pomocy prawnej pełni przy tym jeszcze inne funkcje⁶⁸³, a wśród nich: społeczną (kreując właściwe postawy społeczne w zakresie korzystania ze środków zaskarżenia) i chroniącą interes wymiaru sprawiedliwości (zapobiegając np. niezasadnemu zaskarżaniu orzeczeń).

Na każdym etapie postępowania sądownoadministracyjnego stronie przysługuje prawo do złożenia wniosku o przyznanie prawa pomocy, także w toku postępowania międzyinstancyjnego⁶⁸⁴. Sąd nie podejmuje w tym zakresie działań

⁶⁸¹ Ł. BŁASZCZAK, w: *Postępowanie cywilne*, red. MARSZAŁKOWSKA-KRZEŚ E., Warszawa 2013, s. 70.

⁶⁸² Postanowienie WSA w Bydgoszczy z dnia 8 września 2017 r., I SA/Bd 793/17, Legalis nr 1668005.

⁶⁸³ Szerzej zob. M. KACZYŃSKI, *Pełnomocnik z urzędu w sądowym postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2014, s. 10–14.

⁶⁸⁴ Wydaje się, że postulat *de lege ferenda* W. Piątka, dotyczący przekazania wniosku o przyznanie prawa pomocy do właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego, jest nieak-

z urzędu. W starszym orzecznictwie sądowym dopuszczalność złożenia wniosku o przyznanie pomocy prawnej po wydaniu orzeczenia była kwestionowana⁶⁸⁵. W nowszej judykaturze podkreśla się, że „Przez określenie »tok postępowania« należy rozumieć także postępowanie, które zostało zainicjowane przez stronę postępowania po uprawomocnieniu się orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie. Uznać należy za dopuszczalne złożenie takiego wniosku w celu wzruszenia prawomocnego orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie, np. poprzez złożenie wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia środka odwoławczego [...]. W takim postępowaniu strona nie powinna być pozbawiona możliwości skorzystania z profesjonalnej pomocy prawnej z urzędu, jeżeli spełnia przesłanki otrzymania takiej pomocy”⁶⁸⁶, o których mowa w art. 246 p.p.s.a.

Wniesienie wniosku o przyznanie prawa pomocy wszczyna postępowanie pomocnicze względem postępowania głównego, którego zakończenie czyni bezprzedmiotowym rozstrzygnięcie przez sąd tej kwestii. Jak każde postępowanie wypadkowe, jego prowadzenie wiąże się z pewnym nakładem czasu⁶⁸⁷.

Najczęstszym momentem, w którym strona wnosi o przyznanie prawa pomocy, jest: złożenie wniosku po wydaniu orzeczenia przez sąd I instancji przed zgłoszeniem wniosku o uzasadnienie, złożenie wniosku po wniesieniu o sporządzenie o uzasadnienie, złożenie wniosku po ogłoszeniu wyroku uwzględniającego skargę, złożenie wniosku w terminie otwartym do wniesienia skargi kasacyjnej⁶⁸⁸. Zatem również w toku postępowania międzyinstancyjnego może zostać zgłoszony wniosek o przyznanie prawa pomocy w postaci zwolnienia z kosztów sądowych oraz ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika (art. 244 § 1 p.p.s.a.). Oba uprawnienia strony w tym zakresie mają charakter rozłączny⁶⁸⁹, za czym w szczególności przemawia treść art. 245 § 3 i 4 p.p.s.a.

tulny – zob. W. PIĄTEK, w: *Środki zaskarżenia w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, red. R. HAUSER, W. PIĄTEK, A. SKOCZYŁAS..., s. 218.

⁶⁸⁵ Na przykład Postanowienie NSA z dnia 23 maja 2006 r., II GZ 51/06, Legalis nr 618407; Postanowienie NSA z dnia 20 października 2005 r., II FZ 653/05, OSP 2006, nr 9, poz. 103, s. 482.

⁶⁸⁶ Postanowienie NSA z dnia 5 lutego 2013 r., II OZ 49/13, Legalis nr 919709; podobnie Postanowienie NSA z dnia 20 stycznia 2011 r., I GZ 4/11, Legalis nr 616984; Postanowienie NSA z dnia 28 lipca 2009 r., I OZ 745/09, Legalis nr 299219.

⁶⁸⁷ T. ZEMBRZUSKI, *Zwolnienie strony od kosztów sądowych oraz pełnomocnictwo procesowe w postępowaniu kasacyjnym*, „Palestra” 2009, s. 3–4, s. 21; P. GUMIŃSKI, *Prawo ubogich – zwolnienie od kosztów sądowych w postępowaniu cywilnym i sądownoadministracyjnym*, „Edukacja Prawnicza” 2008, nr 6–9, s. 24.

⁶⁸⁸ Zob. T. GRZYBOWSKI, *Przyznanie prawa pomocy w postaci ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika po wydaniu orzeczenia*, „Materiały Szkoleniowe NSA” 2016, nr 38, s. 20–38.

⁶⁸⁹ Zob. M. JAGIELSKA, J. JAGIELSKI, P. GOŁASZEWSKI, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. HAUSER, M. WIERZBOWSKI..., s. 939; L. BŁYSTAK, w: L. BŁYSTAK, M. KAZEK, *Koszty postępowania sądownoadministracyjnego*, Warszawa 2015, s. 190. Tadeusz Zembrzuski stoi na stanowisku, że w postępowaniu sądownoadministracyjnym, w przeciwieństwie do postępowania cywilnego, obie instytucje prawa pomocy są ściśle powią-

Przesłanki przyznania prawa pomocy zostały określone ustawowo w art. 246 § 1 p.p.s.a. (dla osoby fizycznej) oraz w art. 246 § 2 p.p.s.a. (dla osoby prawnej, a także innej jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej). Prawo pomocy może być przyznane w zakresie całkowitym (obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego) lub częściowym (obejmuje zwolnienie tylko od opłat sądowych w całości lub w części albo tylko od wydatków, albo od opłat sądowych i wydatków, lub obejmuje tylko ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego). Z uwagi na reżim art. 175 p.p.s.a. ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego dla strony zamierzającej uruchomić instancyjną kontrolę orzeczenia może mieć szczególne znaczenie, gdyż będzie stanowiło urzeczywistnienie prawa do zaskarżalności w przypadku jej ograniczeń finansowych, które mogłyby to udaremnić. Niemniej przyznanie prawa pomocy ma charakter fakultatywny i zależy od oceny spełnienia przez stronę przesłanek jej przyznania. Przyznając je, sąd bierze pod uwagę, czy zachodzi taka potrzeba w świetle zapewnienia stronie realizacji konstytucyjnej zasady prawa do sądu⁶⁹⁰.

Wniosek o przyznanie prawa pomocy składa się na urzędowym formularzu, według ustalonego wzoru. Jego wniesienie otwiera postępowanie incydentalne. Wniosek powinien zawierać oświadczenie strony, obejmujące dokładne dane o stanie majątkowym i dochodach, a jeżeli wniosek składa osoba fizyczna, ponadto dokładne dane o stanie rodzinnym oraz oświadczenie strony o niezatrudnieniu lub niepozostawaniu w innym stosunku prawnym z adwokatem, radcą prawnym, doradcą podatkowym lub rzecznikiem patentowym. Jeżeli oświadczenie strony zawarte we wniosku okaże się niewystarczające do oceny jej rzeczywistego stanu majątkowego i możliwości płatniczych oraz stanu rodzinnego lub budzi wątpliwości, strona jest obowiązana złożyć na wezwanie, w określonym terminie, dodatkowe oświadczenie lub przedłożyć dokumenty źródłowe dotyczące jej stanu majątkowego, dochodów bądź stanu rodzinnego⁶⁹¹. Złożone oświadczenie majątkowe, będące częścią formularza o przyznanie prawa pomocy, jest elementem niezbędnym do rozpoznania wniosku o przyznanie prawa pomocy. Wniosek powinien być podpisany przez stronę⁶⁹².

zane (zob. T. ZEMBRZUSKI, *Przyznanie prawa ubogich w postępowaniu cywilnym*, w: „*Aurea praxis. Aurea theoria*”. *Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego*, T. 1, red. J. GUDOWSKI, K. WEITZ..., s. 781).

⁶⁹⁰ Zob. np. Postanowienie WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 23 maja 2017 r., I SA/Go 386/16, Legalis nr 1610893.

⁶⁹¹ Szerzej zob. M. GRZYMISŁAWSKA-CYBULSKA, *Prawo pomocy w postępowaniu sądownoadministracyjnym jako element realizacji prawa do sądu*, Warszawa 2013, s. 133 i nast.

⁶⁹² W stanie prawnym sprzed 15 sierpnia 2015 r. NSA w Uchwale z dnia 20 maja 2010 r. (I OPS 11/09, ONSAiWSA 2010, nr 4, poz. 54) dopuszczał możliwość podpisania wniosku o przyznanie prawa pomocy przez pełnomocnika. Po nowelizacji z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2015, poz. 658) do

Zgodnie z § 36 Regulaminu wewnętrznego urzędowania, wniosek o przyznanie prawa pomocy przewodniczący wydziału orzeczniczego przekazuje niezwłocznie wskazanemu referendarzowi sądowemu, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach – sędziemu sprawozdawcy. Regulacja ta doznaje rozwinięcia w art. 258 § 1–2 i § 4 p.p.s.a.

Wniosek o przyznanie prawa pomocy, który nie został złożony na urzędowym formularzu lub którego braków strona nie uzupełniła w zakreślonym terminie, pozostawia się bez rozpoznania, o czym rozstrzyga się w drodze zarządzenia.

8.1.1. Wniosek o przyznanie prawa pomocy w formie profesjonalnego pełnomocnika

We wniosku o przyznanie prawa pomocy w zakresie ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika należy nadto wskazać, o jakiego pełnomocnika wnioskujący wnosi (adwokata, radcę prawnego, doradcę podatkowego lub rzecznika patentowego). Brak w tym zakresie ma charakter formalny i podlega uzupełnieniu na wezwanie referendarza (lub sądu).

Rozstrzygnięcie w przedmiocie wniosku strony o przyznanie prawa pomocy w takich przypadkach następuje w formie postanowienia i jest wieloetapowe. Odpis postanowienia o przyznaniu prawa pomocy, który obejmuje ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego albo rzecznika patentowego, przewodniczący wydziału orzeczniczego przesyła niezwłocznie właściwej okręgowej radzie adwokackiej, radzie okręgowej izby radców prawnych, Krajowej Radzie Doradców Podatkowych albo Krajowej Radzie Rzeczników Patentowych oraz informuje o adresie do doręczeń lub siedzibie strony, której przyznano prawo pomocy. Organ samorządu zawodowego w terminie 14 dni od dnia doręczenia postanowienia wyznacza pełnomocnika, zawiadamiając o tym niezwłocznie pełnomocnika oraz sąd. W zawiadomieniu kierowanym do sądu właściwa rada wskazuje imię i nazwisko wyznaczonego pełnomocnika oraz jego adres do doręczeń. W przypadku ustanowienia pełnomocnika po wydaniu orzeczenia, od którego przysługuje skarga kasacyjna, właściwa rada informuje, również niezwłocznie, sąd o dacie zawiadomienia pełnomocnika o jego wyznaczeniu. Ustanowienie pełnomocnika z urzędu następuje zatem w dwóch etapach: 1) rozpoznanie wniosku o przyznanie prawa pomocy przez referenda-

art. 252 p.p.s.a. dodano § 1a, wprowadzający klauzulę odpowiedzialności za składanie fałszywego oświadczenia. Składający oświadczenie jest obowiązany do zawarcia w nim klauzuli o treści: „Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia”. Klauzula zastępuje pouczenie sądu o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia. Stąd też możliwość podpisania wniosku o przyznanie prawa pomocy przez pełnomocnika wnioskodawcy.

rza (ewentualnie sąd) oraz 2) wyznaczenie osoby pełnomocnika przez organ samorządu zawodowego.

Ustanowienie profesjonalnego pełnomocnika w ramach prawa pomocy w trybie art. 244 p.p.s.a jest równoznaczne z udzieleniem pełnomocnictwa. W tej sytuacji nie jest konieczne dołączenie do akt sprawy pełnomocnictwa z podpisem mocodawcy⁶⁹³. Jak wskazuje B. Dauter⁶⁹⁴, ustanowiony w tym trybie pełnomocnik nie musi już zabiegać o stosowne umocowanie, a „skutek umocowania następuje z chwilą uprawomocnienia się postanowienia o przyznaniu prawa pomocy”. Nadto, strona, której w ramach prawa pomocy przyznano profesjonalnego pełnomocnika z urzędu, może wypowiedzieć takiemu pełnomocnikowi pełnomocnictwo procesowe i zwrócić się do odpowiednio uprawnionego organu korporacji zawodowej o wyznaczenie innej osoby pełnomocnika w ramach tego samego prawa pomocy, o ile nie zostało ono cofnięte na podstawie art. 249 p.p.s.a.⁶⁹⁵ Niewłaściwy jest w tym zakresie sąd⁶⁹⁶, gdyż prawo pomocy zostało już skonsumowane. To samorząd zawodowy wskazuje konkretnego pełnomocnika oraz dokonuje ewentualnej oceny jego działań⁶⁹⁷. W świetle art. 244 § 3 p.p.s.a. strona może we wniosku wskazać profesjonalnego pełnomocnika, a korporacja zawodowa, w miarę możliwości i w porozumieniu z pełnomocnikiem, wyznaczy go. Użyte sformułowanie „w miarę możliwości i w porozumieniu” oznacza, że wnioskiem strony samorząd zawodowy nie jest związany.

W sytuacji, gdy strona reprezentowana przez pełnomocnika ustanowionego z urzędu nie ograniczy tego pełnomocnictwa, z mocy prawa stanowi ono umocowanie do dokonania wszystkich łączących się ze sprawą czynności zarówno przed wojewódzkim sądem administracyjnym, jak i przed sądem drugoinstancyjnym⁶⁹⁸.

W zakresie orzeczenia w przedmiocie przyznania wynagrodzenia pełnomocnikowi za zastępstwo prawne wykonane na zasadzie prawa pomocy zarówno przed sądem I instancji, jak i przed sądem kasacyjnym właściwy jest wojewódzki sąd administracyjny orzekający w I instancji⁶⁹⁹ w drodze odrębnego postanowienia, wydanego na posiedzeniu niejawnym przez referendarza sądowego (art. 258 § 2 pkt 8 p.p.s.a.), albo sąd w składzie jednego sędziego (art. 16 § 2 p.p.s.a.). Na

⁶⁹³ Zob. Postanowienie NSA z dnia 12 lipca 2011 r., II GZ 314/11, Legalis nr 631204; Postanowienie NSA z dnia 23 czerwca 2005 r., II OZ 519/05, Lex nr 160285.

⁶⁹⁴ Por. B. DAUTER, *Metodyka pracy sędziego...*, s. 732–733.

⁶⁹⁵ Zob. Postanowienie NSA z dnia 22 października 2014 r., II FZ 1492/14, Legalis nr 1150085.

⁶⁹⁶ Postanowienie NSA z dnia 2 września 2010 r., I OZ 645/10, Legalis nr 679931.

⁶⁹⁷ Na przykład Postanowienie NSA z dnia 9 stycznia 2013 r., I OZ 981/12, CBOSA; Postanowienie NSA z dnia 4 września 2014 r., I OZ 685/14, Legalis nr 1072404.

⁶⁹⁸ Postanowienie NSA z dnia 2 października 2013 r., II OZ 837/13, Legalis nr 913878; Postanowienie NSA z dnia 7 czerwca 2013 r., II FSK 608/13, Legalis nr 916584.

⁶⁹⁹ Postanowienie składu 7 sędziów NSA z dnia 10 lutego 2014 r., I FPS 3/13, MoP 2014, nr 5, s. 228.

postanowienie wydane w sprawie wynagrodzenia pełnomocnika ustanowionego z urzędu przysługuje odpowiednio sprzeciw (art. 259 § 1 i § 2 p.p.s.a.) lub zażalenie (art. 227 p.p.s.a.). Naczelny Sąd Administracyjny orzeka w przedmiocie wynagrodzenia dla pełnomocnika ustanowionego z urzędu w sprawach należących do właściwości wojewódzkich sądów administracyjnych, w ramach kontroli instancyjnej postanowień rozstrzygających tę kwestię⁷⁰⁰.

Zgodnie z dyspozycją art. 247 p.p.s.a., prawo pomocy nie przysługuje stronie w razie oczywistej bezzasadności skargi. R. Hauser⁷⁰¹, utożsamiając oczywistą bezzasadność z oczywistą niedopuszczalnością środka odwoławczego, dopuszcza stosowanie wskazanego przepisu w postępowaniu odwoławczym. Jednak wojewódzki sąd administracyjny w postępowaniu międzyinstancyjnym nie może dokonywać oceny zasadności środka odwoławczego, stąd wydaje się, że nie może odmówić przyznania prawa pomocy na podstawie art. 247 p.p.s.a.

W orzecznictwie⁷⁰² sądowym wskazuje się, że mimo iż zgodnie z treścią art. 197 § 2 p.p.s.a. do postępowania toczącego się na skutek zażalenia stosuje się odpowiednio przepisy o skardze kasacyjnej (z wyłączeniem art. 185 § 2 p.p.s.a.), nie dotyczy to art. 177 § 3–6 p.p.s.a., z uwagi na brak przymusu adwokacko-radcowskiego w postępowaniu zażaleniowym. Jednakże ze względu na art. 194 § 4 p.p.s.a. M. Jagielska słusznie podkreśla, że zastrzeżenie to nie odnosi się do zażalenia na postanowienie na odrzucenie skargi kasacyjnej⁷⁰³. W konsekwencji zatem kwestia przyznania stronie prawa pomocy może pojawić się także w postępowaniu zażaleniowym.

8.1.2. Przyznanie prawa pomocy w zakresie kosztów sądowych

Zwolnienie od kosztów sądowych może wynikać bądź to z ustawy (art. 239 p.p.s.a.), bądź stanowić element prawa pomocy. W pierwszym przypadku między innymi strona skarżąca w sprawach wskazanych w przepisie art. 239 p.p.s.a. nie ma obowiązku uiszczania kosztów sądowych od momentu wszczęcia postępowania sądownoadministracyjnego, a także w czasie toku tego postępowania zarówno przed sądem I instancji, jak i Naczelnym Sądem Administracyjnym. Sąd w tym zakresie nie wydaje odrębnego orzeczenia⁷⁰⁴.

⁷⁰⁰ Wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2014 r., II OSK 2600/13, Legalis nr 1161232; Wyrok NSA z dnia 20 listopada 2013 r., II GSK 1132/12, Legalis nr 806999.

⁷⁰¹ R. HAUSER, *Postępowanie zażaleniowe przed Naczelnym Sądem Administracyjnym...*, s. 17.

⁷⁰² Postanowienie WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 19 września 2016 r., II SAB/Go 23/16, Legalis nr 1523618.

⁷⁰³ M. JAGIELSKA, J. JAGIELSKI, P. GOŁASZEWSKI, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. HAUSER, M. WIERZBOWSKI..., s. 1018.

⁷⁰⁴ Por. Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 11 marca 2010 r., II SA/Wa 272/10, Legalis nr 667785; Postanowienie NSA z dnia 15 maja 2008 r., II OZ 408/08, Legalis nr 124811.

Gwarantując stronie urzeczywistnienie konstytucyjnych praw do sądu oraz równości w zakresie dostępu do sądu, ustawodawca z uwagi na różnorodność potencjalnych stanów faktycznych przewidział w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi kilka zakresów przyznania prawa pomocy, pozwalając sądowi dostosować go do jednostkowej sytuacji materialnej skarżącego. Niedopuszczalna jest bowiem sytuacja, w której rozpoznanie środka odwoławczego jest zdeterminowane sytuacją finansową skarżącego⁷⁰⁵. Niemniej instytucja prawa pomocy powinna mieć charakter wyjątkowy w tym znaczeniu, że skoro przyznanie go skutkuje obciążeniem kosztami budżetu państwa, to instytucja ta znajduje zastosowanie w sytuacjach szczególnie uzasadnionych potrzebą rzeczywistej ochrony praw strony i nie może stanowić zachęty do prowadzenia fikcyjnych lub lekkomyślnych postępowań⁷⁰⁶ czy też sprzyjać pieniactwu procesowemu.

Prawo pomocy może być przyznane w zakresie całkowitym lub częściowym. W pierwszym przypadku prawo pomocy obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych, o których mowa w art. 211 p.p.s.a. (w szczególności zaś chodzi o opłaty sądowe, jakimi są wpis i opłata kancelaryjna), oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego, z kolei w drugim przypadku – zwolnienie tylko od opłat sądowych w całości lub w części albo tylko od wydatków, albo od opłat sądowych i wydatków, lub tylko ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Nadto, częściowe zwolnienie od opłat lub wydatków może polegać na zwolnieniu od poniesienia ułamkowej ich części albo określonej ich kwoty pieniężnej (art. 245 p.p.s.a.). W przypadku zwolnienia częściowego od opłat sądowych niemożliwe jest zwolnienie tylko od konkretnej opłaty, takiej jak opłata od wpisu albo opłata kancelaryjna⁷⁰⁷ (np. za uzasadnienie postanowienia lub wyroku, gdy nie sporządza się go z urzędu).

Wnoszący o prawo pomocy w całkowitym zakresie, będący osobą fizyczną, winien wykazać, że nie może ponieść jakichkolwiek kosztów postępowania, gdyż to na nim spoczywa ciężar dowodu. To w jego interesie jest przedstawienie okoliczności, które wskazywałyby na fakt pozostawania w trudnej sytuacji materialnej. Wszakże *ratio legis* instytucji zwolnienia od kosztów sądowych jest

⁷⁰⁵ Zob. P. ZBORNIAK, *Wybrane kwestie prawa pomocy w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr –5, s. 20–21; M. KOWALSKA, *Realizacja prawa do sądu a wysokość kosztów sądowych*, „Radca Prawny” 1998, nr 5, s. 19 i nast.

⁷⁰⁶ Zob. A. LEWANDOWSKI, *Ustanowienie profesjonalnego zastępcy procesowego w ramach prawa pomocy w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2008, nr 6, s. 63; J. JODŁOWSKI, Z. RESICH, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 1987, s. 307; T. ZEMBRZUSKI, *Przyznanie prawa ubogich...*, s. 778.

⁷⁰⁷ Postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 15 września 2008 r., I SA/Gl 1500/06, Legalis nr 157933.

pomoc państwa osobom, które z uwagi na trudną sytuację materialną nie mogą uiścić kosztów bez wywołania uszczerbku w koniecznych kosztach utrzymania siebie i rodziny. Zakresem pomocy winny zostać objęte osoby nieosiągające żadnych dochodów lub osiągające dochód wybitnie niski, który nie pozwala na uiszczenie kosztów postępowania sądowego, nawet przy poczynionych oszczędnościach w wydatkach koniecznych⁷⁰⁸.

Wojewódzki sąd administracyjny nie może rozpoznać merytorycznie (tj. ani pozytywnie, ani negatywnie) wniosku o przyznanie prawa pomocy w sytuacji niedopuszczalności środka odwoławczego⁷⁰⁹. Zatem w sytuacji, gdy środek został wniesiony przez stronę z naruszeniem przymusu adwokacko-radcowskiego i jednocześnie wnosi ona o zwolnienie z kosztów postępowania, sąd nie może merytorycznie rozpoznać wniosku o przyznanie prawa pomocy z powodu niedopuszczalności środka odwoławczego.

Co istotne, wniosek o przyznanie prawa pomocy wywiera skutki prawne od daty jego wniesienia i nie obejmuje kosztów, które strona miała obowiązek lub też uiściła przed jego złożeniem w związku ze swoim udziałem w postępowaniu⁷¹⁰. Postanowienie o przyznaniu prawa pomocy ma zatem charakter konstytutywny i działa *ex nunc*.

Prawo pomocy może zostać cofnięte (w całości lub w części) zarówno z urzędu, jak i na wniosek do chwili prawomocnego zakończenia postępowania, co skutkuje wezwaniem strony przez przewodniczącego do uiszczenia opłaty od wniesionego pisma, pod rygorem odrzucenia objętego tym pismem środka prawnego (art. 220 p.p.s.a.). Cofnięcie przyznanego prawa pomocy powinno być poprzedzone przeprowadzeniem wnikliwego postępowania wyjaśniającego, a zakres cofnięcia winien być adekwatny do ustaleń sądu.

Jednocześnie przyznanie prawa pomocy w postępowaniu pierwszoinstancyjnym w postaci zwolnienia od kosztów sądowych rozciąga się na wszystkie etapy postępowania sądownoadministracyjnego, w tym również na postępowanie międzyinstancyjne i postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, i czyni taki wniosek zbędnym na etapie postępowania międzyinstancyjnego.

8.2. Wstrzymanie wykonania zaskarżonego orzeczenia

Skutkiem wniesienia środka odwoławczego jest wstrzymanie wykonania zaskarżonego orzeczenia do czasu prawomocnego zakończenia postępowania. Jest to cecha środków odwoławczych, określana mianem suspensywności (łac.

⁷⁰⁸ Postanowienie WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 22 grudnia 2016 r., II SAB/Go 175/16, Legalis nr 1570395.

⁷⁰⁹ Postanowienie NSA z dnia 19 czerwca 2008 r., II OZ 632/08, Legalis nr 121686.

⁷¹⁰ Por. Postanowienie WSA w Rzeszowie z dnia 17 marca 2009 r., II SA/Rz 99/09, Legalis nr 485058.

suspensivus) lub zawieszenia skutków. Znamionuje się krótkotrwałością i tymczasowością. W doktrynie postępowania administracyjnego⁷¹¹ wskazuje się, że o suspensywności jako atrybucie środka prawnego można mówić wtedy, gdy kumulatywnie zostaną spełnione następujące przesłanki: istnieje rozstrzygnięcie, które nadaje się do wykonania; ustawodawca wyposażył legitymowany podmiot do wniesienia od niego środka prawnego, co skutkuje określonym stopniem suspensywności.

W postępowaniu sądowoadministracyjnym pełna suspensywność zostaje zrealizowana w przypadku skargi kasacyjnej, która ma charakter bezwzględnie suspensywny, a jej wniesienie z mocy art. 168 § 1 p.p.s.a. wstrzymuje uprawomocnienie się zaskarżonego orzeczenia. Z kolei w przypadku zażalenia należy wskazać, że suspensywność ma charakter względny. Potwierdza to treść art. 196 p.p.s.a., zgodnie z którym wojewódzki sąd administracyjny może wstrzymać wykonanie zaskarżonego postanowienia do czasu rozstrzygnięcia zażalenia. Wstrzymanie wykonania postanowienia następuje na wniosek strony. Skutek ten nie następuje ani *ex lege*, ani na skutek działania sądu z urzędu⁷¹². Wstrzymanie wykonania należy odnieść do sfery skutków prawnych, jakie kwestionowane w zażaleniu orzeczenie miało wywołać⁷¹³. Wniosek w tym zakresie winien znaleźć się w treści zażalenia. *Ratio legis* instytucji wstrzymania wykonania zaskarżonego orzeczenia jest udzielenie stronie tymczasowej ochrony po to, aby uchylić skutki związane z wydaniem postanowienia do czasu rozpoznania środka odwoławczego, jakim jest zażalenie.

Regulacja zawarta w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie determinuje przesłanek, które mogą uzasadniać wstrzymanie wykonania zaskarżonego zażaleniem orzeczenia. Ustawodawca zakres stosowania tej instytucji pozostawił uznaniu sądu⁷¹⁴. W praktyce sądowej przyjmuje się, że sąd uwzględni wniosek strony o udzielenie ochrony w trybie art. 196 p.p.s.a., gdy nie zachodzi podejrzenie, że skarżący działa na zwłokę.

Możliwość wykorzystania instytucji wstrzymania zaskarżonego orzeczenia nie ma charakteru powszechnego w tym znaczeniu, że może znaleźć zastosowanie tylko do takich postanowień sądu, które spełniają trzy warunki: 1) mają być natychmiast wykonalne, czyli przed ich uprawomocnieniem; 2) gdy w ogóle

⁷¹¹ R. SUWAŁA, L. ŻUKOWSKI, *Suspensywność środków prawnych w postępowaniu administracyjnym oraz postępowaniu przed Naczelny Sąd Administracyjny*, w: *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. SKRZYDŁO-NIŻNIK, P. DOBOSZ, D. DĄBEK, M. SMAGA..., s. 614.

⁷¹² Podobny pogląd wyraża H. KNYSIAK-MOLCZYK, w: *Postępowanie sądowoadministracyjne*, red. T. WOŚ, Warszawa 2009, s. 799; inaczej B. DAUTER, *Metodyka pracy sędziego...*, Warszawa 2018, s. 507, który dopuszcza wstrzymanie wykonania zaskarżonego postanowienia również z urzędu.

⁷¹³ H. KNYSIAK-MOLCZYK, *Zażalenie w postępowaniu sądowoadministracyjnym...*, s. 68.

⁷¹⁴ A. KABAT, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. B. DAUTER, B. GRUSZCZYŃSKI, A. KABAT, M. NIEZGÓDKA-MEDEK..., s. 700.

nadają się do wykonania⁷¹⁵ (nie można wykonać rozstrzygnięcia odmawiającego przyznania stronie określonego prawa); 3) są zaskarżalne w drodze zażalenia, które zostało wniesione. Przed wstrzymaniem wykonania postanowienia przed wydaniem postanowienia w tym przedmiocie sąd I instancji powinien rozważyć zarówno charakter, jak też skutki zaskarżonego postanowienia co do możliwości dalszego prowadzenia postępowania sądownoadministracyjnego przed rozpoznaniem przez NSA zażalenia wniesionego od tego postanowienia⁷¹⁶. Jeżeli w ocenie sądu wniosek o wstrzymanie wykonania jest nieuzasadniony, winien on wydać w tej materii postanowienie⁷¹⁷.

W sytuacji, gdy zażalenie podlega odrzuceniu, nie ma podstaw do przyznania tymczasowej ochrony w trybie art. 196 p.p.s.a. Wniesienie zażalenia nie będzie wówczas skutkowało uruchomieniem merytorycznej kontroli zaskarżonego postanowienia przez sąd drugoinstancyjny, a w konsekwencji wstrzymanie wykonania postanowienia do czasu rozpoznania zażalenia byłoby bezprzedmiotowe.

Właściwy do wydania postanowienia o wstrzymaniu wykonania zaskarżonego orzeczenia jest wyłącznie wojewódzki sąd administracyjny, który może w tym zakresie orzekać na posiedzeniu niejawnym (w składzie jednoosobowym). Jednakowoż wniosek o wstrzymanie wykonania postanowienia może stanowić element zażalenia. Skutkiem jego podjęcia jest wstrzymanie wykonania do momentu rozstrzygnięcia zażalenia. Momentem końcowym do podjęcia postanowienia przez sąd pierwszoinstancyjny jest przesłanie akt sprawy sądowi odwoławczemu.

9. Czynności procesowo-techniczne w postępowaniu międzyinstancyjnym w postępowaniu sądownoadministracyjnym

Czynności procesowo-techniczne, określane także mianem czynności pomocniczych, pełnią funkcję uzupełniającą, subsydiarną w stosunku do pozostałych czynności procesowych. Niemniej ich wykonanie rodzi prawnie doniosłe skutki o niejednolitym charakterze dla strony postępowania odwoławczego,

⁷¹⁵ Uzasadnienie Postanowienia WSA w Gdańsku z dnia 13 lipca 2018 r., I SA/Gd 393/18, Legalis nr 1803495; Postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 25 lutego 2013 r., IV SO/GI 5/13, Lex nr 1287993.

⁷¹⁶ Por. uzasadnienie Postanowienia WSA w Łodzi z dnia 4 października 2017 r., III SA/Ld 604/17, Legalis nr 1677393.

⁷¹⁷ B. DAUTER, *Metodyka pracy sędziego...*, Warszawa 2014, s. 527.

a także dla postępowania prowadzonego przez sąd *ad quem*. Są przy tym czynnościami sądu o charakterze niezaskarżalnym.

9.1. Ocena odmowy sporządzenia skargi przez pełnomocnika przyznanego w ramach pomocy prawnej

W wyniku nowelizacji ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wprowadzono regulację odnoszącą się do biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej w przypadku odmowy sporządzenia jej przez pełnomocnika przyznanego w ramach pomocy prawnej. Zgodnie z dodanymi do art. 177 p.p.s.a. paragrafami (§ 3–6), jeżeli pełnomocnik wyznaczony na podstawie art. 253 § 2 p.p.s.a. nie stwierdza podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej, składa w sądzie, w terminie do wniesienia skargi kasacyjnej, sporządzoną przez siebie opinię w tym przedmiocie, wraz z odpisem dla strony, dla której został ustanowiony. Sąd doręcza odpis opinii stronie. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej przez stronę biegnie od dnia doręczenia odpisu opinii, o czym sąd poucza stronę, dokonując doręczenia (art. 177 § 4 p.p.s.a.). Jeżeli sąd stwierdzi, że opinia nie została sporządzona z zachowaniem zasad należytej staranności, zawiadamia o tym właściwą okręgową radę adwokacką, radę okręgowej izby radców prawnych, Krajową Radę Doradców Podatkowych lub Krajową Radę Rzeczników Patentowych, która wyznacza innego pełnomocnika (art. 177 § 5 p.p.s.a.). Ocena przez sąd administracyjny odmowy sporządzenia skargi kasacyjnej obejmuje tylko sytuację, w której stronie przyznano prawo pomocy w postaci profesjonalnego pełnomocnika, na wniosek złożony po wydaniu orzeczenia przez sąd I instancji⁷¹⁸.

Wskazane przepisy, przede wszystkim zaś paragraf 5 art. 177 p.p.s.a., budzą wątpliwości co do zwrotu „zasady należytej staranności”, a także momentu, w którym sąd ocenia, czy zostały one zachowane.

Od profesjonalnego pełnomocnika oczekuje się znajomości przepisów prawa oraz umiejętności jego zastosowania. Przesądzają o tym przepisy ustaw korporacyjnych (art. 5 ustawy o adwokaturze⁷¹⁹, art. 3 ust. 2 ustawy o radcach prawnych⁷²⁰,

⁷¹⁸ Por. K. MICHALAK, J.G. FIRLUS, *Dopuszczalność odmowy sporządzenia i wniesienia środka odwoławczego przez adwokata a przymus adwokacko-radcowski. Uwagi na gruncie procedur karnej i sądowoadministracyjnej*, „Jurysta” 2016, nr 6, s. 41.

⁷¹⁹ Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze, tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 1184 ze zm.

⁷²⁰ Ustawa z dnia 6 grudnia 2009 r. o radcach prawnych, tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 1870 ze zm.

art. 8 ust. 2 ustawy o doradztwie podatkowym⁷²¹, art. 3 ust. 3 ustawy o rzecznikach patentowych⁷²², ale także kodeksy deontologiczne (art. 12 ust. 1 Kodeksu etyki radcy prawnego⁷²³, § 8 Kodeksu etyki adwokatów⁷²⁴, art. 4 Kodeksu etyki doradców podatkowych⁷²⁵, § 3 Kodeksu etyki rzeczników patentowych⁷²⁶). Te same akty normatywne nie regulują problematyki sporządzania opinii. Do kwestii tej odnosi się Uchwała nr 61/2007 Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 15 września 2007 r. w sprawie trybu postępowania adwokatów wyznaczonych z urzędu do oceny zasadności sporządzenia i wniesienia kasacji, skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia i skargi konstytucyjnej, która jednak przewiduje odmienny tryb niż określony w art. 177 § 4 p.p.s.a. Zgodnie z jej postanowieniami, odmowa sporządzenia skargi wymaga formy pisemnej opinii doręczonej bez zbędnej zwłoki klientowi i dziekanowi ORA. Regulacja ta wprowadza dwutorowość w zakresie sporządzania opinii o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej⁷²⁷. Ze względu na rangę aktów prawnych regulujących sposób postępowania adwokatów sporządzających opinię o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej adwokat winien dać pierwszeństwo ustawie, a w drugiej kolejności wypełnić postanowienia wspomnianej uchwały.

W regulacji ustawowej zawartej zarówno w p.p.s.a., jak i przepisach dotyczących wykonywania zawodów adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego i doradcy patentowego brakuje szczegółowo określonych przesłanek należytej staranności sporządzania opinii. Ich ustalenie należy do praktyki sądowej i dokonywane jest na podstawie konkretnej sytuacji, *ad casum*.

Pełnomocnik dokonuje oceny istnienia podstaw skargi kasacyjnej po zapoznaniu się z aktami sprawy, biorąc pod uwagę między innymi dotychczasową linię orzeczniczą. Stwierdzenie braku podstaw do jej wniesienia nie może zostać ocenione jako naruszenie zasad należytej staranności. Przy czym o ile ocena zarzutów kasacyjnych ma zawsze charakter subiektywny⁷²⁸, o tyle sama opinia

⁷²¹ Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym, tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 377 ze zm.

⁷²² Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych, tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 1314 ze zm.

⁷²³ Uchwała nr 3/2014 Nadzwyczajnego Krajowego Zjazdu Radców Prawnych z dnia 22 listopada 2014 r.

⁷²⁴ Tekst jedn. Zbioru zasad etyki adwokackiej i godności zawodu – Kodeks etyki adwokackiej ogłoszony obwieszczeniem Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 27 lutego 2018 r.

⁷²⁵ Załącznik do Uchwały nr 237/2018 Krajowej Rady Doradców Podatkowych z dnia 22 maja 2018 r. w sprawie przyjęcia tekstu jednolitego Zasad etyki doradców podatkowych.

⁷²⁶ Uchwała nr 7 VII Nadzwyczajnego Krajowego Zjazdu Rzeczników Patentowych z dnia 12 stycznia 2011 r.

⁷²⁷ U. FRONCZEK, *Czynności pełnomocnika z urzędu w przedmiocie odmowy sporządzenia skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego wobec nowelizacji art. 177 p.p.s.a.*, e-Palestra 2016, poz. 4/A, s. 46.

⁷²⁸ B. DAUTER, *Metodyka pracy sędziego...*, Warszawa 2018, s. 468.

winna spełniać wymagania jakościowe, takie jak: sposób sformułowania odmowy, zachowanie formy pisemnej oraz uzasadnienie stanowiska⁷²⁹. Pisemna forma opinii odgrywa podwójną rolę: po pierwsze, umożliwia badanie zachowania zasad staranności przez sąd, a po drugie, daje stronie poczucie pewności co do niezasadności wniesienia skargi kasacyjnej sformułowanej przez pełnomocnika z urzędu, a jednocześnie strona ma nadal możliwość złożenia skargi kasacyjnej, jednakże sporządzonej przez pełnomocnika z wyboru. Nadto, opinia winna być napisana językiem zrozumiałym dla strony. Opinia pełnomocnika stanowi jego rozwinięte stanowisko, zawierające ocenę prawną konkretnego stanu faktycznego, sporządzone na podstawie posiadanej wiedzy i doświadczenia⁷³⁰. Jest sporządzana przez pełnomocnika na podstawie otrzymanego odpisu uzasadnienia zapadłego orzeczenia, w którym sąd przedstawił: stan faktyczny sprawy, stanowisko skarżącego, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie. Sporządzenie środka odwoławczego w sytuacji, gdy profesjonalny pełnomocnik ma świadomość braku szans na jego skuteczność, stanowi naruszenie zasady uczciwego wykonywania zawodu⁷³¹.

Pełnomocnik winien nie tylko sporządzić opinię o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego, ale także przekazać ją stronie skarżącej. Doręczenie skarżącemu opinii o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej po upływie terminu do wniesienia środka odwoławczego od wyroku i po uzyskaniu przez niego waloru prawomocności świadczy o nienależytej staranności po stronie profesjonalnego pełnomocnika i może wiązać się z odpowiedzialnością dyscyplinarną lub cywilnoprawną.

Zdaniem B. Dautera⁷³², badanie opinii z punktu widzenia zachowania zasad staranności następuje na etapie ustalania terminu do wniesienia skargi kasacyjnej lub przyznania wynagrodzenia pełnomocnikowi przyznanemu z urzędu. Podmiotem dokonującym oceny opinii jest sąd, a nie organ samorządu zawodowego, co zdaniem M. Mamińskiego⁷³³ działa dyscyplinująco na profesjonalnych pełnomocników.

Ustawodawca nie uregulował wprost kwestii dotyczącej przekazania stronie opinii o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej, gdy została ona sporządzona z naruszeniem zasad należytej staranności. Wydaje się, że sąd winien doręczyć stronie niezaskarżalne zażaleniem postanowienie (zgodnie z treścią

⁷²⁹ Por. M. DERLATKA, *Odmowa wniesienia skargi kasacyjnej przez adwokata z urzędu w świetle orzecznictwa ETPCz w sprawach polskich*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2010, nr 3, s. 37–38.

⁷³⁰ Postanowienie WSA w Lublinie z dnia 20 października 2008 r., II SA/Lu 936/07, Legalis nr 299173.

⁷³¹ Zob. T. ZEMBRZUSKI, *Przyznanie prawa ubogich...*, s. 802.

⁷³² B. DAUTER, *Metodyka pracy sędziego...*, Warszawa 2018, s. 468.

⁷³³ M. MAMIŃSKI, *Odmowa sporządzenia skargi kasacyjnej przez profesjonalnego pełnomocnika po nowelizacji KPC*, „Monitor Prawniczy” 2010, nr 10, s. 983.

art. 160 p.p.s.a.), w którym zostanie wskazane, że opinia została wydana z naruszeniem prawa, z jednoczesnym pouczeniem, że termin do wniesienia skargi kasacyjnej biegnie od dnia zawiadomienia nowego (innego) pełnomocnika o jego wyznaczeniu (art. 177 § 3 p.p.s.a.)⁷³⁴. T. Grzybowski⁷³⁵, przywołując uchwałę SN z dnia 22 lutego 2006 r.⁷³⁶ oraz Wyrok TK z dnia 20 maja 2008 r.⁷³⁷, wskazuje, że czynność ta nie wymaga wydania orzeczenia przez sąd, właściwa jest tu forma pisma, którego adresatem jest organ samorządu zawodowego. W postępowaniu cywilnym w celu zagwarantowania zaufania do instytucji prawa pomocy opinia o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej lub o stwierdzeniu niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia nie jest załączana do akt sprawy i nie jest doręczana stronie przeciwnej (art. 118 § 5 k.p.c.). Podobna regulacja nie została *expressis verbis* zawarta w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Ocena nowego pełnomocnika co do istnienia podstaw skargi kasacyjnej skutkuje zastosowaniem art. 177 § 3 p.p.s.a., a ponowna opinia o braku podstaw – art. 177 § 4 p.p.s.a. Jak wskazuje A. Sikorski⁷³⁸, jeżeli ponowna opinia o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej nie odpowiada zasadom należytej staranności, to pomimo braku regulacji ustawowej nie uzasadnia to wyznaczenia kolejnego pełnomocnika z urzędu, gdyż stanowiłoby to podważenie istoty instytucji pomocy prawnej. Odwlekałoby także w czasie zakończenie postępowania⁷³⁹ w sytuacji, gdy możliwe jest nieistnienie podstaw do wzruszenia orzeczenia w postępowaniu kasacyjnym.

W ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi brakuje również regulacji dotyczącej charakteru posiedzenia, na którym miałyby zostać wydane postanowienie, przyjmując, że powinno ono zostać wydane. Biorąc jednak pod uwagę, że kwestia oceny zachowania zasad należytej staranności przy sporządzaniu opinii przez pełnomocnika jest realizowana w ramach postępowania międzyinstancyjnego, należałoby przyjąć, że posiedzenie będzie miało charakter niejawny i zastosowanie znajdzie art. 16 § 2 p.p.s.a. W posiedzeniu tym w razie potrzeby może wziąć udział pełnomocnik, o ile będzie to podyktowane potrzebą odebrania od niego dodatkowych wyjaśnień w zakresie przygotowanej opinii.

⁷³⁴ Zob. B. DAUTER, *Metodyka pracy sędziego...*, Warszawa 2018, s. 469; *Postępowanie sądowoadministracyjne w praktyce*, red. S. BABIARZ, K. AROMIŃSKI..., s. 192; odmiennie A. SIKORSKI, *Przymus adwokacko-radcowski...*, s. 64.

⁷³⁵ T. GRZYBOWSKI, *Przyznanie prawa pomocy w postaci ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika...*, s. 31–32.

⁷³⁶ III CZP 6/06, OSNC 2007, nr 1, poz. 5.

⁷³⁷ P 18/07, Dz.U. 2008, nr 96, poz. 619.

⁷³⁸ A. SIKORSKI, *Przymus adwokacko-radcowski...*, s. 64.

⁷³⁹ U. FRONCZEK, *Czynności pełnomocnika z urzędu...*, s. 45.

B. Dauter⁷⁴⁰ dopuszcza możliwość niesporządzania przez pełnomocnika opinii o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej, który po uzyskaniu zgody strony nie wnosi skargi kasacyjnej. Jednak w takim przypadku pełnomocnik powinien poinformować o tym sąd, co jest istotne dla określenia prawomocności orzeczenia i wyklucza stosowanie art. 177 § 4 *in fine* p.p.s.a. dotyczącego terminu do wniesienia skargi kasacyjnej przez stronę, liczonego od dnia doręczenia odpisu opinii. Rozwiązanie to wyklucza ocenę odmowy sporządzenia skargi kasacyjnej przez sąd.

Przyznanie profesjonalnego pełnomocnika w ramach prawa pomocy po wydaniu orzeczenia w I instancji nie przesądza sporządzenia przez niego środka odwoławczego. Jeżeli jednak pełnomocnikowi nie można zarzucić braku należytej staranności, to należy przyjąć, „że państwo wywiązało się z obowiązku zapewnienia prawa do sądu”⁷⁴¹ w postępowaniu odwoławczym.

Stwierdzenie zachowania przez profesjonalnego pełnomocnika zasad staranności następuje w formie zarządzenia sędziego sprawozdawcy. Otwiera ono drogę do zasądzenia wynagrodzenia odpowiednio według zasad określonych w przepisach o opłatach za czynności adwokatów, radców prawnych, doradców podatkowych albo rzeczników patentowych w zakresie ponoszenia kosztów nieopłaconej pomocy prawnej oraz zwrotu niezbędnych i udokumentowanych wydatków⁷⁴².

Konkludując, należy stwierdzić, że odmowa sporządzenia skargi przez profesjonalnego pełnomocnika pełni funkcję swoistego rodzaju przedsądu, czyli wstępnej selekcji zasadności skargi kasacyjnej, jednak nie jej dopuszczalności, gdyż kompetentny w tym zakresie pozostaje wyłącznie sąd. Skoro odgrywa ona taką rolę, nie powinna mieć charakteru uznaniowego, nieopartego na wiedzy i doświadczeniu. Niezbędna jest także kontrola sądowa odmowy sporządzenia skargi kasacyjnej, jako że sam przymus adwokacko-radcowski ma służyć stronie, gwarantować profesjonalizm wniesionego środka i nie może się przekształcić w instrument ograniczający kontrolę instancyjną, konstytucyjne prawo do sądu lub prawo do zaskarżalności.

9.2. Odpowiedź na środek odwoławczy strony przeciwnej

W ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi obowiązek przesłania odpisu skargi kasacyjnej stronie przeciwnej wywodzi się z treści art. 179 zd. 1 p.p.s.a., natomiast w przypadku zażalenia jego podstawę

⁷⁴⁰ B. DAUTER, *Metodyka pracy sędziego...*, Warszawa 2018, s. 469.

⁷⁴¹ M. DERLATKA, *Odmowa wniesienia skargi kasacyjnej przez adwokata z urzędu...*, s. 37.

⁷⁴² Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu, Dz.U. 2016, poz. 1714 ze zm.

stanowi art. 195 § 1 zd. 1 p.p.s.a. Obowiązek ten należy wyprowadzić również z przepisu art. 47 *ab initio* p.p.s.a., z którego wynika, że do pisma strony należy dołączyć jego odpisy i odpisy załączników w celu doręczenia ich stronom. O skutkach niespełnienia tego obowiązku była już mowa.

Odpowiedź na środek odwoławczy powinna być możliwa po stwierdzeniu jego dopuszczalności, czyli po kontroli formalnej prowadzonej przez sąd pierwszoinstancyjny i stwierdzeniu przez wojewódzki sąd administracyjny, że nie zachodzą przesłanki do zmiany w trybie art. 179a p.p.s.a. lub art. 195 § 2 p.p.s.a. (w przypadku zażalenia). Przesłanie odpisu środka odwoławczego zaraz po otrzymaniu przez sąd pierwszoinstancyjny byłoby bowiem przedwczesne i niezasadne, przede wszystkim dlatego, że wojewódzki sąd administracyjny w ramach postępowania międzyinstancyjnego jeszcze nie stwierdził jego dopuszczalności, nie przeprowadził ewentualnego postępowania naprawczego. Innymi słowy, losy środka byłyby jeszcze niepewne, mógłby nie powodować wszczęcia kontroli instancyjnej orzeczenia. Obowiązkiem sądu jest zarządzenie doręczenia odpisu środka odwoławczego. Od dnia jego doręczenia biegnie termin do wniesienia odpowiedzi. Uchybienie zarządzeniu o doręczeniu odpisu zażalenia pozostałym stronom przez umożliwienie im złożenia odpowiedzi na zażalenie uzasadnia zwrot zażalenia w celu usunięcia dostrzeżonych braków (art. 180 w zw. z art. 197 § 2 p.p.s.a.)⁷⁴³. Doręczenie odpisu środka odwoławczego stronie, która go nie wniosła, jest jedną z ostatnich czynności sądu I instancji w postępowaniu międzyinstancyjnym wobec stron.

Wniesienie odpowiedzi na środek odwoławczy stanowi uprawnienie, a nie obowiązek strony, będące przejawem zasady kontradyktoryjności postępowania sądownoadministracyjnego⁷⁴⁴. Możliwość wniesienia przez stronę, która nie wniosła środka, odpowiedzi stanowi gwarancję zasady równości stron w postępowaniu sądownoadministracyjnym⁷⁴⁵. W ten sposób ustawodawca dał też wyraźny sygnał, aby strona niewnosząca środka odwoławczego nie pozostawała w postępowaniu odwoławczym bierna i miała prawne instrumenty, za pomocą których może zadbać o własne interesy⁷⁴⁶. Istota tej czynności polega na tym, że w postępowaniu przed sądem odwoławczym uruchomionym na skutek wniesienia skargi kasacyjnej toczy się spór przede wszystkim w granicach zarzutów i twierdzeń osoby wnoszącej skargę kasacyjną i podmiotu składającego odpowiedź na tę skargę. Naczelny Sąd Administracyjny powinien znać stanowisko

⁷⁴³ Por. uzasadnienie Postanowienia NSA z dnia 17 sierpnia 2017 r., I OZ 1210/17, Legalis nr 1651100.

⁷⁴⁴ Por. R. HAUSER, J. DRACHAL, E. MZYK, *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne...*, s. 66; M. JAŚLIKOWSKI, *Odpowiedź na skargę kasacyjną w polskim procesie cywilnym*, „Przegląd Sądowy” 2009, nr 4, s. 6.

⁷⁴⁵ H. KNYSIAK-MOLCZYK, *Skarga kasacyjna w postępowaniu...*, s. 302.

⁷⁴⁶ W. SAWCZYN, *Związanie kasacyjnym orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa, s. 118.

drugiej strony postępowania. Wszakże celem odpowiedzi jest ustosunkowanie się do zarzutów skargi. Ma służyć zwalczaniu wywodów skargi kasacyjnej oraz wykazywaniu ich niesłuszności. Nie stanowi uzupełnienia materiału dowodowego w sprawie i ze swej istoty wyjaśnia jedynie stanowisko strony nieskarżącej kasacyjnie wobec skargi⁷⁴⁷. Odpowiedź na skargę kasacyjną nie może zastępować uzasadnienia decyzji, jeżeli stroną niewnoszącą skargi kasacyjnej jest organ administracji publicznej.

Odpowiedź na środek odwoławczy jako czynność procesowa powinna być dokonana przez podmiot posiadający legitymację do jej dokonania, zostać zrealizowana w określonym terminie⁷⁴⁸ oraz spełniać wymagania co do formy i zostać wniesiona z zachowaniem przewidzianego w ustawie trybu.

Strona, która nie wniosła środka odwoławczego, może wnieść odpowiedź na niego w po doręczeniu odpisu środka w terminie: 14 dni – w przypadku skargi kasacyjnej, i 7 dni – dla zażalenia. Jest to czynność o charakterze fakultatywnym oraz wtórnym, następczym wobec uprzedniego złożenia środka odwoławczego przez inny legitymowany podmiot. Odpowiedź na środek wniesiony przez prokuratora lub Rzeczników mogą wnieść wszystkie strony, również ta, na rzecz której został on wniesiony.

Wskazane terminy mają charakter ustawowy, a co za tym idzie – nie mogą być ani wydłużane, ani skracane, a w przypadku ich uchybienia nie podlegają przywróceniu, gdyż ich niedochowanie w istocie nie wywołuje negatywnych dla strony skutków procesowych⁷⁴⁹. Nie znajduje zastosowania w tych przypadkach przepis art. 86 p.p.s.a. Niemniej nic nie stoi na przeszkodzie, aby po upływie terminu, o jakim mowa w art. 179 p.p.s.a., strona niewnosząca skargi kasacyjnej (lub terminu wskazanego w art. 195 § 1 p.p.s.a. w przypadku zażalenia) ustosunkowała się do niej w drodze zwykłego pisma procesowego. Taka replika między stronami jest dopuszczalna także na etapie postępowania kasacyjnego prowadzonego przez Naczelną Sąd Administracyjny i może być przydatna, o ile jest rzeczowa i merytoryczna. Podobnie w postępowaniu zażaleniowym uchybienie terminu nie wywołuje negatywnych skutków procesowych i nie pozbawia moż-

⁷⁴⁷ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 14 czerwca 2007 r., III SA/Gd 118/07, Legalis nr 113819.

⁷⁴⁸ Por. Z. CIEŚLAK, *Zasada formalizmu przy wnoszeniu środków odwoławczych...*, s. 32–34.

⁷⁴⁹ Tak np. H. KNYSIAK-MOLCZYK, w: *Czynności procesowe zawodowego pełnomocnika...*, s. 400; T. ERECIŃSKI, w: *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, T. 2: *Postępowanie rozpoznawcze*, red. nauk. T. ERECIŃSKI, Warszawa 2007, s. 235; inaczej A. ZIELIŃSKI, K. FLAGA-GIERUSZYŃSKA, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 665; Ł. KOZŁOWSKI, *Glosa do wyroku SN z 16.05.2002 r., IV CKN 1071/00*, MoP 2005, nr 10, s. 510 – autor dopatruje się negatywnych skutków w braku możliwości domagania się zwrotu kosztów postępowania. Jak jednak podkreśla M. Jaślikowski, ujemne skutki należy odnosić do przedmiotu postępowania i jego toku, a nie do kwestii wpadkowych, do jakich należy sprawa kosztów postępowania – M. JAŚLIKOWSKI, *Odpowiedź na skargę kasacyjną...*, s. 30. A. NIEDUŻAK (*Kilka uwag o odpowiedzi na skargę kasacyjną*, „Wrocławskie Studia Prawnicze” 2012, nr 1, s. 62) sformułował pogląd, zgodnie z którym niezasadzenie kosztów sądowych wywołuje ujemne skutki procesowe.

liwości ustosunkowania się do zażalenia, do czasu zakończenia postępowania zażaleniowego, w formie zwykłego pisma procesowego (z zachowaniem wymogów, o których mowa w art. 45–48 p.p.s.a.), bez konieczności sporządzenia jej przez profesjonalnego pełnomocnika, co nie oznacza, że sporządzenie jej przez niego skutkuje negatywnie.

Uchybienie terminom do wniesienia odpowiedzi na skargę kasacyjną i wniesienie pisma tak zatytułowanego „nie czyni zadość wymaganiom art. 179 ustawy i powoduje, że jest to zwykłe pismo procesowe w sprawie”⁷⁵⁰. W związku z powyższym należy przyjąć, że tylko pismo procesowe wniesione przez stronę niewnoszącą pierwotnie skargi kasacyjnej w terminie 14 dni od dnia doręczenia odpisu skargi kasacyjnej zatytułowane „odpowiedź na skargę kasacyjną” może zostać uznane jako taka replika. Spostrzeżenia powyższe zachowują aktualność w postępowaniu zażaleniowym.

Odpowiedź na środek odwoławczy stanowi rodzaj nazwanego pisma procesowego strony i powinna spełniać wymagania, jakie się stawia takim pismom (art. 46 p.p.s.a.), przy czym braki odpowiedzi nie mogą być usunięte na skutek wezwania sądu. W przypadku uchybienia przepisom zawartym w art. 47 § 1 p.p.s.a. dopuszczalne byłoby wezwanie strony do złożenia odpisu odpowiedzi na skargę kasacyjną, gdyż jego brak uniemożliwia nadanie pismu dalszego biegu⁷⁵¹. Uchybienie temu wezwaniu wywołuje skutki wskazane w art. 49 § 2 p.p.s.a., tj. przewodniczący zarządza pozostawienie pisma bez rozpoznania.

Jest to pismo zwykłe procesowe (art. 45 p.p.s.a.), stąd nie jest wymagane, aby odpowiedź na środek odwoławczy została sporządzona przez profesjonalnego pełnomocnika. Zastrzeżenie to odnosi się także do odpowiedzi na skargę kasacyjną, gdyż również w tym przypadku ustawodawca nie wprowadził przymusu adwokacko-radcowskiego⁷⁵². Nie wyklucza to wszakże takiej dopuszczalności, która zresztą rodzi dwojakiemu rodzaju skutki. Po pierwsze, za sporządzenie i wniesienie odpowiedzi na skargę kasacyjną profesjonalnemu pełnomocnikowi przysługuje opłata (stawka minimalna), tak jak za sporządzenie i wniesienie skargi kasacyjnej⁷⁵³. Jednocześnie podkreślenia wymaga, że lakoniczna, ogólnikowa odpowiedź na skargę kasacyjną, sprowadzająca się jedynie do tego, że strona przeciwna podziela „stanowisko sądu pierwszej instancji i niezawierająca argumentacji odnoszącej się do skargi kasacyjnej nie spełnia kryteriów uzasadniających przyznanie radcy prawnemu za jej sporządzenie opłaty (staw-

⁷⁵⁰ Postanowienie NSA z dnia 3 listopada 2013 r., I FSK 515/08, Legalis nr 708083; podobnie Wyrok SN z dnia 2 marca 2010 r., II PK 241/09, Legalis nr 362208 oraz Wyrok NSA z dnia 16 lipca 2008 r., II OSK 859/07, Legalis nr 565221; Postanowienie NSA z dnia 21 maja 2013 r., II GSK 2285/11, Legalis nr 916914; tak też T. WIŚNIEWSKI, *Apelacja i kasacja...*, s. 158.

⁷⁵¹ H. KNYSIAK-MOLCZYK, *Skarga kasacyjna w postępowaniu...*, s. 296, 303.

⁷⁵² Wyrok NSA z dnia 28 czerwca 2005 r., FSK 1930/04, Legalis nr 87799.

⁷⁵³ Zob. Wyrok NSA z dnia 28 września 2017 r., II FSK 2396/15, Lex nr 2395892.

ki minimalnej), jak za sporządzenie i wniesienie skargi kasacyjnej⁷⁵⁴. Wniosek pełnomocnika o zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego nie może wówczas zostać uwzględniony. Podstawę do zasądzenia zwrotu kosztów za wniesienie sporządzonej przez profesjonalnego pełnomocnika odpowiedzi na skargę kasacyjną stanowi art. 204 p.p.s.a. oraz art. 205 § 2–4 w zw. z art. 207 § 1 p.p.s.a. wraz z właściwymi przepisami odrębnymi⁷⁵⁵. Po drugie, zasygnalizowania wymaga kwestia doręczenia odpowiedzi na skargę. W myśl art. 66 § 1 p.p.s.a. w toku sprawy adwokaci, radcy prawni, doradcy podatkowi i rzecznicy patentowi doręczają sobie nawzajem pisma bezpośrednio, za potwierdzeniem odbioru z oznaczeniem daty, lub przesyłką poleconą. W treści pisma procesowego wniesionego do sądu zamieszcza się oświadczenie o doręczeniu odpisu pisma drugiej stronie albo o jego nadaniu przesyłką poleconą. Pisma niezawierające powyższego oświadczenia podlegają zwrotowi bez wzywania do usunięcia tego braku. Doręczenie bezpośrednie jest niedopuszczalne w odniesieniu do środków odwoławczych, w tym skargi kasacyjnej oraz zażalenia (art. 66 § 3 p.p.s.a.). Wyłączeniem tym nie została objęta odpowiedź na środek odwoławczy, co dopuszcza taki sposób doręczeń⁷⁵⁶. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym⁷⁵⁷.

Odpowiedź na środek odwoławczy traktowana jest jak pismo procesowe zawierające zarówno wnioski, jak i oświadczenia strony. Treść odpowiedzi nie została zdeterminowana przez ustawodawcę. Stanowiąc swoistego rodzaju odzwierciedlenie środka, powinna być napisana w sposób zwięzły, rzeczowy, sporządzona językiem jasnym i pozbawionym emocji. Pożądane jest unikanie zbędnych powtórzeń i rozwlekłości, wywodów pozbawiających odpowiedź na skargę siły perswazji⁷⁵⁸. Powinna zawierać argumentację odnoszącą się do środka, zmierzającą do wykazania braku podstaw do jego uwzględnienia. Nie powinna ograniczać się do opisu przebiegu postępowania i wniosku o oddalenie środka, bez argumentacji odnoszącej się wprost do niego⁷⁵⁹.

W treści odpowiedzi na skargę kasacyjną winna znaleźć się kontrargumentacja, polemika podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienia podniesionych przez skarżącego, np. przez wykazanie, że nie istnieje przesłanka nieważności postępowania, albo że skarga nie jest oczywiście uzasadniona. Powinny się w niej

⁷⁵⁴ Wyrok NSA z dnia 7 lipca 2016 r., I OSK 3004/14, Lex nr 2100685.

⁷⁵⁵ Uchwała 7 sędziów NSA z dnia 19 listopada 2012 r., II FPS 4/12, ONSAiWSA 2013, nr 3, poz. 38, s. 36.

⁷⁵⁶ P. GOŁASZEWSKI, *Sporządzanie środków zaskarżenia...*, s. 453.

⁷⁵⁷ Zob. Wyrok WSA w Kielcach z dnia 22 czerwca 2017 r., I SA/Ke 287/17, Legalis nr 1629723.

⁷⁵⁸ Por. Postanowienie SN z dnia 18 grudnia 2013 r., III CSK 311/13, OSNC 2014, nr 7–8, poz. 83.

⁷⁵⁹ Zob. Wyrok NSA z dnia 4 maja 2016 r., I OSK 489/15, Lex nr 2108366; podobnie J.P. TARNO, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi...*, s. 486.

znaleźć merytoryczne argumenty przemawiające za oddaleniem skargi kasacyjnej albo jej niedostatkami, czyniącymi skargę niedopuszczalną. Wszakże istota odpowiedzi na skargę kasacyjną z punktu widzenia replikującego jest zbliżona do samej skargi kasacyjnej i zmierza do wydania korzystnego orzeczenia przez sąd drugoinstancyjny. W odpowiedzi na skargę kasacyjną strona, która nie wносиła skargi kasacyjnej, może zgłosić wnioski o charakterze formalnym, np.: odroczenie rozprawy i przedstawienie zagadnienia prawnego składowi 7 sędziów NSA, przyznanie pomocy prawnej, wniosek o zasądzenie kosztów postępowania od strony wnoszącej skargę kasacyjną, wniosek o zawieszenie postępowania. Odpowiedź na skargę kasacyjną nie może zmierzać do zmiany lub uchylecia niezaskarżonego orzeczenia sądu I instancji, gdyż cel ten może zostać osiągnięty jedynie na skutek wniesienia skargi kasacyjnej. Nie oznacza to jednak niedopuszczalności wniesienia własnej skargi kasacyjnej wraz z odpowiedzią na skargę kasacyjną wniesioną przez inny legitymowany podmiot, o ile termin do jej wniesienia jeszcze nie upłynął. W odpowiedzi na skargę kasacyjną nie można powoływać nowych dowodów lub faktów. Celem postępowania kasacyjnego jest bowiem weryfikacja zaskarżonego orzeczenia. Podobnie w odpowiedzi na zażalenie, będącej pismem procesowym zawierającym wnioski i oświadczenia, należy odnieść się do zarzutów i żądań podniesionych w zażaleniu.

Odpowiedź na środek odwoławczy wnosi się w odmiennym trybie w zależności od jego rodzaju. W przypadku skargi kasacyjnej należy ją wnieść do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Poznanie stanowiska strony niewnoszącej skargi kasacyjnej ma bowiem znaczenie dla sądu administracyjnego, stąd jak podkreślono w Postanowieniu NSA z dnia 10 sierpnia 2011 r.⁷⁶⁰, „nawet spóźnioną odpowiedź na skargę kasacyjną należy dołączyć do akt sprawy, aby mogła ona zostać uwzględniona przez Naczelnny Sąd Administracyjny przy rozpoznawaniu wniesionej przez stronę skargi kasacyjnej, o ile została wniesiona przed wydaniem orzeczenia kończącego postępowanie kasacyjne”. Ma to zarówno istotne znaczenie dla strony postępowania, która ma prawną możliwość ustosunkowania się do złożonej przez inny legitymowany podmiot skargi kasacyjnej, jak i samego postępowania kasacyjnego prowadzonego przed NSA. Odpowiedź na skargę kasacyjną nie podlega opłacie sądowej.

Jeżeli strona nieskarżąca skorzysta z prawa do wniesienia odpowiedzi na zażalenie, to może je wnieść wprost do Naczelnego Sądu Administracyjnego, co jest także przejawem zmniejszonego formalizmu w postępowaniu zażaleniowym. W przypadku przesłania odpowiedzi do sądu I instancji ten przesyła ją do sądu drugoinstancyjnego, gdy przekazał już akta sprawy. Natomiast w sytuacji, gdy jeszcze czynność ta nie została wykonana przez wojewódzki sąd administracyjny, a NSA otrzyma odpowiedź na zażalenie, to winien ją przesłać

⁷⁶⁰ I OSK 922/11, Legalis nr 636514.

do sądu I instancji⁷⁶¹. Dzięki takiej konstrukcji zapewnia się prawo strony do bycia wysłuchanym, a odpowiedź drugiej strony może utwierdzić wojewódzki sąd administracyjny w przekonaniu do zastosowania trybu samokontrolnego.

W odniesieniu do odpowiedzi wniesionej po przekazaniu akt sprawy do sądu drugoinstancyjnego należy również uwzględnić regulację Regulaminu wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych, gdzie zgodnie z § 58, jeżeli odpowiedź na skargę kasacyjną lub zażalenie została wniesiona po przedstawieniu akt sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, wojewódzki sąd administracyjny niezwłocznie przesyła odpowiedź do sądu odwoławczego.

Odpis odpowiedzi strony przeciwnej przesyła się stronie skarżącej (*47 ab initio* p.p.s.a.). Po upływie terminu do wniesienia odpowiedzi na skargę kasacyjną albo po zarządzeniu doręczenia odpowiedzi wnoszącemu skargę kasacyjną wojewódzki sąd administracyjny nada skardze dalszy bieg, przekazując ją wraz z aktami sprawy do NSA, o ile nie zaszły przesłanki do zastosowania art. 179a p.p.s.a.

Brak odpowiedzi na skargę kasacyjną nie tamuje postępowania kasacyjnego, choć pożądanym jest, aby Naczelny Sąd Administracyjny znał stanowiska obu stron postępowania. W uzasadnieniu Wyroku NSA z dnia 14 maja 2018 r. wskazano, że rozpoznanie sprawy przed wniesieniem odpowiedzi na skargę kasacyjną nie może zostać uznane za istotne uchybienie przepisom postępowania, o których mowa w art. 174 pkt 2 p.p.s.a., a tym bardziej nie stanowi przesłanki z art. 183 § 2 pkt 5 p.p.s.a. Co prawda, wszystkim stronom postępowania należy zapewnić prawo do zajęcia stanowiska w sprawie, jednakże wniesienie odpowiedzi na skargę kasacyjną nie warunkuje możliwości obrony praw strony tego postępowania⁷⁶².

Uzyskanie pisemnego stanowiska strony nieskarżącej w postępowaniu zażaleniowym nabiera szczególnego znaczenia dla sądu drugoinstancyjnego ze względu na brzmienie art. 197 § 1 p.p.s.a. Wszakże Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje zażalenie na posiedzeniu niejawnym.

Zarówno odpowiedź na skargę kasacyjną, jak i na zażalenie winny odnosić się do zarzutów konkretnego środka odwoławczego i nie mogą przekształcić się w skargę wzajemną lub zażalenie wzajemne⁷⁶³, które są właściwe dla postępowania cywilnego⁷⁶⁴, między innymi w odpowiedzi na pozew (art. 204 k.p.c.), nie zaś dla postępowania sądowoadministracyjnego, ze względu na jego charakter.

⁷⁶¹ Tak też H. KNYSIAK-MOLCZYK, *Zażalenie w postępowaniu sądowoadministracyjnym...*, s. 67.

⁷⁶² Wyrok NSA z dnia 14 maja 2018 r., I OSK 494/18, Legalis nr 1790738.

⁷⁶³ Zob. H. KNYSIAK-MOLCZYK, *Rozpoznanie zażalenia w postępowaniu...*, s. 81.

⁷⁶⁴ Zob. np. J. GUDOWSKI, w: „*Aurea praxis. Aurea theoria*”. *Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego*, T. 1, red. J. GUDOWSKI, K. WEITZ..., s. 264–267, który wskazuje na apelację przylączną zależną i niezależną, znaną między innymi w Niemczech, oraz apelację wzajemną incydentalną ukształtowaną we Francji.

9.3. Przekazanie akt sprawy do Naczelnego Sądu Administracyjnego

Ustawa – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie reguluje problematyki związanej z przygotowaniem oraz przekazaniem akt sprawy, w której wniesiono środek odwoławczy. Wszelkie zagadnienia dotyczące tych kwestii zostały uregulowane odrębnie w aktach wykonawczych o różnej randze – w Rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 kwietnia 2011 r. w sprawie sposobu postępowania z aktami spraw sądowoadministracyjnych w wojewódzkich sądach administracyjnych i Naczelnym Sądzie Administracyjnym⁷⁶⁵ oraz Zarządzeniu nr 14 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 sierpnia 2015 r. w sprawie ustalenia zasad biurowości w sądach administracyjnych⁷⁶⁶.

Zgodnie z treścią § 38 powyższego zarządzenia, zakończenie postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym w sprawach, w których wniesiony został środek odwoławczy, zaznacza się przez włączenie do akt karty o ustalonym wzorze, na której podaje się przyczynę przedstawienia akt sądowi II instancji. W przypadku akt spraw ze skarg na akty wymienione w art. 3 § 2 pkt. 5–7 p.p.s.a. (tj. skarg na: akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (pkt 5), akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt. 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (pkt 6), akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego (pkt 7)), w których wniesiony został środek odwoławczy, do akt sprawy przedstawianych sądowi II instancji dołącza się informację odnoszącą się do wzajemnych związków tych spraw z innymi sprawami dotyczącymi zaskarżenia tego samego aktu. Do przekazywanych NSA akt sąd I instancji może dołączyć pismo przewodnie (tzw. odezwę o przedstawieniu akt sądowi drugoinstancyjnemu⁷⁶⁷). Sąd II instancji potwierdza otrzymanie akt sprawy.

⁷⁶⁵ Dz.U. nr 89, poz. 505. Rozporządzenie zostało uchylone Ustawą z dnia 10 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2014, poz. 183) i aktualnie (od 15 maja 2018 r.) nie ma w obrocie prawnym aktu tej rangi regulującego problematykę związaną z prowadzeniem akt sprawy sądowoadministracyjnej. Celem ustawy uchylającej było wdrożenie elektronicznego postępowania sądowoadministracyjnego, a co za tym idzie także konieczność dopasowania do tej formy prowadzenia akt sprawy sądowoadministracyjnej.

⁷⁶⁶ <http://www.nsa.gov.pl/zarzadzenia-prezesa-nsa/zasady-biurowosci-w-sadach-administracyjnych,news,39,221.php>

⁷⁶⁷ B. DAUTER, w: *Metodyka pracy w sądach administracyjnych*, red. J. DRACHAL..., s. 482; por. § 38 ust. 3 Zarządzenia z 2015 r.

9.3.1. Aspekt temporalny przekazania akt do sądu odwoławczego

W przypadku niestwierdzenia przez wojewódzki sąd administracyjny przesłanek do wydania orzeczenia na skutek wniesienia środka odwoławczego w trybie art. 179a p.p.s.a. lub art. 195 § 2 p.p.s.a., a w przypadku skargi kasacyjnej po upływie terminu do wniesienia odpowiedzi na skargę kasacyjną bądź zarządzeniu jej doręczenia skarżącemu następuje przekazanie środka odwoławczego wraz z aktami sprawy do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Czynność ta, co do zasady, wyznacza koniec postępowania międzyinstancyjnego. Zgodnie z treścią art. 195 § 1 zd. 1 p.p.s.a., akta sprawy wraz z zażaleniem wojewódzki sąd administracyjny przedstawia Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu po doręczeniu zażalenia pozostałym stronom, gdyż – co zostało już zauważone – odpowiedź na zażalenie może być wniesiona do NSA. Regulacja ustawowa nie wskazuje żadnego orzeczenia (w szczególności postanowienia) sądu I instancji, którego treścią byłoby przekazanie akt sprawy z sądu *ad quo* do sądu *ad quem*.

W zakresie czasu realizacji obowiązku ciążącego na wojewódzkim sądzie administracyjnym w odniesieniu do skargi kasacyjnej ustawodawca posłużył się terminem względnie oznaczonym. Użył bowiem zwrotu „niezwłocznie” po upływie terminu do wniesienia odpowiedzi lub po zarządzeniu doręczenia odpowiedzi wnoszącemu skargę kasacyjną. Pojęcie niezwłoczności może nastroczać pewnych trudności interpretacyjnych, gdyż nie oznacza żadnej ścisłej jednostki czasu. Zwrot ten nie oznacza „natychmiast”, ale „bez nieuzasadnionego odwlekania czynności”⁷⁶⁸. Nadto, może być rozumiany jako „bezpośrednio po, bez nieuzasadnionej opieszałości, szybko, bez odkładania na później”⁷⁶⁹.

W przypadku przekazania akt do NSA w postępowaniu zażaleniowym ustawodawca w ogóle nie określił terminu, wskazując jako miarodajny moment dokonania czynności materialno-technicznej, tj. „po doręczeniu zażalenia”. Pomimo braku wskazania ustawowego, należy przyjąć, że przez wzgląd na zasadę szybkości postępowania oraz zachowanie spójności w ramach jednego aktu normatywnego, przekazanie powinno nastąpić niezwłocznie. W konsekwencji wojewódzki sąd administracyjny po doręczeniu odpisu zażalenia stronom nieskarżącym dołącza dowody doręczeń do akt sprawy i niezwłocznie przedstawia je łącznie z zażaleniem do sądu odwoławczego.

⁷⁶⁸ Zob. np. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 27 lipca 2016 r., II SAB/Gd 65/16, Legalis nr 1540739; podobnie Wyrok SN z dnia 26 kwietnia 2017 r., I CSK 408/16, Legalis nr 1657004.

⁷⁶⁹ Z uzasadnienia Wyroku SN z dnia 30 stycznia 2015 r., III CSK 164/14, Legalis nr 1186783.

9.3.2. Zakres przedmiotowy przekazywanych akt

Akta przekazywane przez wojewódzki sąd administracyjny do sądu odwoławczego obejmują akta zakończone przed nim sprawy sądowoadministracyjnej wraz z zaskarżonym orzeczeniem oraz środki odwoławczy, jak również wszelkie orzeczenia, oświadczenia stron i ich pisma procesowe, które zostały wydane lub złożone w toku postępowania międzyinstancyjnego.

Dla każdej sprawy sądowoadministracyjnej, o której mowa w art. 1 p.p.s.a., tworzy się akta (art. 12a p.p.s.a.). W doktrynie wskazuje się, że przez pojęcie akt sprawy sądowoadministracyjnej należy rozumieć uporządkowany zbiór dokumentów wytworzonych przez sąd administracyjny oraz nadesłanych przez strony lub inne podmioty w związku z rozpoznaniem sprawy sądowoadministracyjnej. Ich zakresem nie są objęte akta administracyjne nadesłane przez organ, którego działanie lub bezczynność jest przedmiotem skargi, ani inne dołączone akta administracyjne lub sądowe⁷⁷⁰. Zakłada się je na podstawie zarządzenia przewodniczącego wydziału w przedmiocie zarejestrowania skargi lub wniosku o wszczęcie postępowania oraz założenia akt sprawy. Zarządzenie dotyczące pisma wszczynającego postępowanie zamieszcza się na oddzielnej karcie, która następnie zostaje włączona do akt bezpośrednio przed tym pismem.

W każdym wydziale wojewódzkich sądów administracyjnych prowadzi się dwa repertoria: SA – dla spraw, o których mowa w art. 3 § 2 pkt. 1–7, art. 3 § 2a i art. 3 § 3 ustawy, spraw o wymierzenie grzywny lub zastosowanie środka w celu wykonania orzeczeń sądu oraz dla spraw wszczętych na skutek skarg o wznowienie postępowania w tych sprawach; oraz SAB – dla spraw wszczętych na skutek skarg na bezczynność organów administracji publicznej lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez te organy oraz dla spraw wszczętych na skutek skarg o wznowienie postępowania w tych sprawach. W repertoriach tych stosuje się dodatkowe, skrótowe oznaczenie A – dla spraw rozpoznawanych w trybie art. 179a p.p.s.a. (postępowanie autokontrolne). W repertoriach SA i SAB wpisuje się między innymi: informacje o wpływie skarg kasacyjnych oraz zażaleń podlegających przedstawieniu sądowi II instancji, daty wysłania i zwrotu akt oraz wynik postępowania przed tym sądem, a także wynik postępowania autokontrolnego.

⁷⁷⁰ *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. HAUSER, M. WIERZBOWSKI..., 153; Postanowienie NSA z dnia 20 grudnia 2016 r., I OZ 1915/16, Legalis nr 1557598.

9.3.3. Przygotowanie akt do przekazania sądowi II instancji

Realizacja obowiązku przekazania sądowi drugoinstancyjnemu akt sprawy oznacza uprzednie przygotowanie oraz przesłanie skompletowanych i uporządkowanych akt.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że akta sprawy powinny być umieszczone w oddzielnej okładce, sporządzonej według ustalonego wzoru. W przypadku rozpoznania sprawy w trybie art. 179a p.p.s.a. (postępowanie autokontrolne) na okładce akt, obok wyrazu AKTA, należy zamieścić oznaczenie skrótowe A w kolorze czerwonym. Karty akt powinny być ponumerowane i trwale z sobą połączone. Zmiana numeracji kart wymaga adnotacji z podaniem przyczyny zmiany. Adnotację opatrzoną skróconym podpisem zamieszcza się na karcie, której numerację zmieniono, a gdy zmiana dotyczy numeracji kilku kolejnych kart – na pierwszej z nich.

Akta sprawy oznacza się przez wskazanie sygnatury i symbolu sprawy. Sygnatura akt składa się z oznaczeń cyfrowych i literowych, określających w szczególności: wydział orzeczniczy właściwy do rozpoznania sprawy, skrótowe oznaczenie repertorium i numer, pod którym sprawa została wpisana do tego repertorium, a także wskazanie ostatnich dwóch cyfr roku, w którym akta sprawy założono. Dla spraw rozpoznawanych i rozstrzyganych łącznie prowadzi się jedne akta, pod jedną sygnaturą. Jeżeli dla tych spraw były założone osobne akta, należy je trwale połączyć i prowadzić pod numerem akt najwcześniej założonych. Sygnatury spraw dołączonych należy umieścić w nawiasie na okładce akt.

W przypadku wpływu wniosku o przyznanie prawa pomocy wnioski ten oraz kolejne wpływające i wytworzone dokumenty z nim związane umieszcza się w odrębnej teczce, stanowiącej załącznik do akt sprawy, opatrzonej właściwą dla sprawy sygnaturą, oznaczeniem „prawo pomocy – załącznik do akt” i innymi wymaganymi informacjami.

Pisma, które zostały nadesłane w toku postępowania, zostają dołączone do akt w porządku chronologicznym. Niemniej dowody doręczenia wezwań i zaawizowań zamieszcza się przed protokołem posiedzenia, którego dotyczą. Pisma złożone w toku posiedzenia dołącza się do akt sprawy przed protokołem rozprawy lub posiedzenia. Dokumenty przedstawione jako dowód w sprawie, a podlegające zwrotowi po zakończeniu postępowania, umieszcza się w kopercie dołączonej do akt, ze wskazaniem rodzaju dokumentu.

Jeżeli z akt, na zarządzenie przewodniczącego wydziału, przewodniczącego posiedzenia lub sędziego sprawozdawcy, wydawane są dokumenty, kopie, odpisy, wyciągi i zaświadczenia, należy o tym uczynić adnotację, umożliwiającą zidentyfikowanie osoby odbierającej. Osoba ta potwierdza odbiór podpisem złożonym pod adnotacją.

W przypadku znacznej liczby kart albo ze względu na znaczenie sprawy przewodniczący wydziału może zarządzić sporządzenie karty przeglądowej, na

której wpisuje się kolejno wszystkie pisma dołączone do akt i numery ich kart. Kartę tę umieszcza się na początku akt sprawy.

Akta, których zawartość nie przekracza 200 kart, stanowią jeden tom; na ostatniej stronie kierownik sekretariatu lub osoba przez niego upoważniona poświadcza liczbę kart zawartych w tomie z podaniem daty i czytelnym podpisem albo skróconym podpisem i pieczętą imienną. Jeżeli liczba kart przekracza 200, to zakłada się kolejny tom, zachowując ciągłość numeracji kart. Na okładce, z jej prawej strony, obok słowa AKTA, cyfrą rzymską oznacza się numer kolejnego tomu.

W aktach sprawy zakończonej przed wojewódzkim sądem administracyjnym, bezpośrednio za oryginałem orzeczenia z uzasadnieniem, zamieszcza się kartę informacyjną, według wzoru karty informacyjnej orzeczenia, o której mowa w § 4 ust. 3 Zarządzenia nr 9 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lipca 2007 r. w sprawie utworzenia Centralnej Bazy Orzeczeń i Informacji o Sprawach sądów administracyjnych i udostępniania orzeczeń przez Internet. Kartę tę wypełnia sędzia sprawozdawca (referendarz sądowy) lub sędzia będący autorem uzasadnienia w terminie przewidzianym do sporządzenia uzasadnienia. W uzasadnionych przypadkach kartę może wypełnić i dokonać jej kwalifikacji przewodniczący wydziału.

Kierownik sekretariatu każdego wydziału w wojewódzkim sądzie administracyjnym prowadzi kontrolkę terminowego sporządzania uzasadnień orzeczeń kończących postępowanie oraz załatwiania środków odwoławczych. W kontrolicie ewidencjonuje się wszystkie czynności sądu podejmowane w fazie postępowania międzyinstancyjnego oraz informacje o przyczynach braku niezwłocznej ich realizacji w celu sprawowania bieżącego nadzoru nad terminowością ich wykonywania.

Przygotowane w taki sposób akta sprawy sądowoadministracyjnej, wraz z innymi pismami wymaganymi przez ustawę, zostają przesłane do Naczelnego Sądu Administracyjnego, który nie będąc związany ustaleniami sądu I instancji co do dopuszczalności środka odwoławczego, dokonuje ponownej jego kontroli pod względem poprawności formalnej. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości o charakterze usuwalnym przesyła akta ponownie do sądu I instancji, który podejmuje czynności zmierzające do ich usunięcia. Dopiero wyznaczenie rozprawy przez sąd drugoinstancyjny kończy pierwszą fazę postępowania odwoławczego, jaką jest postępowanie międzyinstancyjne w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

Rozdział czwarty

Instancyjność i postępowanie międzyinstancyjne w postępowaniu sądoadministracyjnym w wybranych regulacjach europejskich

1. Wprowadzenie

Na ukształtowanie sądownictwa administracyjnego w państwach europejskich miały wpływ rozmaite czynniki, przede wszystkim jednak uwarunkowania i przemiany polityczne, a także tradycje i doświadczenia historyczne. W rezultacie modele sądownictwa administracyjnego mogą być prezentowane z różnych perspektyw, w tym przez pryzmat ustrojowy – monteskiuszowskiego trójpodziału władzy w państwie, czy proceduralny – wielość instancji sądowych. Pierwsze ze wskazanych kryteriów pozwala wyróżnić takie rozwiązania, w których sądy administracyjne są powiązane z władzą wykonawczą bardziej niż z władzą sądową (Republika Francuska¹), stanowią autonomiczny element

¹ Zob. D. LOCHAK, *La justice administrative*, Paris 1998, s. 35. Gwarantem niezależności władzy sądowniczej jest prezydent, który korzysta z pomocy Najwyższej Rady Sądownictwa. Konstytucja Republiki Francuskiej (*Constitution de la République Française*) z dnia 4 października 1958 r. ze zm. nie przewiduje *expressis verbis* istnienia sądownictwa administracyjnego. We Francji jednak istnieją zarówno sądy powszechne (*ordre judiciaire*), jak i *ordre administratif*. W I instancji orzekają (*tribunal administratif*), w II – sądy apelacyjne (*cour administrative d'appel*) oraz pełniąca funkcję naczelnego sądu administracyjnego Rada Stanu (*Conseil d'état*). Sądy apelacyjne rozpoznają odwołania od orzeczeń wydawanych przez sądy w I instancji. Rada Stanu rozpoznaje odwołania od wyroków sądów apelacyjnych oraz od orzeczeń wydawanych przez organy specjalnego sądownictwa administracyjnego, od których nie przysługuje apelacja, orzeka także w I i ostatniej instancji. Poza sądami o kompetencji ogólnej, funkcjonują również sądy specjalne, takie jak: Sąd Dyscypliny Budżetowej i Finansowej (*Cour de discipline budgétaire et financière*), Komisja Odwoławcza do spraw Uchodźców (*Commission des recours des*

władzy sądowej (Rzeczpospolita Polska, Republika Federalna Niemiec, Austria), albo w których kontrola administracji została przekazana sądom powszechnym, w których organizacyjnie wyodrębnia się wydziały administracyjne (Hiszpania², Republika Czeska, Republika Słowacka). Podobieństwa rozwiązań ustrojowych sądów administracyjnych czy nomenklatura środków odwoławczych nie przenoszą się na regulacje szczegółowe. Europejskie modele sądownictwa administracyjnego są wszakże zróżnicowane zarówno z punktu widzenia instancyjności procedury sądownoadministracyjnej (jej wielości), jak i ze względu na bogaty wachlarz środków odwoławczych³ oraz ich charakter. Podkreślenia przy tym wymaga, że nadmiar instancji zasadniczo przyczynia się do wydłużenia czasu trwania postępowania, czego, jak się wydaje, ustawodawcy są świadomi, dlatego wprowadzają regulacje w zakresie postępowania międzyinstancyjnego, które przy zagwarantowaniu jednostce standardów instancyjności i bez uszczerbku dla rzetelności procesowej przyspieszają postępowanie.

réfugiés), Trybunał Obrachunkowy (*Cour des comptes*). Szczególnym sądem administracyjnym jest nadto Trybunał Kompetencyjny (*Tribunal des conflits*).

² Hiszpański system sądownictwa administracyjnego został oparty na zasadzie jednolitości wymiaru sprawiedliwości (art. 117 ust. 5 Konstytucji Hiszpanii). Zgodnie z art. 106 Konstytucji Hiszpanii (z dnia 27 grudnia 1978 r. ze zm., B.O.E. núm. 311.1 z dnia 29 grudnia 1978 r.), sądy sprawują kontrolę władzy reglamentacyjnej oraz legalności działania administracji, jak również zgodności z celami, dla których została powołana. Kontrola administracji publicznej jest wykonywana przez sądy powszechne, według procedury uregulowanej w ustawie z dnia 13 lipca 1998 r. o jurysdykcji sądownoadministracyjnej (EY 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa). Struktura hiszpańskiego sądownictwa administracyjnego (*orden jurisdiccional contencioso-administrativo*) jest złożona (art. 6 ustawy). Obok odrębnych sądów administracyjnych: trybunałów administracyjnych (*Juzgados de lo Contencioso – administrativo*) i centralnego sądu administracyjnego (*Juzgados Centrales de lo Contencioso – administrativo*) w sądach powszechnych funkcjonują izby: spornoadministracyjne w wyższych trybunałach sprawiedliwości (*Tribunales Superiores de Justicia*), Izba Sądownoadministracyjna Trybunału Krajowego (*Audiencia Nacional*), Izba Sądownoadministracyjna Sądu Najwyższego (*Tribunal Supremo*) – trzecia (zob. np. M. SUPER-MARKOWSKA, *Zarys prawa hiszpańskiego i prawa polskiego*, Warszawa 2009, s. 25).

³ W Hiszpanii do środków odwoławczych należą: odwołania (*recurso de apelacion* – art. 80) i skarga kasacyjna (*recurso de casación* – art. 86), przy czym istnieje kilka jej rodzajów, między innymi: kasacja w celu ujednoczenia doktryny (art. 96), kasacja w interesie prawa (art. 100) wnoszona w celu ujednoczenia wykładni. Francuski Kodeks sądownictwa administracyjnego (*Code de justice administrative* z dnia 4 maja 2000 r., obowiązujący od 1 stycznia 2001 r.) do zwykłych środków odwoławczych zalicza: apelację (*voie d'appel*) o charakterze dewolutywnym, skargę kasacyjną (*recours en cassation*) oraz sprzeciw (*opposition*).

2. Republika Federalna Niemiec

Droga do ukształtowania się niemieckiego sądownictwa administracyjnego wiodła od organicznego powiązania z administracją, przez początkowo wyznaczone dwa modele, tj. model południowoniemiecki, zakładający istnienie trybunału administracyjnego w systemie administracji, oraz model pruski (północnoniemiecki) oparty na niezawisłych organach administracyjnych pełniących funkcje sądownictwa administracyjnego, usytuowanych poza wymiarem sprawiedliwości⁴. Instancyjność nie została ukształtowana w ramach wskazanych modeli w sposób jednolity. W modelu południowoniemieckim, np. w Badenii, obowiązywała dwuinstancyjność (w I instancji orzekały rady powiatowe, a w II – Trybunał Administracyjny), w Wirtembergii zaś zasadniczo obowiązywał system jednoinstancyjny⁵. Z kolei w modelu północnoniemieckim w Prusach sądownictwo administracyjne było trójinstancyjne (w I instancji orzekały wydziały powiatowe, w II instancji – wydział obwodowy, a w III instancji – Trybunał Administracyjny). W okresie drugiej wojny światowej, na mocy zarządzenia A. Hitlera z dnia 3 kwietnia 1941 r. o utworzeniu Sądu Administracyjnego Rzeszy, sądownictwo administracyjne zostało oparte na modelu jednoinstancyjności⁶. W wyniku ustawy nr 36 o sądach administracyjnych w dniu 10 stycznia 1946 r. Rada Kontrolna zarządziła utworzenie sądów administracyjnych w poszczególnych strefach okupacyjnych, które miały zostać zorganizowane na zasadzie dwuinstancyjności. Między innymi w październiku 1947 r., rozkazem nr 173 Naczelnego Dowództwa wojsk radzieckich, w radzieckiej strefie okupacyjnej Niemiec miało ukształtować się dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne z Krajowym Sądem Administracyjnym na czele⁷, do czego jednak w tym czasie nie doszło. Na mocy ustawy z dnia 23 września 1952 r. o Federalnym Sądzie Administracyjnym powołano sąd odwoławczy z siedzibą w Berlinie.

Przepis art. 19 ust. 4 ustawy zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec (*Grundgesetz – GG*)⁸ stanowi, że jeżeli władza publiczna naruszy czyjeś prawa,

⁴ Zob. np. F. HUFEN, *Verwaltungsprozeßrecht*, München 2003, s. 26–28.

⁵ Trybunał orzekał w I instancji w odniesieniu do kontroli rozstrzygnięć organów państwowych.

⁶ RGBl. I, 1941, s. 201; zob. też E. OTTO, *Das Verwaltungsrecht in der SBZ/DDR bis zur Verwaltungsneugliederung im Jahr 1952*, Rechtshistorische Reihe, Bd. 433, 2012, s. 2 i nast.; M. WYRZYKOWSKI, *Republika Federalna Niemiec*, w: *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, red. L. GARLICKI, Warszawa 1990, s. 124.

⁷ J. Szerzej zob. J. LUBINI, *Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Ländern der SBZ/DDR 1945–1952*, Tübingen 2015; STAROŚCIAK, *Powołanie sądownictwa administracyjnego w radzieckiej strefie okupacyjnej Niemiec*, „Gazeta Administracji” 1947, nr 10, s. 22.

⁸ Z dnia 23 maja 1949 r.

to osobie tej przysługuje droga sądowa, w tym droga sądownoadministracyjna. Regulacja ta wprost nie gwarantuje ani istnienia sądów administracyjnych, ani nie określa ich struktury przez jednoznaczne wskazanie liczby instancji, dopuszczając tym samym zarówno istnienie modelu dwuinstancyjnego, jak i wieloinstancyjnego. Wskazany przepis wprowadza właściwość sądów powszechnych, o ile nie zostanie określona właściwość innych sądów⁹, co umożliwi ustawodawcy ukształtowanie systemu sądownictwa w drodze ustawodawstwa zwykłego.

W doktrynie wskazuje się, że powyższy przepis stanowi źródło trzech fundamentalnych zasad sądownictwa administracyjnego¹⁰: po pierwsze, dla uruchomienia drogi sądowej nie ma znaczenia, jaką prawną formę miał akt, przeciwko któremu występuje obywatel¹¹; po drugie, ochrona indywidualnych praw podmiotowych jednostki¹²; po trzecie zaś, legalność jako kryterium kontroli. Zapewnienie skutecznej ochrony prawnej przewidzianej w art. 19 ust. 4 ustawy zasadniczej możliwe jest także dzięki środkom odwoławczym, takim jak odwołanie, zażalenie czy rewizja¹³. Przepis ten stanowi gwarancję efektywnej ochrony prawnej¹⁴, stąd w orzecznictwie postuluje się ograniczenie formalizmu, który może stanowić przeszkodę w dostępie do wyższej instancji¹⁵.

Współczesne niemieckie sądownictwo administracyjne stanowi część wymiaru sądownictwa, niezależnego od administracji. Gwarancje sądownictwa administracyjnego i jej struktury znalazły się w art. 92 i 95 GG. Ustrój sądów, w tym sądów administracyjnych, regulowany jest ustawą z dnia 9 maja 1971 r. o ustroju sądów (*Gerichtsverfassungsgesetz – BVG*)¹⁶. Istotną rolę w aspekcie ustrojowym odgrywa nadto ustawa o sędziach (*Deutsches Richtergesetz*¹⁷). Zgodnie z § 2 VwGO¹⁸, kraje związkowe powołują sądy administracyjne (pierwszoinstancyjne) oraz po jednym Wyższym Sądzie Administracyjnym, a na szczęblu federacji działa Federalny Sąd Administracyjny z siedzibą w Lipsku (od 2002 r.).

⁹ M. WYRZYKOWSKI, *Republika Federalna Niemiec...*, s. 125.

¹⁰ E. SCHMIDT-ASSMANN, *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, 2005, 34, s. 221 i nast.

¹¹ Zob. C.D. HERMANN, *Einheit der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Empfiehlt sich eine einheitliche Prozessrozessordnung der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten*, Osnabrück 2002, s. 26.

¹² Zob. np. H. RUMPF, *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, Berlin 14, s. 140 i nast.

¹³ Zob. BVerfG, z dnia 2 września 2002 r. – 1 BvR 476/01.

¹⁴ Zob. np. D. CZYBULKA, in: *Verwaltungsgerichtsordnung*, Hrsg. H. SODAN, J. ZIEKOV, Baden-Baden 2014, s. 2850.

¹⁵ BVerfG, z dnia 31 marca 2004 r. – 1 BvR 356/04; BVerfG, Postanowienie z dnia 23 czerwca 2000 r. – 1 BvR 830/00; F. HUFEN, *Verwaltungsprozeßrecht...*, s. 10–11.

¹⁶ W brzmieniu nadanym obwieszczeniem z dnia 9 maja 1975 r., BGBl. I S. 1077 ze zm.

¹⁷ Z dnia 19 kwietnia 1972 r., BGBl. I S. 713 ze zm.

¹⁸ Ustawa z dnia 21 stycznia 1960 r. o sądownictwie administracyjnym.

Niemieckie sądownictwo administracyjne zostało uregulowane w trzech aktach normatywnych, dotyczących trzech rodzajów postępowania: ogólnoadministracyjnego (*Verwaltungsgerichtsordnung* – VwGO), finansowego (*Finanzgerichtsordnung* – FGO¹⁹) i socjalnego (*Sozialgerichtsgesetz*²⁰ – SGG)²¹. W doktrynie²² co prawda podkreśla się, że taki podział osłabia przejrzystość sądownictwa, ale współcześnie nie postuluje się jego ujednoczenia, przede wszystkim ze względu na konieczność posiadania specjalistycznej wiedzy sędziów do orzekania w poszczególnych rodzajach spraw. Nie wyklucza to jednak zgłaszanych od dawna postulatów dotyczących ujednoczenia procedur trzech rodzajów sądownictwa administracyjnego oraz wprowadzenia jednolitego modelu dwuinstancyjności²³.

Instancyjność we wskazanych rodzajach postępowań sędziowskoadministracyjnych nie ma charakteru jednolitego. W sądownictwie finansowym w świetle § 2 FGO przyjęto model dwuinstancyjny: w I instancji sądy (regionalne) finansowe, a w II – Federalny Sąd Finansowy (Podatkowy) z siedzibą w Monachium. Sądownictwo socjalne z kolei oparto na modelu trójinstancyjnym, w którym występują: sądy socjalne, krajowe (wyższe) sądy socjalne oraz Federalny Sąd Socjalny (§ 2 SGG).

Rozważania na temat postępowania międzyinstancyjnego w niemieckiej procedurze sądowoadministracyjnej zostaną zawężone do sądownictwa ogólnego. Niemieckie ogólne sądownictwo administracyjne funkcjonuje na podstawie modelu trójinstancyjnego, w którym od wyroku sądu I instancji (*Verwaltungsgericht* – VG), orzekającego we wszystkich sprawach, dla których właściwa jest droga sądowoadministracyjna (§ 45 w zw. z § 40 VwGO²⁴), przysługuje środek zaskarżenia w postaci odwołania (*Berufung*) od wyroków oraz zażalenia na inne jego rozstrzygnięcia (§ 47 VwGO) do Wyższego Sądu Administracyjnego (*Oberverwaltungsgericht* – OVG, § 46 pkt 1 VwGO), a od wyroków wydanych

¹⁹ Z dnia 6 października 1965 r.

²⁰ Z dnia 3 września 1953 r.

²¹ Wskazany trójpodział odpowiada trzem procedurom administracyjnym: ogólnej (VwVfG), podatkowej (AO), w sprawach socjalnych (SGB) – zob. *Drei-Säulen-Theorie* – K. LEONHARDT, in: P. STELKENS, J. BONK, K. LEONHARDT, *Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar*, München 2001, s. 63; F.O. KOPP, U. RAMSAUER, *Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar*, München 2003, s. 3–4.

²² E. SCHMIDT-ASSMANN, *Zadania i rozwój sądownictwa administracyjnego*, w: *Administracja Republiki Federalnej Niemiec*, red. J. ŁĘTOWSKI, J.P. PRUSZYŃSKI, Wrocław 1983, s. 142–143.

²³ Ibidem, s. 143–145; C.D. HERMANN, *Einheit der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Empfiehlt sich eine einheitliche Prozessrozzordnung der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten*, Osna-brück 2000, s. 62 i nast.

²⁴ Postępowanie sądowoadministracyjne jest dopuszczalne we wszystkich sporach publicznych o charakterze niekonstytucyjnym, o ile spory nie zostały jednoznacznie przypisane przez prawo federalne innemu sądowi. Użyty przez ustawodawcę zwrot „spór niekonstytucyjny” miał spowodować wyraźne oddzielenie sądownictwa powszechnego od konstytucyjnego – zob. C.H. ULE, *Verwaltungsprozeßrecht*, München 1983, s. 33.

przez ten sąd oraz VG służy rewizja (*Revision*) do Federalnego Sądu Administracyjnego (*Bundesverwaltungsgericht* – BVG), utworzonego na podstawie art. 95 ust. 1 ustawy zasadniczej. Kraje związkowe powołują sądy administracyjne I instancji i ustalają granice ich jurysdykcji²⁵. Wyższy Sąd Administracyjny, oprócz rozpoznawania środków odwoławczych, jest także sądem I instancji w niektórych kategoriach spraw, o których mowa w § 48 VwGO. Niemniej również Federalny Sąd Administracyjny rozpoznaje zażalenia. Nadto, orzeka w I i ostatniej instancji w sprawach wskazanych w § 50 VwGO. BVG jest sądem prawa, a jego główną funkcją jest zapewnienie jednolitości stosowania prawa federalnego²⁶.

W niemieckim ogólnym procesie sadowoadministracyjnym występują środki prawne (*Rechtsmittel*) oraz środki zaskarżenia (*Rechtsbehelf*). Pierwsza grupa charakteryzuje się dewolutywnością (*Devolutiveffekt*) i suspensywnością (*Suspensiveffekt*), obejmując odwołanie, rewizję i zażalenie²⁷. Środki te zostały uregulowane w księdze III VwGO (*Rechtsmittel und Wiederaufnahme des Verfahrens*). Druga grupa to środki zaskarżenia pozbawione przymiotów dewolutywności i suspensywności, do której należą między innymi środki wskazane w § 60 VwGO lub § 151 VwGO²⁸. Przy czym termin do wniesienia środka prawnego lub innego środka zaskarżenia zaczyna biec jedynie wtedy, gdy uczestnicy zostali pouczeni pisemnie lub elektronicznie o środku, o siedzibie organu lub sądu, do którego dany środek ma być wniesiony, trybie oraz o odpowiednim do jego wniesienia terminie. Jeżeli adresat nie został pouczone lub pouczenie zostało udzielone nieprawidłowo, wniesienie środka jest dopuszczalne tylko w ciągu roku od doręczenia, opublikowania lub ogłoszenia wyroku, poza sytuacją, gdy jego wniesienie było niemożliwe ze względu na działanie siły wyższej, lub gdy pisemne bądź elektroniczne pouczenie zawierało informację, że środek w ogóle nie przysługuje (§ 58 VwGO).

Odwołanie (*Berufung*) jako podstawowy środek prawny przysługuje od wyroków, w tym wyroków częściowych (§ 110 VwGO²⁹), oraz od orzeczeń wstępnych (tymczasowych), (§ 109, § 111 VwGO). W wyniku jego rozpoznania dochodzi do pełnego, tj. prawnego i faktycznego rozpoznania sprawy przez sąd wyższej instancji. Odwołanie skutkuje pełną kontrolą zaskarżonego wyroku,

²⁵ Ch. STARCK, *Kontrola administracji przez ogólne sądy administracyjne w Niemczech, w: Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. SKRZYDŁO-NIŻNIK, P. DOBOSZ, D. DĄBEK, M. SMAGA, Kraków 2001, s. 662; F. HUFEN, *Verwaltungsprozeßrecht...*, s. 51.

²⁶ P. PRZYBYSZ, *Modele sądowej kontroli administracji w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2007, nr 1, s. 46; Ł. BACZYŃSKI, R. HAUSER, *Niemieckie ogólne sądownictwo administracyjne*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 4–5, s. 205.

²⁷ Zob. H.J. BLANKE, in: *Verwaltungsgerichtsordnung*, Hrsg. H. SODAN, J. ZIEKOV..., s. 2637.

²⁸ T. WÜRTEMBERGER, *Verwaltungsprozeßrecht*, München 1998, s. 318 i nast.

²⁹ Zob. np. Wyrok z dnia 31 stycznia 2018 r., BVerwG 8 C 23.16.

zarówno co do jego zasadności, jak i legalności³⁰, a Wyższy Sąd Administracyjny jest zarówno sądem prawa, jak i faktu. Niemiecki ustawodawca oparł konstrukcję postępowania odwoławczego na rozwiązaniu właściwym dla modelu apelacyjnego. W świetle regulacji zawartej w § 124 VwGO odwołanie jest dopuszczalne, gdy³¹:

- 1) istnieją poważne wątpliwości co do prawidłowości orzeczenia³²;
- 2) sprawa charakteryzuje się szczególnymi problemami faktycznym lub prawnymi³³;
- 3) sprawa ma istotne znaczenie;
- 4) orzeczenie odbiega od decyzji Wyższego Sądu Administracyjnego, Federalnego Sądu Administracyjnego, Wspólnego Senatu Najwyższych Sądów Federalnego lub Federalnego Trybunału Konstytucyjnego i opiera się na tym odstępstwie, lub
- 5) wada proceduralna stanowiąca podstawę oceny sądu odwoławczego została stwierdzona, a zaskarżone orzeczenie może się na niej opierać, co oznacza, że doszło do naruszeń procesowych, które mogły mieć wpływ na wynik sprawy.

Powyższe wyliczenie ma charakter enumeratywny, a nie przykładowy, zatem przesłanki dopuszczalności odwołania powinny być interpretowane w sposób ścisły.

Co prawda, art. 19 ust. 4 ustawy zasadniczej (*ut supra*) uzależnia wniesienie skargi od naruszenia prawa publicznego podmiotowego jednostki, jednak prawo to powinno być równoważone z ochroną porządku prawnego, czego przejawem jest zdeterminowanie dopuszczalności odwołania i rewizji od zgody sądu³⁴. Regulacja przewidująca konieczność zaistnienia przesłanek ustawowych, jako warunek dopuszczalności środków, została wprowadzona do ogólnego postępowania sądowniczo-administracyjnego wskutek nowelizacji z 1996 r. W konsekwencji postępowanie odwoławcze i rewizyjne ma zasadniczo charakter dwuetapowy i zależy od stwierdzenia przez sąd istnienia przesłanek dopuszczalności środka.

³⁰ M. WYRZYKOWSKI, *Republika Federalna Niemiec...*, s. 154.

³¹ Zmieniony przez ustawę zmieniającą ustawę o ekspertach i zmieniającą ustawę o postępowaniu w sprawach rodzinnych oraz dobrowolnej jurysdykcji, a także zmieniającą ustawę o sądach socjalnych, przepisy Sądu Administracyjnego, przepisy Sądu Finansowego oraz ustawę o kosztach sądowych z dnia 11 października 2016 r. (BGBl. 2222), weszła w życie w dniu 15 października 2016 r.

³² Zob. np. OVG Niedersachsen z dnia 31 sierpnia 2017 r., 13 LA 188/15, gdy istnieje większe prawdopodobieństwo uwzględnienia odwołania niż jego oddalenie – VGH Bayern, z dnia 15 grudnia 2017 r. – 8 ZB 16.1806; E. BOSCH, J. SCHMIDT, *Praktische Einführung in das verwaltungsgerichtliche Verfahren*, Stuttgart 2012, s. 382.

³³ Zob. BVerfG z dnia 3 marca 2004 r., 1 BvR 461/03.

³⁴ G. Nolte, P. RÄDLER, *Judicial Review in Germany*, "European Public Law" 1995, vol. 1, is. 1, March, s. 29.

Podstawy dopuszczenia odwołania muszą być przedstawione w sposób określony w § 124a ust. 4 zd. 4, ust. 5 zd. 2 VwGO, stąd niezbędne jest, aby konkretny przepis prawny lub znaczące ustalenia faktyczne były podważane rozstrzygającymi kontrargumentami. Wskazanie musi mieć charakter wyraźny oraz być należycie uzasadnione i umotywowane ze wskazaniem, dlaczego odwołanie powinno zostać dopuszczone³⁵.

W postępowaniu przed OVG oraz BVG strona musi być reprezentowana przez pełnomocnika (*Vertretungserfordernis, Anwaltszwang*), z wyjątkiem postępowania o udzielenie prawa pomocy (§ 67 ust. 4 zd. 1 VwGO). Pełnomocnikami mogą być wyłącznie osoby, o których mowa w § 67 ust. 4 zd. 3–8 VwGO³⁶. Wymóg ten, w zamyśle ustawodawcy, ma spowodować między innymi realizację postulatów dotyczących przyspieszenia i uproszczenia postępowania³⁷.

O dopuszczalności odwołania orzeka VG (sąd I instancji), i jeżeli stwierdzi istnienie przesłanek określonych w § 124 ust. 2 pkt. 3 i 4 VwGO, to orzeka o nich w sposób pozytywny, gdyż jest zobligowany dopuścić odwołanie, a OVG tą dopuszczalnością jest związany (§ 124a ust. 2 VwGO). VG nie posiada kognicji do stwierdzenia niedopuszczalności odwołania (§ 124a ust. 1 zd. 3 VwGO). W przypadku, gdy VG nie orzeknie o istnieniu przesłanek dopuszczalności odwołania w wyroku, wówczas możliwy jest wniosek o dopuszczenie odwołania za pośrednictwem VG do OVG w terminie jednego miesiąca od wydania pełnego wyroku z uzasadnieniem³⁸ na podstawie jednej z pięciu przesłanek wskazanych w § 124 ust. 2 VwGO. Niezachowanie trybu pośredniego może skutkować uznaniem niezachowania terminu. Termin jednak może zostać przywrócony, o ile zachodzą pozytywne i brak jest negatywnych przesłanek określonych w przepisie § 60 VwGO.

Odwołanie musi być uzasadnione w terminie 2 miesięcy od doręczenia wyroku dopuszczającego. Uzasadnienie winno być szczegółowe, ze wskazaniem podstaw odwołania³⁹. Użyty przez ustawodawcę zwrot *dargelegt*, oznaczający wyjaśnienie, uzasadnienie, w świetle przepisu § 124 i § 124a VwGO powinien być rozumiany jako potrzeba sformułowania przez wnioskodawcę konkretnych faktycznych i prawnych pytań oraz wskazanie, w jaki sposób odpowiedź na te pytania wpływałaby na pewność prawa, jego ujednoczenie i kształtowanie, i dlaczego akurat w tym konkretnym przypadku sąd ma się nad tymi pytaniami pochylić⁴⁰. Uzasadnienie może być wniesione łącznie z odwołaniem lub złożone do sądu II instancji⁴¹.

³⁵ OVG Sachsen-Anhalt z dnia 3 lutego 2009 r. – 1 L 151/08.

³⁶ VGH München, Postanowienie z dnia 8 maja 2018 r., 22 CS 17.2291.

³⁷ W.-R. Schenke in Kopp/Schenke, VwGO, 23. Aufl. 2017, § 67 Rn. 28.

³⁸ Zob. H.J. Blanke, in: *Verwaltungsgerichtsordnung*, Hrsg. H. SODAN, J. ZIEKOV..., s. 2641.

³⁹ Zob. OVG Sachsen-Anhalt, z dnia 19 marca 2012 r. – 1 L 155/11.

⁴⁰ BVerwGE 13, 90, z dnia 9 marca 1993 r.

⁴¹ W. PIĄTEK, *Podstawy skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2011, s. 80.

Złożenie wniosku o dopuszczenie odwołania wstrzymuje uprawomocnienie się wyroku pierwszoinstancyjnego. Wyższy Sąd Administracyjny orzeka na skutek wniosku o dopuszczenie odwołania w drodze postanowienia (*Beschluss*), zawierającego krótkie uzasadnienie (§ 124a ust. 5 zd. 3 VwGO). Jeżeli Wyższy Sąd Administracyjny dopuszcza odwołanie, postępowanie będzie kontynuowane jako procedura odwoławcza. Jeżeli odwołanie jest niedopuszczalne, sąd wydaje postanowienie o jego odrzuceniu, na które stronom przysługuje środek prawny jakby w sprawie orzekł OVG (§ 125 ust. 2 zd. 4 VwGO), tj. odwołanie i rewizja. Skutkiem odrzucenia odwołania jest uprawomocnienie się wyroku wydanego w I instancji. W postępowaniu sądowoadministracyjnym w szerokim zakresie obowiązuje zasada dyspozycyjności (*Dispositionsmaxime*⁴²), stąd odwołanie może zostać cofnięte (§ 126 VwGO) w formie pisemnej, jako pismo procesowe strony, albo w formie ustnej przez złożenie oświadczenia do protokołu⁴³.

Celem **rewizji** (*Revision*) jest nie tylko zapewnienie ochrony prawnej, kontrola orzeczeń⁴⁴, ale także zagwarantowanie jednolitości orzecznictwa⁴⁵, o czym w zasadzie przesadzają dwa przepisy: § 132 ust. 2 oraz § 137 VwGO, określające istotę i funkcję rewizji. Jej przedmiotem mogą być wyroki sądów wyższej instancji (§ 49 pkt 1 VwGO), w tym wyroki: częściowe (§ 110 VwGO), o dopuszczalności skargi (§ 109 VwGO), uzupełniające (§ 120 VwGO) oraz postanowienia wydawane przez Wyższy Sąd Administracyjny na podstawie § 99 ust. 2 i § 133 ust. 1 VwGO oraz § 17a ust. 4 zd. 4 GVG, a także § 93 ust. 2 zd. 5 VwGO – postanowienie o połączeniu spraw, § 125 ust. 2 zd. 4 VwGO – postanowienie o dopuszczaniu odwołania, § 130a VwGO – rozstrzygnięcie odwołania postanowieniem⁴⁶). Rewizja może zostać oparta wyłącznie na naruszeniu przez zaskarżony wyrok prawa federalnego⁴⁷ lub przepisu krajowej ustawy o postępowaniu administracyjnym, którego brzmienie jest zgodne z federalną ustawą

⁴² Zob. np. F. HUFEN, *Verwaltungsprozessrecht*, München 2011, s. 513; M. MERKER, in: *Brennpunkte im Verwaltungsprozess*, Hrsg. I. HÄNER, B. WALDMANN, Zürich–Basel–Genf 2013, s. 102; zob. też np. BVerwG, 7.01.1997 r. – BVerwG 4 A 20/95.

⁴³ H.J. BLANKE, in: *Verwaltungsgerichtsordnung*, Hrsg. H. SODAN, J. ZIEKOV..., s. 2656.

⁴⁴ Zob. P. REIMER, *Anfechtungsklage, Revision, Verfassungsbeschwerde: Gemeinsamkeiten gerichtlicher Überprüfungsverfahren und Folgerungen für das verwaltungsrechtliche Gutachten*, „Bucerius Law Journal” 2017, no. 2, s. 93.

⁴⁵ H.J. BLANKE, in: *Verwaltungsgerichtsordnung*, Hrsg. H. SODAN, J. ZIEKOV..., s. 2641.

⁴⁶ Jest to forma uproszczenia postępowania odwoławczego, możliwa gdy OVG uznała odwołanie za uzasadnione lub nieuzasadnione w sposób jednomyślny, a nadto uzna, że przeprowadzenie rozprawy ustnej nie jest konieczne, tj. gdy sprawa została wystarczająco dokładnie wyjaśniona. Jednocześnie ocena w tym zakresie należy do sądu; przepisy w tym względzie nie wskazują na żadne przesłanki – zob. np. Wyrok z dnia 12 września 2018 r. – BVerwG 1 B 50.18.

⁴⁷ BvG bierze nadto pod uwagę naruszenie przepisów prawa międzynarodowego i prawa unijnego – zob. J. SUERBAUM, in: *VwGO. Kommentar*, Hrsg. H. POSSER, H.A. WOLFF, 2014, s. 1148; D. CZYBULKA, in: *Verwaltungsgerichtsordnung*, Hrsg. H. SODAN, J. ZIEKOV..., s. 2856–2857; H. KNYSIAK-MOLCZYK, *Skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2009, s. 111.

o postępowaniu administracyjnym (§ 137 ust. 1 VwGO). Naruszenie może dotyczyć zarówno norm procesowych, jak i materialnych. Przy czym naruszenie prawa przez I instancję może polegać zarówno na celowym lub niezamierzonym pominięciu normy prawnej, jak i zastosowaniu normy nieistniejącej⁴⁸. Przepis § 137 ust. 3 VwGO dopuszcza rewizję wyłącznie na podstawie uchybień proceduralnych, bez konieczności wskazywania na istotne znaczenie zagadnienia prawnego czy odstępstwo od zasady prawnej. Rewizja umożliwia także pełną, kompleksową analizę zaskarżonego wyroku pod względem zgodności z prawem materialnym we wszystkich przypadkach, w których BVG nie ogranicza się do badania wyłącznie określonych w § 137 ust. 3 zd. 1 VwGO uchybień. Rewizja jest dopuszczalna, gdy:

- 1) sprawa ma istotne znaczenie⁴⁹;
- 2) orzeczenie odbiega od decyzji Federalnego Sądu Administracyjnego, Wspólnego Senatu Najwyższych Sądów Federalnego lub Federalnego Trybunału Konstytucyjnego i opiera się na tym odstępstwie, tzw. odstąpienie od zasady prawnej; sama rozbieżność orzecznictwa nie jest wyłączną podstawą rewizji⁵⁰;
- 3) występuje wada proceduralna, na której może opierać się orzeczenie (§ 132 VwGO).

Wskazane podstawy rewizji tworzą taksatywny katalog.

Do bezwzględnych przyczyn rewizji należy zaliczyć ciężkie naruszenia prawa federalnego, polegające na: niewłaściwym obsadzeniu składu sądu I instancji; wydaniu orzeczenia przez sędziego, który powinien zostać wyłączony od udziału w orzekaniu (z mocy ustawy lub na wniosek); odmowie stronie prawa do bycia wysłuchanym; nienależytej reprezentacji strony w postępowaniu, chyba że wyraziła zgodę na postępowanie wprost lub milcząco; naruszaniu zasad jawności w czasie rozprawy, na której wydano wyrok; braku uzasadnienia orzeczenia (§ 138 VwGO). Wyliczenie to ma charakter enumeratywny, a rewizja w tych przypadkach jest niejako skuteczna automatycznie. Natomiast w sytuacji innych naruszeń prawa, o ile rewizja jest dopuszczalna, należy zbadać osobno dla każdego przypadku, czy zaskarżony wyrok rzeczywiście opiera się na tych naruszeniach⁵¹.

Przez wzgląd na zasadę dyspozycyjności w ogólnym postępowaniu sądowo-administracyjnym możliwe jest cofnięcie rewizji w całości lub w części⁵², do czasu uprawomocnienia się orzeczenia (por. § 140 VwGO).

⁴⁸ W. NEUMANN, in: *Verwaltungsgerichtsordnung*, Hrsg. H. SODAN, J. ZIEKOV..., s. 2929.

⁴⁹ M. EGGERT, *Die Nichtzulassungsbeschwerde der VwGO*, Bonn 2002, s. 76 i nast.

⁵⁰ B. LINNENBAUM, *Probleme der Revisionszulassung wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache (§ 546 abs.1 Satz 2 ZPO)*, Studienverlag Brockmeyer, Bochum 1986, XIII, s. 55 i nast.

⁵¹ W. NEUMANN, in: *Verwaltungsgerichtsordnung*, Hrsg. H. SODAN, J. ZIEKOV..., s. 2963.

⁵² *Ibidem*, s. 3022.

W świetle § 137 ust. 3 zd. 2 VwGO Federalny Sąd Administracyjny nie jest związany powodami rewizji, z wyjątkiem podstaw wskazanych w § 132 ust. 2 pkt. 1–2 VwGO. BVG jest natomiast związany ustaleniami faktycznymi stanowiącymi podstawę zaskarżonego wyroku, z wyjątkiem przypadków, w których w odniesieniu do tych ustaleń zgłoszono dopuszczalne i uzasadnione podstawy rewizji. Bada, czy rewizja jest dopuszczalna, czy została złożona i uzasadniona we właściwej formie prawnej oraz z zachowaniem terminu. Niedopuszczalność rewizji stwierdza OVG w drodze orzeczenia zaskarżalnego zażaleniem (§ 133 ust. 1 VwGO). Rewizja jest niedopuszczalna w przypadku uchybienia któremuś ze wskazanych warunków, co skutkuje jej odrzuceniem. Wniesienie rewizji bez wcześniejszego jej dopuszczenia także skutkuje jej odrzuceniem. Oddalenie rewizji następuje w przypadku uznania jej za nieuzasadnioną, albo gdy orzeczenie jest prawidłowe, ale jego uzasadnienie wskazuje na naruszenie prawa (§ 144 ust. 4 VwGO).

Rewizję, przygotowaną na piśmie z uzasadnieniem, wskazaniem kwestionowanego orzeczenia i podpisem wnoszącego, należy wnieść do sądu, którego orzeczenie zostało zaskarżone. Zwykle jest to OVG, ale w przypadkach wskazanych w § 135 VwGO oraz w sytuacji rewizji skokowej sądem właściwym jest VG. Termin zostaje zachowany także wtedy, gdy rewizja w terminie otwartym zostanie wniesiona do BVG. Do złożenia rewizji wymagana jest obowiązkowa reprezentacja, nawet jeśli nie jest ona bezpośrednio składana do BVG, lecz do sądu niższej instancji. Termin do wniesienia kasacji może zostać przywrócony w trybie § 60 VwGO. Wniosek o przywrócenie należy złożyć w ciągu miesiąca od ustania przyczyny uchybienia.

O dopuszczalności rewizji orzeka OVG w formie wiążącego Federalny Sąd Administracyjny postanowienia, przy czym możliwe jest dopuszczanie rewizji z innych powodów niż wskazane przez skarżącego⁵³. Na postanowienie o jej niedopuszczalności przysługuje zażalenie do BVG. Zażalenie należy złożyć w sądzie, którego orzeczenie jest zaskarżane w terminie miesiąca od jego doręczenia. Zażalenie musi zostać uzasadnione w ciągu 2 miesięcy od doręczenia orzeczenia. Jeżeli zażalenie jest dopuszczalne, BVG wydaje postanowienie, które wymaga zwięzłego uzasadnienia. Oddalenie zażalenia przez BVG skutkuje uprawomocnieniem się wyroku OVG (§ 133 ust. 5 zd. 3 VwGO). Jeżeli spełnione są warunki określone w § 132 ust. 2 pkt 3 VwGO, Federalny Sąd Administracyjny postanowieniem może uchylić zaskarżony wyrok i odesłać sprawę do ponownego rozpoznania.

Jeżeli rewizja została dopuszczona, powinna zostać wniesiona pisemnie do sądu, który wydał zaskarżony wyrok lub postanowienie, w ciągu miesiąca od dnia wydania wyroku lub postanowienia dopuszczającego, o którym mowa

⁵³ W.R. SCHENKE, in: F.O. KOPP, W.R. SCHENKE, *Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar*, München 2018, s. 1661.

w § 134 ust. 3 zd. 2 VwGO. Rewizja musi zostać uzasadniona w ciągu 2 miesięcy od chwili wydania wyroku na podstawie § 134 ust. 3 zd. 2 VwGO. Uzasadnienie musi zawierać wniosek określający żądanie skarżącego, naruszoną normę prawną i sposób jej naruszenia. W przypadku podniesienia wad procesowych należy także opisać stan faktyczny, który ją potwierdza (*Tatsachen angeben, die den Mangel ergeben*).

W niemieckim ogólnym sądownictwie administracyjnym przyjęto rozwiązanie określane mianem tzw. rewizji skokowej, oznaczającej przejście z I instancji do III instancji (*Sprungrevision*), zatem z *Verwaltungsgericht* do *Bundesverwaltungsgericht*⁵⁴, z pominięciem sądu drugoinstancyjnego – OVG (§ 134 VwGO). *Ratio legis* tej instytucji procesowej jest przede wszystkim przyspieszenie postępowania oraz zapewnienie ekonomiki postępowania⁵⁵. Możliwość skorzystania z rewizji skokowej obwarowana jest pisemną zgodą obu stron⁵⁶, gdyż skutkuje rezygnacją z prawa do wniesienia odwołania. Nadto, tego rodzaju rozwiązanie jest możliwe, gdy rewizja zostanie dopuszczona mocą postanowienia sądu zawartego albo w wyroku, albo na wniosek dołączony do rewizji⁵⁷. Jeżeli VG zezwolił na rewizję skokową na podstawie osobnego postanowienia, termin do jej wniesienia rozpoczyna się wraz z wydaniem tego postanowienia. Po przeprowadzeniu postępowania przed sądem I instancji, gdy stan faktyczny nie budzi wątpliwości stron, zachodzą podstawy rewizyjne określone w § 132 ust. 2 pkt. 1 i 2 VwGO; dopuszcza się rezygnację z rozpatrzenia sprawy przez sąd drugoinstancyjny. BVG jest związany stwierdzeniem dopuszczalności. Rewizja z pominięciem OVG nie jest dopuszczalna w przypadku wad, o których mowa w § 134 ust. 4 VwGO⁵⁸, tj. naruszenia przepisów procesowych. Można ją oprzeć tylko na naruszeniu prawa materialnego. Niemniej przepis § 134 ust. 4 VwGO nie stoi na przeszkodzie, aby w postępowaniu rewizyjnym uwzględnić takie braki postępowania, które w każdym stadium postępowania powinny być brane pod uwagę także z urzędu, bez konieczności podnoszenia zarzutu, i które wykluczają wydanie wyroku merytorycznego w postępowaniu rewizyjnym⁵⁹.

⁵⁴ *Administrative Law of the European Union, Its Member States and the United States. A comparative analysis*, Eds. R. SEERDEN, F.A.M. STROINK, Cambridge–Antwerp–Portland 2002, s. 356; W.B. MAETZEL, *Die Sprungrevision im Verwaltungsprozeß*, „Monatsschrift für Deutsches Recht” 1966, 93; K. BEPLER, *Die Gegnerzustimmung zur Sprungrevision – ein Verfahrensvergleich*, „Die Neue Juristische Wochenschrift” 1989, 686; R. KÖRNER, *Rechtsmittelverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, in: *Verwaltungsverfahren Verwaltungsprozess*, Hrsg. J. BRANDT, U. DOMGÖRGEN, Heidelberg 2018, s. 994–996.

⁵⁵ W. NEUMANN, in: *Verwaltungsgerichtsordnung*, Hrsg. H. SODAN, J. ZIEKOV..., s. 2909.

⁵⁶ Zob. np. A. KUBIAK, *Republika Federalna Niemiec*, w: *Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. KMIECIAK, Warszawa 2010, s. 346.

⁵⁷ M. Wyrzykowski, *Republika Federalna Niemiec...*, s. 155.

⁵⁸ H. KNYSIAK-MOLCZYK, *Skarga kasacyjna w postępowaniu sądownoadministracyjnym...*, s. 110.

⁵⁹ W. NEUMANN, in: *Verwaltungsgerichtsordnung*, Hrsg. H. SODAN, J. ZIEKOV..., s. 2921.

Konieczność uchylenia zaskarżonego wyroku i zwrot sprawy do ponownego rozpatrzenia w celu dalszego wyjaśniania stanu faktycznego stoi w sprzeczności z szybkim wyjaśnianiem zagadnień prawnych w tym skróconym toku instancji. Z tego powodu w przypadku rewizji skokowej nie można podnosić jako jej podstaw błędów postępowania (§ 134 ust. 4 VwGO)⁶⁰. Jeżeli sąd I instancji odrzuca rewizję, od daty doręczenia postanowienia zaczyna bieg termin do wniesienia odwołania od wyroku.

W doktrynie niemieckiej⁶¹ podkreśla się, że instytucja ta, właściwa również w przypadkach potrzeby szybkiego rozwiązywania nowo powstałych zagadnień prawnych, zapewnia jednolitość orzecznictwa. Nadto, powoduje skrócenie toku instancji, umożliwiając uczestnikom możliwie szybko i z jak najmniejszym nakładem kosztów otrzymanie końcowego rozstrzygnięcia, kiedy na drodze do jego wydania stoi tylko rozstrzygnięcie zagadnień prawnych, nie jest zaś konieczne prowadzenie dalszego postępowania dowodowego, ponieważ nie jest potrzebne dalsze wyjaśnianie stanu faktycznego.

W niemieckim ogólnym sądownictwie administracyjnym dopuszczalna jest rewizja wzajemna (*Anschlussrevision*), także przy rewizji skokowej, która może zostać złożona zarówno przed sądem administracyjnym, jak i Federalnym Sądem Administracyjnym. Złożenie niesamodzielnej rewizji przyłączonej nie wymaga żadnej zgody składającego rewizję główną⁶². Połączenie rewizji nie wymaga wydania przez sąd odrębnego postanowienia.

Należy również zwrócić uwagę na § 135 VwGO, przewidujący rewizję z powodu wyłączenia odwołania przez prawo federalne (*Bundesgesetz*), gdy VG lub BVG dopuści rewizję na skutek uwzględnienia zażalenia na postanowienie o niedopuszczeniu rewizji. W tym przypadku przepisy § 132 i 133 VwGO stosuje się odpowiednio.

W niemieckiej ogólnej procedurze sądownoadministracyjnej do środków prawnych należy także **zażalenie** (*Beschwerde*), które co do zasady przysługuje na rozstrzygnięcia wydane w toku postępowania, którymi mogą być orzeczenia sądu, zarządzenia przewodniczącego lub sędziego sprawozdawcy, niebędące wyrokami ani rozstrzygnięciami wydanymi w czasie ustnej rozprawy. Rozstrzygnięcia te podlegają zażaleniu do OVG, chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej. Wyłączenia przedmiotowe zostały wskazane w § 146 ust. 2 i ust. 3 VwGO. Podmiotami legitymowanymi do wniesienia zażalenia są strony oraz osoba, na którą rozstrzygnięcie wpływa. Zgodnie z przywołaną już treścią § 67 ust. 4 VwGO, strony muszą być reprezentowane w postępowaniu przed OVG i BVG. Zasada ta znajduje zastosowanie również w postępowaniu zażaleniowym. Wnoszący zażalenie może wnioskować o przyznanie mu pomocy prawnej na zasa-

⁶⁰ Ibidem, s. 2909.

⁶¹ Ibidem.

⁶² Ibidem, s. 2921.

dach ogólnych⁶³. Obowiązuje pośredni tryb wniesienia środka, zażalenie bowiem wnosi się do sądu, którego rozstrzygnięcie jest kwestionowane (*iudex a quo*), na piśmie lub ustnie do protokołu, w terminie 2 tygodni od doręczenia. Termin uważa się za zachowany także wtedy, gdy zażalenie zostanie wniesione w terminie otwartym do sądu wyższej instancji. W przypadku uchybienia terminu do wniesienia zażalenia może on zostać przywrócony w trybie § 60 ust. 2 VwGO. Jeżeli zażalenie dotyczy rozstrzygnięcia VG, sądem właściwym do rozpatrzenia zażalenia jest OVG, jeżeli zaś zażalenie dotyczy orzeczenia OVG, rozpoznaje je BVG.

Zażalenie musi wskazywać wniosek skarżącego o zmianę lub uchylenie zaskarżonego rozstrzygnięcia oraz uzasadnienie, które powinno mieć charakter kompleksowej argumentacji przemawiającej przeciwko orzeczeniu pierwszoinstancyjnemu. Jeżeli zaś przedmiotem zażalenia są postanowienia dotyczące ochrony tymczasowej (§ 80, § 80a i § 123 VwGO), uzasadnienie powinno nastąpić w ciągu jednego miesiąca. Żądanie zawarte w zażaleniu musi być konkretne. Przepis zawarty w § 146 ust. 4 zd. 3 VwGO określa zatem jedyne, ale zwiększone wymagania formalne względem zażalenia od orzeczeń wydanych przez VG, które jednak pozostają nie tylko w zgodzie z art. 19 ust. 4 GG⁶⁴, lecz powinny być przez pryzmat tego przepisu interpretowane, co w konsekwencji oznacza niedopuszczalność odrzucenia zażalenia z powodu zmiany kolejności treści zażalenia wyznaczonej przez § 146 ust. 4 zd. 3 VwGO⁶⁵. Wskazane w nim zarzuty (*Beschwerdegründe*) określają zakres i kierunek kontroli sądowej wywołanej wniesionym środkiem. OVG jest nimi związany (§ 146 ust. 4 zd. 6 VwGO)⁶⁶. Niespełnienie wymogów skutkuje uznaniem zażalenia za niedopuszczalne.

Zgodnie z treścią przepisu § 148 VwGO, jeżeli sąd administracyjny, przewodniczący lub sprawozdawca, którego rozstrzygnięcie jest zaskarżone, uzna, że zażalenie jest dopuszczalne i uzasadnione, usuwa wady, dokonując jego zmiany. Uznanie zasadności środka jest warunkiem wykorzystania kompetencji autokontrolnej⁶⁷ (*Selbstkontrolle*) w ramach procedury naprawczej (*Abhilfeverfahren*), której celem jest zakończenie postępowania bez angażowania sądu wyższej instancji, co w oczywisty sposób skraca czas trwania postępowania. Zasadniczo zatem, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, procedurę naprawczą przeprowadza sąd, który wydał zaskarżone orzeczenie. Dopuszcza się prowadzenie tego postępowania przez sąd w składzie jednego sędziego⁶⁸. Zakresem procedury naprawczej mogą zostać objęte wady proceduralne, do

⁶³ A. GUCKELBERGER, in: *Verwaltungsgerichtsordnung*, Hrsg. H. SODAN, J. ZIEKOV..., s. 3100.

⁶⁴ Ibidem, s. 3079, 3104.

⁶⁵ Ibidem, s. 3080.

⁶⁶ Por. OVG Saarlouis; Postanowienie z dnia 31 sierpnia 2018 r., 1 B 212/18.

⁶⁷ Zob. A. GUCKELBERGER, in: *Verwaltungsgerichtsordnung*, Hrsg. H. SODAN, J. ZIEKOV..., s. 3108.

⁶⁸ Ibidem.

których doszło w postępowaniu zmierzającym do wydania orzeczenia. Jeżeli sąd właściwy nie wykorzysta kompetencji autokontrolnych, musi zażalenie bezzwłocznie przekazać do OVG. Sąd administracyjny (VG) informuje osoby uczestniczące o przekazaniu zażalenia do BVG. W ustawie nie przewidziano żadnej formy przekazania tej informacji stronom. W doktrynie⁶⁹ wskazuje się, że nic nie stoi na przeszkodzie, aby w takich przypadkach zastosować powiadomienie telefoniczne.

W przypadku wniesienia zażalenia do OVG musi ono zostać przekazane do VG, aby sąd ten mógł dokonać zmiany orzeczenia w trybie § 148 VwGO⁷⁰. Zastosowanie uprawnień autokontrolnych jest możliwe tylko przez VG, w szczególności przez przewodniczącego lub sprawozdawcę. Po przekazaniu zażalenia do OVG rozstrzygnięcie w tym trybie nie jest już dozwolone⁷¹. Badając dopuszczalność zażalenia, VG musi również uwzględniać nowo powołane fakty⁷². Możliwe jest tymczasowe zawieszenie orzeczenia przez sąd I instancji w postępowaniu zażaleniowym, ale tylko wówczas, gdy zaskarżone rozstrzygnięcie sądu administracyjnego okaże się oczywiście niezgodne z prawem, lub gdy jest to niezbędne ze względu na możliwe skutki prawne⁷³. Pozbawione błędów rozstrzygnięcie w wydane trybie autokontroli czyni wolnym od wad zaskarżone rozstrzygnięcie, zastępując je, nawet wówczas, gdy nie czyni zadość podniesionym w zażaleniu zarzutom⁷⁴. Z kompetencji tych sąd może skorzystać także w przypadku niedopuszczalnego, np. z powodu uchybienia terminu, ale obiektywnie uzasadnionego zażalenia⁷⁵.

Niedokonanie zmian w trybie autokontroli nie wymaga ani żadnej szczególnej formy, ani też ogłoszenia uczestnikom postępowania. Traktuje się je jako dorozumiane podczas przekazywania zażalenia do OVG. Jeśli sąd uzna, że w zażaleniu nie podniesiono żadnych nowych faktów (nie przedstawiono nowych okoliczności), które wymagałyby odniesienia się do nich przez sąd, orzeczenie o niedokonywaniu autokontroli nie wymaga uzasadnienia. W sytuacji, gdy zaskarżone postanowienie nie zawiera uzasadnienia, rozstrzygnięcie o niewykorzystaniu uprawnień autokontrolnych należy uzasadnić⁷⁶.

Przepis § 166 VwGO⁷⁷ dopuszcza przyznanie prawa pomocy (*Prozesskostenhilfe*), które następuje na podstawie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego

⁶⁹ Zob. *ibidem*, s. 3109 i literatura tam wskazana.

⁷⁰ W.R. SCHENKE, in: *VwGO. Kommentar*, Hrsg. W.R. SCHENKE, 2016, s. 1808.

⁷¹ *Ibidem*.

⁷² M. KAUFMANN, in: *VwGO. Kommentar*, Hrsg. H. POSSER, H.A. WOLFF, 2. Auflage 2014, s. 1243.

⁷³ OVG Niedersachsen, z dnia 13 października 2015 r. – 11 ME 230/15.

⁷⁴ W.R. SCHENKE, in: *VwGO. Kommentar*, Hrsg. W.R. SCHENKE, 2016, s. 1808.

⁷⁵ Por. *ibidem*; M. KAUFMANN, in: *VwGO. Kommentar*, Hrsg. H. POSSER, H.A. WOLFF..., s. 1242.

⁷⁶ W.R. SCHENKE, in: *VwGO. Kommentar*, Hrsg. W.R. SCHENKE..., s. 1809.

⁷⁷ W brzmieniu obowiązującym od dnia 16 lipca 2014 r.

dotyczących pomocy prawnej oraz art. 569 ust. 3 pkt 2 Kodeksu postępowania cywilnego, które są stosowane odpowiednio. Wniosek taki może być wniesiony wraz z wnioskiem o dopuszczenie odwołania (środka prawnego). W takiej sytuacji wnoszący nie musi wskazywać precyzyjnie, na którą z przesłanek dopuszczenia określonych w § 124 ust. 2 VwGO się powołuje⁷⁸. Wniosek można wnieść w terminie, o którym mowa w § 124a ust. 4 zd. 1 VwGO, zarówno na piśmie, jak i ustnie do protokołu do OVG lub VG, niemniej rozstrzygnięcie w tej materii należy do kompetencji OVG⁷⁹.

Koszty postępowania sądowego, w tym przed sądami administracyjnymi, zostały uregulowane odrębną ustawą o kosztach (*Justizverwaltungskostengesetz* – JVKostG) z dnia 23 lipca 2013 r.⁸⁰

Środki prawne znane w niemieckim ogólnym postępowaniu sądowoadministracyjnym wykazują różnice w porównaniu ze skargą kasacyjną i zażaleniem uregulowanymi w polskim postępowaniu sądowoadministracyjnym, choć ich wspólnym mianownikiem jest, występujące co do zasady, postępowanie międzyinstancyjne, które czyni postępowanie odwoławcze dwuetapowym. Jego zasadniczym celem jest odciążenie sądów wyższej instancji od rozstrzygania w przypadku niedopuszczalności wniesionego środka prawnego (odwoławczego), przy jednoczesnym zagwarantowaniu rozsądnego czasu trwania postępowania. W zakresie różnic na pierwszym miejscu należy wskazać oparcie odwołania (*Berufung*) na rozwiązaniach właściwych dla modelu apelacyjnego, w odróżnieniu od mieszanego modelu polskiej skargi kasacyjnej. Punkty zbieżne można by wskazać w przypadku próby komparatystyki polskiego modelu skargi kasacyjnej i zażalenia w odniesieniu do rewizji (*Revision*) i zażalenia (*Beschwerde*). W przypadku skargi kasacyjnej i rewizji należy stwierdzić, że ustawodawcy oparli wskazane środki na przesłankach naruszenia prawa, choć szczegółowa ich treść jest różna. Ustalenie ich istnienia stanowi przede wszystkim przedmiot postępowania międzyinstancyjnego, niemniej zakres kompetencji sądu niższej instancji w obu porządkach prawnych jest podobny, lecz nie taki sam. W czasie jego trwania nadto może dojść do cofnięcia środka, a także może pojawić się konieczność rozstrzygnięcia kwestii wпадkowej, jaką jest sprawa przyznania prawa pomocy. W zakresie podobieństw konstrukcji zażaleń w obu reżimach prawnych należy wskazać na kompetencje w zakresie samokontroli sądu niższej instancji i jego roli w dążeniu do przyspieszenia postępowań sądowoadministracyjnych. W procedurach regulowanych w obu porządkach prawnych możliwie jest wstrzymanie wykonania zaskarżonego zażaleniem orzeczenia przez sąd niższej instancji przed przekazaniem akt do sądu wyższej instancji w ramach

⁷⁸ W.R. SCHENKE, in: *VwGO. Kommentar*, Hrsg. W.R. SCHENKE..., s. 1938.

⁷⁹ M.J. SEIBERT, in: *Verwaltungsgerichtsordnung*, Hrsg. H. SODAN, J. ZIEKOV..., s. 2775, 2777.

⁸⁰ Gesetz über Kosten in Angelegenheiten der Justizverwaltung, Fundstelle: BGBl. I 2013, 2660–2664.

postępowania międzyinstancyjnego. W niemieckim modelu sądowej kontroli administracji sąd administracyjny I instancji na skutek wniesienia rewizji nie ma kompetencji autokontrolnych (*Abhilfeverfahren*), chociażby w takim zakresie, w jakim zostało to przewidziane dla organu w trybie § 72 VwGO stanowiącym część postępowania wstępnego (*Vorverfahren*), o którym mowa w § 68 VwGO, a tym bardziej nie może zmienić orzeczenia objętego rewizją. Na szczególną uwagę w dążeniu do przyspieszenia postępowania opartego na zasadzie trójinstancyjności zasługuje rewizja skokowa.

3. Austria

W Austrii sądownictwo administracyjne, podobnie jak w innych krajach europejskich, przeszło długą drogę rozwoju⁸¹ i ciągle temu procesowi podlega. Jego cechą charakterystyczną jest stosunkowo obszerna regulacja konstytucyjna, odnosząca się zarówno do kwestii ustrojowych, wskazujących na strukturę sądownictwa administracyjnego, jak i procesowych, chociażby w zakresie rewizji, oraz dbanie o tradycję sądownictwa administracyjnego⁸². Podkreślenia przy tym wymaga, że regulacja dotycząca sądownictwa administracyjnego, stanowiącego element systemu ochrony praw jednostki wobec administracji publicznej⁸³, wyprzedziła regulację w zakresie postępowania administracyjnego⁸⁴.

Zapoczątkowane jeszcze w okresie Wiosny Ludów dążenia do rozgraniczenia administracji od sądownictwa nastąpiły w wyniku zmian konstytucyjnych

⁸¹ Zob. np. C. JABLONER, *Der österreichische Verwaltungsgerichtshof. Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich*, 2001; T. OLECHOWSKI, *Historische Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich*, in: *Handbuch der Verwaltungsgerichtsbarkeit*, Hrsg. J. FISCHER, K. PABEL, N. RASCHAUER, Wien 2014, s. 3–36; IDEM, *Marksteine in der Entwicklung der österreichischen Verwaltungsgerichtsbarkeit*, „Zeitschrift der Verwaltungsgerichtsbarkeit” 2017, s. 19 i nast.

⁸² Zmiany wywołane nowelizacją z 2012 r., miały potrójny sens: „Zastąpienie starego, zachowanie istoty – i wreszcie odrodzenie na wyższym poziomie” – C. JABLONER, *Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich: 1867–2012 und darüber hinaus*, in: *Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz*, Hrsg. M. HOLOUBEK, M. LANG, Wien 2013, s. 17.

⁸³ Od czasu uchwalenia Konstytucji z 1920 r. system ochrony praw jednostki został oparty na trzech sądach najwyższych: Konstytucyjnym, Administracyjnym i Najwyższym – U. GIERA, K. LACHAMYER, *The principle of effective legal protection in Austrian administrative law The principle of effective legal protection in administrative law: a European comparison*, eds. Z. SZENTE, K. LACHMAYER, London-New York 2017, s. 74.

⁸⁴ J. ŁĘTOWSKI, *Austria*, w: *Sądownictwo administracyjne*, red. L. GARLICKI, Warszawa 1990, s. 179.

z 1868 r.⁸⁵, choć zwiastunem kształtowania się sądownictwa administracyjnego była ustawa z dnia 22 października 1875 r. o Trybunale Administracyjnym (*Verwaltungsgerichtshofgesetz – VwGG*)⁸⁶, którego głównym zadaniem była ochrona praw publicznych podmiotowych. Oprócz wskazanej ustawy, normatywnym źródłem sądownictwa administracyjnego były (i częściowo nadal są ze względu na obowiązującą regulację konstytucyjną): regulacje konstytucyjne (art. 129–136 *Bundes-Verfassungsgesetz*⁸⁷ – B-VG), ustawa o sądach administracyjnych z 1965 r. (*Verwaltungsgerichtshofgesetz – VwGG*)⁸⁸ oraz regulamin sądu administracyjnego z 1965 r. (*Geschäftsordnung*), a także przepisy zmieniające – ustawa federalna zmieniająca ustawę o sądach administracyjnych z 1985 r.⁸⁹

Ukształtowane na skutek pierwszych aktów normatywnych austriackie sądownictwo administracyjne opierało się między innymi na zasadzie jednoznaczności – co oznaczało, że orzeczenia Trybunału Administracyjnego⁹⁰ były ostateczne i zasadniczo nie podlegały zaskarżeniu⁹¹ – a także zasadzie kasacyjności⁹². Zgodnie z regulacją konstytucyjną⁹³ zawartą w art. 129, początkowo sądownictwo administracyjne było wykonywane przez senaty administracyjne (*unabhängigen Verwaltungssenate*), uznawane za sądy administracyjne w aspekcie funkcjonalnym⁹⁴, organy *quasi*-sądowe albo sądy administracyjne I instancji⁹⁵, oraz Trybunał Administracyjny (*Verwaltungsgerichtshof – VwGH*),

⁸⁵ Sądownictwo administracyjne przewidywała Konstytucja grudniowa z 1967 r.; zob. *ibidem*, s. 163.

⁸⁶ RGBL.1876/36, nowelizowana w 1965 r.; szerzej zob. *Verwaltungsgerichtshofgesetz 1965 – VwGG*; 1965, Verlag d. Österr. Staatsdruckerei, 1965, Bundeskanzleramt (Hrsg.): *Verwaltungsgerichtshofgesetz 1965 – VwGG*. 1965, Amtliche Sammlung wiederverlautbarter österreichischen Rechtsvorschriften; Nr. 1 (1965).

⁸⁷ Z dnia 1 października 1920 r. ze zm., w brzmieniu ustalonym nowelą z 1929 r., BGBl. Nr. 1/1930.

⁸⁸ GBl. Nr. 2/1965.

⁸⁹ BGBl. Nr. 10/1985 z licznymi zmianami. Ostatnia zmiana ustawy BGBl. I Nr. 58/2018 (NR: GP XXVI RV 195 AB 221 S. 34. BR: AB 10018 S. 882.); zob. też D.R. KIJOWSKI, *Austria*, w: *Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. KMIECIAK..., s. 80–81.

⁹⁰ Zgodnie z art. 144 ust. 1 Konstytucji, kompetencje do orzekania w sprawach indywidualnych posiadał nadto Trybunał Konstytucyjny.

⁹¹ Z wyjątkiem wniosku o wznowienie postępowania lub wniosku o przywrócenie stanu poprzedniego.

⁹² J. ŁĘTOWSKI, *Austria...*, s. 165–166.

⁹³ Ostatnia zmiana: BGBl. I Nr. 22/2018 (NR: GP XXVI AB 100 S. 21. BR: AB 9959 S. 879).

⁹⁴ W. ANTONIOLLI, F. KOJA, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien 1996, s. 832, 837 oraz M. KAMIŃSKI, *Orzekanie merytoryczne sądów administracyjnych. Uwagi na tle szwajcarskiego, austriackiego i niemieckiego systemu prawnego*, w: *Przyszłość sądownictwa administracyjnego w Polsce z uwzględnieniem tendencji europejskich*, red. I. LIPOWICZ, Z. KMIECIAK, Warszawa 2012, s. 129, a także J. HENGSTSCHLÄGER, *Verwaltungsverfahrenrecht*, Wien 2009, s. 331 i nast.

⁹⁵ K. SOBIERSKI, *Z problematyki sądownictwa administracyjnego w Austrii*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 1, s. 169.

które zakresem swojej kognicji obejmowały kontrolę przestrzegania prawa przez całą administrację publiczną. Przepis art. 144 Konstytucji kompetencje w zakresie kontroli decyzji władz administracyjnych, opartych na zarzucie naruszenia praw konstytucyjnych lub wydaniu decyzji na podstawie aktu normatywnego sprzecznego z Konstytucją, przewiduje dla Trybunału Konstytucyjnego (*Bescheide der Verwaltungsbehörden*). Jego kompetencja w tym zakresie skutkuje określeniem go mianem specjalnego sądu administracyjnego⁹⁶ (*Sonderverwaltungsgerichtsbarkeit*).

Cechą znaną dla austriackiego sądownictwa administracyjnego jest jego regulacja prawna zawarta w aktach normatywnych o różnej mocy prawnej, przede wszystkim: w ustawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tj. federalnymi sądami administracyjnymi (*Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz – VwGVG*⁹⁷) oraz w ustawie o Trybunale Administracyjnym (*Verwaltungsgerichtshofgesetz – VwGG*), ale także, choć może przede wszystkim, w Konstytucji (*Bundes-Verfassungsgesetz – B-VG*), w której materia ta została zawarta w podrozdziale A części VII.

Według aktualnego stanu prawnego, w każdym kraju (*Land*) zostaje powołany jeden sąd administracyjny kraju (*Verwaltungsgericht des Landes*). Sądy administracyjne w krajach (*Landach*) orzekają w sprawach niezastrzeżonych dla sądu federalnego (§ 3 VwGVG). Jeżeli jurysdykcji nie można ustalić, właściwy jest sąd administracyjny w Wiedniu. Nadto, na szczeblu federacji działa jeden federalny sąd administracyjny (*Verwaltungsgericht des Bundes*) i jeden federalny sąd finansowy (*Verwaltungsgericht des BundesfürFinanzen*). W wyniku noweli – *Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012*⁹⁸ – obowiązującej od dnia

⁹⁶ R. WALTER, H. MAYER, *Bundesverfassungsrecht*, Wien 2000, s. 399 i nast.; D. KLECATSKY, *Brauchen wir heute noch eine Sonderverwaltungsgerichtliche Verwaltungsgerichtsbarkeit?* „Österreichische Juristen-Zeitung” 1973, s. 113.

⁹⁷ Bundesgesetz über das Verfahren der Verwaltungsgerichte (*Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz – VwGVG*) z dnia 13 lutego 2013 r., BGBl. I Nr. 33/2013 ze zm., ostatnia zmiana z GBl. I Nr. 57/2018 (NR: GP XXVI RV 193 AB 227 S. 34. BR: 9996 AB 10014 S. 882.).

⁹⁸ Pełny tytuł ustawy: Bundesgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz, das Finanz-Verfassungsgesetz 1948, das Finanzstrafgesetz, das Bundesgesetz, mit dem das Invalideneinstellungsgesetz 1969 geändert wird, das Bundessozialamtsgesetz, das Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000, das Bundesgesetzblattgesetz, das Verwaltungsgerichtshofgesetz 1985 und das Verfassungsgerichtshofgesetz 1953 geändert und einige Bundesverfassungsgesetze und in einfachen Bundesgesetzen enthaltene Verfassungsbestimmungen aufgehoben werden (*Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012*) – BGBl. I Nr. 51/2012, ostatnia zmiana ustawy BGBl. I Nr. 57/2018 (NR: GP XXVI RV 193 AB 227 S. 34. BR: 9996 AB 10014; zob. materiały legislacyjne wprowadzające nowelę do Art. 130 B-VG i.d.F. der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012, RV 1618 Beilagen Nr. 24 GB. oraz uzasadnienie dostępne na stronie parlamentu pod adresem: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I_01618/. Jednocześnie należy podkreślić, że w doktrynie od dawna zgłaszano potrzebę reformy, wskazując na dwie główne jej przyczyny: jakościową (związaną z koniecznością europeizacji ochrony prawnej) i ilościową (przeciążenie systemu) – zob. C. JABLONER, *Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich...*, s. 20–21;

1 stycznia 2014 r., zostały wprowadzone sądy pierwszoinstancyjne w sądownictwie administracyjnym, co było wyrazem zbliżenia do standardów i rozwiązań europejskich, zwłaszcza rozwiązań niemieckich. Nowelizacja zmieniła w sposób zasadniczy rolę Trybunału w systemie ochrony prawnej⁹⁹. Aktualnie rolą sądu drugoinstancyjnego jest nie tylko zapewnienie zgodności z prawem, lecz także jednolitości orzecznictwa sądów I instancji¹⁰⁰. Dodatkowo, zmiany w zakresie sądownictwa administracyjnego oznaczały nie tylko konieczność dokonania modyfikacji w obrębie dotychczasowej kontroli administracji publicznej, ale przede wszystkim zmiany w Konstytucji w zakresie normującym tę problematykę¹⁰¹. W konsekwencji Trybunał do spraw Azylu został przekształcony w Sąd Administracyjny Federacji (art. 151 ust. 51 pkt 7 B-VG). Rozwiązano niezależne senaty administracyjne, Federalny Urząd Zamówień Publicznych i niezależne senaty finansowe (tzw. niezależne organy administracyjne) oraz inne organy niezależne, wymienione w załączniku dodanym po art. 152 B-VG, jako konsekwencja rezygnacji z administracyjnego toku instancji. Zgodnie z obowiązującą w administracji publicznej zasadą ciągłości, sprawy z zakresu właściwości zlikwidowanych organów, w tym sprawy w toku według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r., zostały przekazane do rozpoznania przez sądy administracyjne I instancji (art. 151 ust. 51 pkt 8 B-VG). Właściwość sądów krajowych i federalnych jako sądów I instancji została uregulowana za pomocą klauzuli generalnej (*Generalklausel*¹⁰²) w art. 131 ust. 1 B-VG. Sądy te orzekają na skutek wniesienia skargi, z wyjątkiem spraw, które zostały zastrzeżone dla Federalnego Sądu Administracyjnego (art. 131 ust. 2 B-VG, między innymi sprawy zamó-

K. PABEL, *Verwaltungsgerichtsbarkeits – Nov 2012: Überblick über mehrstufige Verwaltungsgerichtsbarkeit*, „Ecolex” 2013, Nr. 6, s. 492 i nast.

⁹⁹ A. SPORRER, *Die (neue) Rolle des Verwaltungsgerichtshofes im System der zweistufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit*, in: *Das verfahren vor dem verwaltungsgerichtshof*, Hrsg. M. HOLOUBEK, M. LANG, 2015, s. 1–14; Ch. KLEISER, *Die neue Rolle des Verwaltungsgerichtshofes*, „Zeitschrift der Verwaltungsgerichtsbarkeit” 2014, Nr. 1, s. 40–44; J. KOLAR, *Der verwaltungsgerichtshof als revionsgerichtshof*, „Österreichische Juristen-Zeitung” 2014, Nr. 5, s. 197.

¹⁰⁰ R. THIENEL, *Die Kontrolle der Verwaltungsgerichte erster Instanz durch den Verwaltungsgerichtshof*, in: *Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz*, Hrsg. M. HOLOUBEK, M. LANG..., s. 333 i nast. Na potrzebę reformy wskazywał np. C. JABLONER, *Structural issues of public law*, „Österreichische Juristen-Zeitung” 1998, s. 161. Szerzej o samej reformie piszą U. GIERA, K. LACHAMYER, *The principle of effective legal protection in Austrian administrative law...*, s. 87–88; M. KÖHLER, *Die neue Verwaltungsgerichtsbarkeit*, Klagenfurt 2013. Wprowadzona od 2014 r. reforma sądownictwa administracyjnego została oparta na modelu 9+2 (dziewięć sądów krajowych i dwa na szczeblu federacji) – szerzej zob. M. HOLOUBEK, M. LANG, *Die Schaffung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz*, 2008; zob. też projekt ekspercki do modelu 9+1-Modell 2007 (94/ME, 23. GP).

¹⁰¹ Zob. C. JABLONER, *Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich...*, s. 17.

¹⁰² Zob. np. D. KOLONOVITS, *Organisation, Verfahren und Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts Wien*, in: *Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz, Bilanz und Ausblick*, Hrsg. H. EBERHARD, Wien 2016, s. 17–18.

wień publicznych) oraz Federalnego Sądu Finansowego (*Verwaltungsgerichtes des Bundes für Finanzen* – art. 131 ust. 3 B-VG, między innymi sprawy podatków (*öffentlichen Abgaben*), z wyjątkami określonymi w tym przepisie).

W świetle aktualnie obowiązującej regulacji konstytucyjnej sądy administracyjne rozpoznają skargi¹⁰³, w których zarzuca się: niezgodność z prawem decyzji organów administracji (*Bescheidsbeschwerde*), wykonywanie bezpośrednich administracyjnoprawnych środków władczych o charakterze nakazu i przymusu z powodu ich sprzeczności z prawem (*Maßnahmebeschwerde*), naruszenie obowiązku wydania rozstrzygnięcia przez organy administracji (*Säumnisbeschwerde*). Ponadto, sądy administracyjne rozpoznają skargi na wytyczne i polecenia, o których mowa w art. 81a ust. 4 B-VG (*Weisungsbeschwerde*), jeżeli ich wydanie było niedopuszczalne (por. art. 130 ust. 1 B-VG). Przepisy zawarte w ustawie federalnej lub krajowej mogą przewidywać inne kompetencje sądu administracyjnego I instancji do orzekania (art. 130 ust. 2 B-VG)¹⁰⁴. Sądy pierwszoinstancyjne orzekają merytorycznie w sprawach karno-administracyjnych w przypadkach niezgodności z prawem, z wyjątkiem kar administracyjnych i spraw podlegających jurysdykcji Federalnego Sądu Administracyjnego ds. Finansów. W pozostałych sprawach sąd wydaje orzeczenie co do istoty, jeżeli stan faktyczny jest ustalony, albo gdy samodzielne ustalenie stanu faktycznego przez sąd administracyjny jest uzasadnione względami szybkości, albo jest związane ze znaczną oszczędnością kosztów. Wyłączone spod jurysdykcji sądów administracyjnych są sprawy podlegające jurysdykcji sądów powszechnych lub Trybunału Konstytucyjnego, o ile B-VG nie stanowi inaczej (art. 130 ust. 5 B-VG).

Zakres kompetencji Trybunału Administracyjnego (dalej też: TA) wynika przede wszystkim z treści art. 133 ust. 1 B-VG, zgodnie z którym do jego kognicji należy rozpoznawanie:

1. Rewizji od orzeczeń sądów administracyjnych z powodu ich sprzeczności z prawem (*Rechtswidrigkeit*). Niezgodność z prawem może między innymi polegać na naruszeniu praw (materialnych) lub naruszenia przepisów regulujących postępowanie przed sądami (art. 133 ust. 6 pkt. 1 i 2 B-VG)¹⁰⁵. Dostęp do Trybunału ma zatem ograniczany charakter i sprowadza się do zagadnień prawnych o fundamentalnym znaczeniu, a to w związku z przyjętym modelem rewizji.
2. Wniosków o wyznaczenie terminu z powodu naruszenia obowiązku wydania rozstrzygnięcia przez sąd administracyjny; w tym przypadku podmiotem legi-

¹⁰³ Szerzej zob. H. MAYER, G. MUZAK, *Das österreichische Bundes-Verfassungsrecht, Kurzkomentar*, Wien 2015, s. 445–446.

¹⁰⁴ Szerzej zob. A. KRAWCZYK, *Austria*, w: *Sądowa kontrola administracji publicznej w Europie*, red. E. WÓJCIK, Warszawa 2017, s. 81.

¹⁰⁵ Verwaltungsgerichtshof nie jest właściwy do rozstrzygania abstrakcyjnych kwestii prawnych w związku ze zmianą art. 133 ust. 6 nr 1 B-VG; zob. np. Postanowienie VwGH z dnia 27 czerwca 2017 r., RA 2017/05/0097.

tymowanym jest każdy, kto twierdzi, że jest uprawniony do dochodzenia obowiązku wydania rozstrzygnięcia w sprawie jako strona (art. 133 ust. 7 B-VG)¹⁰⁶.

3. Sporów kompetencyjnych (*Kompetenzkonflikte*) między sądami administracyjnymi lub między sądem administracyjnym a samym Trybunałem¹⁰⁷.

Nadto, ustawa federalna lub krajowa może przewidywać właściwość Trybunału Administracyjnego do orzekania na wniosek sądu powszechnego (*ordentlichen Gerichtes*) w sprawach o stwierdzenie sprzeczności z prawem decyzji lub orzeczenia sądu administracyjnego (art. 133 ust. 2 B-VG).

Rozpoznaje także skargę na naruszenie przez Trybunał zasad związanych z ochroną danych osobowych (art. 133 ust. 2a B-VG)¹⁰⁸. Z zakresu właściwości tego Trybunału wyłączone są jedynie te sprawy, które należą do właściwości Trybunału Konstytucyjnego (art. 133 ust. 5 B-VG).

W doktrynie nie ma jednolitych poglądów co do charakteru rewizji, w szczególności czy stanowi ona zwyczajny, czy nadzwyczajny środek prawny (*außerordentliches Rechtsmittel*)¹⁰⁹.

Zasadniczo sąd orzeka w formie wyroku. Jeżeli ustawa nie przewiduje wydania wyroku, sąd wydaje postanowienia (*Beschluss* – § 31 VwGGV). Sąd pierwszoinstancyjny jest zobowiązany pouczyć: o terminie wniesienia rewizji, ustawowych przesłankach do wniesienia rewizji przez zawodowego pełnomocnika, wysokości opłaty, a także możliwości (*Möglichkeit*) zrzeczenia się rewizji i konsekwencjach zrzeczenia się tego prawa (§ 30 VwGGV). Takie same obowiązki ciążyą na sędziu w przypadku wydania postanowienia, od którego przysługuje zażalenie (*Beschwerde*) do Trybunału Konstytucyjnego (*Verfassungsgerichtshof*), który jest sądem praw podstawowych („*Grundrechtsgerichtshof*“).

W sprawach rewizji Trybunał orzeka w składzie trzyosobowym (§ 12 ust. 1 pkt 1a VwGG). Możliwe jest orzekanie przez senat pięcioosobowy, gdy rewizja jest rozpatrywana bezpośrednio przed tym senatem (§ 12 ust. 3 VwGG)¹¹⁰.

Zgodnie z § 21 VwGG, rewizja może zostać wniesiona przez wnoszącego rewizję (*Revisionswerber*), organ którego działanie lub bezczynność stanowiło przedmiot postępowania przed sądem administracyjnym¹¹¹, ministra federal-

¹⁰⁶ Zob. np. Postanowienie VwGH z dnia 27 czerwca 2018 r., Fr 2018/09/0004.

¹⁰⁷ Zob. np. Postanowienie TE LVwG z dnia 11 października 2017 r., E 147/10/2017.001/004.

¹⁰⁸ W związku z Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) obowiązuje od 25 maja 2018 r.

¹⁰⁹ P. GÖTZL, G. GRUBER, H. REISNER, R. WINKLER, *Das neue Verfahrensrecht der Verwaltungsgerichte, Kommentar*, Wien 2017, s. 809 i literatura tam wskazana, a także Ch. GRABENWARTER, M. FISTER, *Verwaltungsverfahrenrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit*, Wien 2014, s. 235.

¹¹⁰ Zob. np. Postanowienie RS VwGH z dnia 31 marca 1990 r., 89/02/0175.

¹¹¹ W takim przypadku mówi się o rewizji oficjalnej, urzędowej (*Amtsrevision*), wnoszonej niejako w interesie publicznym. Wniesienie tej rewizji nie wyklucza możliwości skutku zawie-

nego¹¹² lub rząd związkowy oraz współuczestników (*Mitbeteiligte*), których interes prawny został naruszony na skutek orzeczenia sądu administracyjnego¹¹³. Szczególne obowiązki wysłuchania tej ostatniej grupy podmiotów ciążące na Trybunale zostały określone w § 21 ust. 2 VwGG.

Legitymację do wniesienia rewizji (*Revisionslegitimation*)¹¹⁴ określa art. 133 ust. 6 B-VG, stanowiąc, że ma ją osoba, której prawa zostały naruszone (przy czym opiera się to na twierdzeniu wnoszącego, że zostały naruszone jego prawa podmiotowe (*subjektiver rechte*), które wynikają z konkretnej normy prawnej¹¹⁵), organ administracyjny, którego rozstrzygnięcie lub inne działanie było przedmiotem postępowania przed sądem I instancji (art. 133 ust. 6 zd. 2 B-VG), a także minister rządu federalnego w sprawach, o których mowa w art. 132 ust. 2 pkt 2 B-VG, oraz organ szkoły na podstawie uchwały kolegium w sprawach wskazanych w art. 132 ust. 4 B-VG. Ponadto, przepisy ustawy federalnej lub krajowej mogą przewidywać inne podmioty legitymowane do wniesienia rewizji (art. 133 ust. 8 B-VG).

Ustawodawca co do zasady nie przewidział przymusu adwokackiego, gdyż strony mogą, o ile ustawa nie stanowi inaczej, występować przed sądem samodzielnie albo być reprezentowane przez adwokata¹¹⁶. W sprawach podatkowych i celnych mogą być również reprezentowane przez doradcę podatkowego lub biegłego rewidenta (§ 23 ust. 1 VwGG). Osoby prawne są reprezentowane przez ich przedstawicieli lub odpowiednio upoważnione organy (§ 23 ust. 2 VwGG). Przy czym rewizję sporządza i wnosi profesjonalny zastępca procesowy (w tym także doradca podatkowy). Nie dotyczy to spraw wskazanych w § 24 ust. 2 pkt. 1 i 2 VwGG.

O ile ustawa nie stanowi inaczej, pisma procesowe należy złożyć w sądzie administracyjnym I instancji. Do Trybunału wnosi się w szczególności: pisma procesowe w postępowaniu rewizyjnym od momentu przedłożenia rewizji Trybunałowi, wnioski dotyczące przyznania pomocy prawnej w celu sporządzenia i wniesienia rewizji od wyroku lub postanowienia sądu administracyjnego, w którym stwierdzono, że rewizja nie jest dopuszczalna na mocy art. 133 ust. 4 B-VG

szającego – zob. Postanowienie Trybunału Administracyjnego z dnia 8 czerwca 2016 r., Ra 2016/05/0026.

¹¹² Zob. np. Postanowienie TE VwGH z dnia 6 czerwca 2018 r., Ra 2017/12/0045.

¹¹³ Zob. np. Postanowienie TE VwGH z dnia 17 grudnia 2008 r., 2004/13/0176; Postanowienie TE VwGH; Wyrok 2006/5/29 2006/17/0014, a także M. OSWALD, *Die Parteien in Verfahren vor dem VwGH*, in: *Das verfahren vor dem verwaltungsgerichtshof*, eds. M. HOLOUBEK, M. LANG, 2015, s. 225 i nast.

¹¹⁴ Zob. F.P. SUTTER, *Die Revisionslegitimation*, in: *Das verfahren vor dem verwaltungsgerichtshof*, Hrsg. M. HOLOUBEK, M. LANG, 2015, s. 55–88.

¹¹⁵ Zob. P. GÖTZL, G. GRUBER, H. REISNER, R. WINKLER, *Das neue Verfahrensrecht der Verwaltungsgerichte...*, s. 756.

¹¹⁶ Wątpliwości budzi możliwość przeniesienia pełnomocnictwa z postępowania administracyjnego na sądownoadministracyjne – szerzej zob. ibidem, s. 774.

(§ 24 ust. 1 VwGG). Biorąc powyższe pod uwagę, rewizję składa się w sądzie I instancji. Pozostałe pisma składa się do sądu I instancji do czasu przekazania rewizji do TA, później należy je kierować do Trybunału (§ 24 ust. 1 zd. 1 VwGG).

Kontrola sprawowana przez TA w odniesieniu do orzeczeń sądu I instancji objętych rewizją dotyczy ich zgodności zarówno z przepisami materialnymi, jak i procesowymi, w tym poprawności stosowanej wykładni i oceny prawnej¹¹⁷. Trybunał Administracyjny rozpoznaje rewizję od wyroków sądowych (*Erkenntnis*) i postanowień (*Beschlusses*), gdy jest ona dopuszczalna w świetle art. 133 ust. 4 B-VG, przy czym dopuszczalność nie jest zależna od szansy powodzenia rewizji¹¹⁸. Informację o dopuszczalności rewizji na podstawie wskazanego przepisu sąd administracyjny zamieszcza w sentencji wyroku lub postanowienia, jednocześnie zwięźle uzasadniając swoje stanowisko. Rewizja jest niedopuszczalna w odniesieniu do niektórych postanowień wskazanych w § 25a ust. 2 VwGG, których zaskarżenie możliwe jest jedynie łącznie z wyrokiem rozstrzygającym sprawę główną (§ 25a ust. 3 VwGG) w drodze rewizji. Nadto, rewizja nie przysługuje w sprawach karno-administracyjnych i podatkowych, jeżeli kara pieniężna nie przekracza 750 euro i nie było zagrożenia karą pozbawienia wolności, a także gdy w wyroku wymierzono karę pieniężną do 400 euro (§ 25a ust. 4 VwGG).

Rewizja nie jest dopuszczalna, jeżeli wyraźnie zrzeciono się prawa do rewizji po doręczeniu lub ogłoszeniu orzeczenia. Zrzeczenie musi mieć charakter wyraźny i zostać zgłoszone na piśmie do sądu administracyjnego I instancji lub ustnie do protokołu. Jeżeli zrzeczenie się zostanie dokonane przez osobę nieumocowaną do reprezentowania strony lub w jej obecności, może ono zostać wycofane na piśmie lub w formie pisemnej w ciągu 3 dni. Zrzeczenie się jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy strona została uprzednio poinformowana o skutkach zrzeczenia (§ 25a ust. 4a VwGG¹¹⁹).

Zgodnie z § 25a ust. 4a ostatnie zdanie VwGG, jeżeli wyrok sądu administracyjnego został ogłoszony ustnie (§ 29 pkt 2 VwGG), rewizja jest dopuszczalna tylko po wniesieniu wniosku o sporządzenie wyroku zgodnie z § 29 ust. 4 VwGG¹²⁰ przez przynajmniej jedną z osób do tego uprawnionych¹²¹.

Jeżeli rewizja zostanie wniesiona do VwGH w terminie otwartym do wnoszenia rewizji, lecz sąd ten przekaże rewizję do sądu administracyjnego I instancji po upływie tego terminu, ten uznaje rewizję za spóźnioną i odrzuca ją

¹¹⁷ Zob. P. OSTOJSKI, w: *Wykonanie wyroku sądu administracyjnego*, red. W. PIĄTEK, Warszawa 2017, s. 88.

¹¹⁸ H. MAYER, G. MUZAK, *Das österreichische Bundes-Verfassungsrecht...*, s. 461.

¹¹⁹ Wprowadzony nowelizacją BGBl I 2017/24.

¹²⁰ Stronom przysługuje prawo do sporządzenia pisemnego wyroku przez sąd. W sprawach wymienionych w art. 132 ust. 1 cyfra 2 B-VG taki wyrok należy doręczyć także odpowiedniemu ministrowi.

¹²¹ Zob. np. Wyrok VwGH z dnia 8 sierpnia 2017 r., Ra 2017/19/0239.

w trybie § 30a ust. 1 VwGG z powodu uchybienia terminu¹²². Na podstawie przedłożonego wniosku spóźniona rewizja na podstawie § 34 ust. 1 VwGG podlega odrzuceniu z powodu przekroczenia terminu do jej wniesienia. Postanowienie Trybunału zastępuje postanowienie o odrzuceniu wydane przez sąd administracyjny (VG)¹²³. Jak bowiem stanowi § 34 ust. 1 VwGG, rewizje, które nie nadają się do procedowania z powodu przekroczenia terminu do ich wniesienia, braku właściwości Trybunału Administracyjnego dla ich rozpatrywania, albo gdy nie wystąpiły przesłanki do ich złożenia na podstawie art. 133 ust. 4 B-VG, bądź w stosunku do których można podnieść zarzut powagi rzeczy osądzonej lub braku upoważnienia do ich wniesienia, podlegają, bez dalszego postępowania, odrzuceniu postanowieniem na posiedzeniu niejawnym.

O dopuszczalności rewizji (§ 133 ust. 4 B-VG) można mówić wtedy, gdy zależy to od rozwiązania kwestii prawnej o fundamentalnym znaczeniu (*Lösung einer Rechtsfrage abhängt, der grundsätzliche Bedeutung*)¹²⁴, zwłaszcza w razie rozbieżności w zakresie orzeczenia sądu I instancji w stosunku od orzecznictwa Trybunału Administracyjnego¹²⁵, gdy takiego orzecznictwa brakuje¹²⁶ albo wyłaniająca się kwestia prawna (*lösende Rechtsfrage*) w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału nie została jednolicie rozstrzygnięta. W rewizji należy dokładnie (oddzielnie) wskazać, dlaczego pytanie prawne powinno być rozpoznane, po rygorze uznania rewizji za niedopuszczalną¹²⁷. Jak wynika z treści przepisu zawartego w art. 133 ust. 4 zd. 2 B-VG, ustawa federalna może stanowić, że w sprawach dotyczących jedynie kar pieniężnych w nieznacznej wysokości rewizja jest niedopuszczalna.

Zgodnie z § 25a VwGG, sąd administracyjny I instancji musi wydać orzeczenie, czy rewizja jest dopuszczalna na podstawie art. 133 ust. 4 B-VG (jeżeli rewizja uznana jest za dopuszczalną, mówi się o zwykłej rewizji). Przepisy procesowe rozróżniają dwa rodzaje rewizji: zatwierdzoną – zwykłą rewizję (*ordentlichen Revisionen*), i niezatwierdzoną – rewizję nadzwyczajną (*außerordentliche Revisionen*), (§ 30 zd. 1 VwGvG)¹²⁸. Zgodnie z dyspozycją przepisu § 28 ust. 3 VwGG, jeśli sąd administracyjny wydał wyrok, w którym nie dopuścił rewizji z powodu niespełnienia art. 133 ust. 4 B-VG, rewizja powinna również

¹²² Postanowienie VwGH z dnia 26 czerwca 2014 r., Ro 2014/10/0068; Postanowienie VwGH z dnia 2 lipca 2015 r., Ro 2014/16/0074.

¹²³ Postanowienie VwGH z dnia 25 października 2010 r., Ro 2016/02/0008.

¹²⁴ Zob. Postanowienie VwGH z dnia 10 sierpnia 2017 r., Ra 2016/02/0187.

¹²⁵ Postanowienie VwGH z dnia 5 maja 2014 r., Ro 2014/03/0052; Postanowienie VwGH z dnia 30 kwietnia 2018 r., Ra 2017/01/0418.

¹²⁶ Zob. np. Postanowienie VwGH z dnia 15 grudnia 2016 r., Ra 2016/18/0343; POSTANOWIENIE TE BVVG z dnia 4 września 2018 r., W213 2125322-1.

¹²⁷ RS VwGH z dnia 5 września 2018 r., Ro 2017/11/0022.

¹²⁸ Zob. D. HINTERWIRTH, *Neuordnung des Zugangs zum Verwaltungsgerichtshof – ordentliche und außerordentliche Revision*, in: *Das verfahren vor dem verwaltungsgerichtshof*, Hrsg. M. HOLOUBEK, M. LANG, 2015, s. 15–32.

oddzielnie zawierać przyczyny¹²⁹, wskazane w sposób konkretny¹³⁰, dla których jest ona dopuszczalna wbrew ocenie sądu I instancji (rewizja nadzwyczajna), oraz informację, dlaczego rewizja – wbrew orzeczeniu sądu administracyjnego – opiera się na potrzebie rozstrzygnięcia pytania prawnego mającego istotne znaczenie. W szczególności należy wskazać, w których punktach zaskarżone rozstrzygnięcie odbiega od orzecznictwa sądu administracyjnego¹³¹. Trybunał Administracyjny dopuszcza rewizję nadzwyczajną w trybie § 34 ust. 1a VwGG tylko w przypadku osobnego uzasadnienia. Nie jest legitymowany do poszukiwania lub wskazywania z urzędu przyczyn dopuszczalności rewizji¹³². Oceny formalnej rewizji nadzwyczajnej dokonuje Trybunał.

Kontrola nadzwyczajna jest skierowana nie tylko przeciwko wyrokowi sądu administracyjnego, lecz ma także stanowić instrument kontroli w zakresie uznania rewizji za niedopuszczalną. Treść rewizji nadzwyczajnej zasadniczo odpowiada treści rewizji zwyczajnej ze wskazaniem, dlaczego rewizja jest dopuszczalna wbrew orzeczeniu sądu I instancji.

Przy ocenie dopuszczalności rewizji, z punktu widzenia spełnienia przesłanek określonych w art. 133 ust. 4 B-VG, Trybunał Administracyjny nie jest związany orzeczeniem sądu administracyjnego zgodnie z § 25a ust. 1 VwGG (§ 34 ust. 1a VwGG). Dopuszczalność rewizji nadzwyczajnej musi zostać zweryfikowana przez Trybunał w świetle uzasadnienia, o którym mowa w § 28 ust. 3 VwGG.

Rewizję wnosi się do Trybunału za pośrednictwem sądu administracyjnego I instancji w ciągu 6 tygodni¹³³ (§ 26 VwGG) i czas ten nie może zostać wydłużony (*nicht erstreckbar*)¹³⁴. Początek terminu wyznaczony zostaje w zależności od przedmiotu rewizji (§ 26 zd. 2 pkt. 1–5 VwGG). Jeśli wyrok został przesłany także do innej strony, rewizja może zostać wniesiona od momentu, w którym wnoszący dowiedział się o wyroku¹³⁵. Jeżeli zaś strona wniosowała o przyznanie prawa pomocy (*Verfahrenshilfe*), (§ 61 VwGG), to termin wniesienia rewizji rozpoczyna się wraz z wydaniem rozstrzygnięcia o powołaniu adwokata¹³⁶. Wniosek o przyznanie prawa pomocy w zakresie sporządzenia i wniesienia rewizji wnosi się do sądu administracyjnego I instancji w terminie otwartym do wniesienia rewizji. O przyznaniu prawa pomocy rozstrzyga sąd I instancji w drodze postano-

¹²⁹ Zob. RS VwGH z dnia 25 września 2018 r., Ra 2018/05/0229.

¹³⁰ Postanowienie TE VwGH z dnia 24 września 2018 r., Ra 2018/20/0430.

¹³¹ Postanowienie TE VwGH z dnia 10 sierpnia 2018 r., Ra 2018/20/0231.

¹³² Postanowienie TE VwGH z dnia 3 maja 2018 r., Ra 2018/19/0181.

¹³³ Okres kończy się ostatniego dnia szóstego tygodnia. Jeżeli ostatni dzień terminu przypada na sobotę, niedzielę, święto państwowe, Wielki Piątek lub 24 grudnia, to koniec terminu przypada na następny dzień, który nie jest jednym z powyższych.

¹³⁴ Postanowienie TE VwGH z dnia 13 września 2017 r., Ra 2017/16/0086; W. BERGER, CH. KLEISER, *Die Revision an den Verwaltungsgerichtshof*, "Zeitschrift der Verwaltungsgerichtsbarkeit" 2014, s. 180 i nast.

¹³⁵ Zmiana wprowadzona nowelizacją BGBl 2017/24.

¹³⁶ Por. np. Postanowienie RS VwGH z dnia 18 października 2017 r., Ra 2017/19/0308.

wienia, gdy stwierdzi dopuszczalność rewizji w świetle art. 133 ust. 4 B-VG. Jeżeli wniosek o przyznanie pomocy zostanie odrzucony, termin do wniesienia rewizji rozpoczyna się wraz z powiadomieniem strony o postanowieniu¹³⁷. W przypadku, gdy sąd administracyjny I instancji orzekł, że rewizja nie jest dopuszczalna, wówczas wniosek o przyznanie prawa pomocy w sprawie rewizji nadzwyczajnej należy wnieść bezpośrednio do Trybunału¹³⁸. Preferencje strony dotyczące wyboru konkretnego prawnika powinny być w miarę możliwości uwzględniane w porozumieniu z wyznaczonym prawnikiem. Po upływie terminu do wniesienia rewizji nie dopuszczalne jest poszerzenie jej zakresu o kolejne zarzuty.

Zgodnie z treścią art. 144 ust. 1 B-VG, Trybunał Konstytucyjny rozpoznaje skargi na wyroki sądu administracyjnego, jeżeli wnoszący podnosi, że naruszono jego prawa konstytucyjne, albo jeżeli w wyniku zastosowania sprzecznego z ustawą rozporządzenia, niezgodnego z ustawą obwieszczenia o ogłoszeniu ustawy (umowy międzynarodowej), sprzecznej z konstytucją ustawy lub sprzecznej z prawem wewnętrznym (krajowym) umowy międzynarodowej naruszono jego prawa¹³⁹.

Jeżeli Trybunał Konstytucyjny stwierdzi, że zaskarżony wyrok sądu administracyjnego nie naruszył prawa w rozumieniu art. 144 ust. 1 B-VG, to na wniosek wnoszącego skargę przekazuje ją do Trybunału Administracyjnego w celu ustalenia, czy pozostałe prawa wnoszącego, inne niż w ust. 1, nie zostały naruszone. Skarga nie jest dopuszczalna, jeżeli jej przedmiotem jest orzeczenie sądu dotyczące dopuszczalności rewizji. W pozostałych przypadkach, jeżeli Trybunał Konstytucyjny przekazał skargę do Trybunału Administracyjnego zgodnie z art. 144 ust. 3 B-VG, termin wniesienia rewizji rozpoczyna się od doręczenia wyroku lub postanowienia Trybunału Konstytucyjnego¹⁴⁰ lub kiedy wniosek o przekazanie skargi został wniesiony po ich doręczeniu – wraz z doręczeniem postanowienia, zgodnie z przepisem § 87 ust. 3 VfGG (por. 26 ust. 4 VwGG).

Rewizja jako pismo procesowe powinna zawierać: oznaczenie zaskarżonego wyroku lub postanowienia, wskazanie sądu, który wydał zaskarżone orzeczenie, opis stanu faktycznego (*den Sachverhalt*), wskazanie przepisów prawa, które zdaniem wnoszącego rewizję zostały naruszone (*Revisionspunkte*), uzasadnienie (wyjaśnienie merytorycznej niezgodności z prawem, brak kompetencji VwG, naruszenie zasad proceduralnych) wraz z żądaniami oraz wskazanie okoliczności pozwalających na ocenę zachowania terminu do wniesienia rewizji (§ 28 ust. 1 pkt. 1–7 VwGG). Można także zawrzeć w niej wnioski dodatkowe,

¹³⁷ Postanowienie RS VwGH z dnia 13 września 2017 r., Ra 2017/16/0086.

¹³⁸ Zob. P. GÖTZL, G. GRUBER, H. REISNER, R. WINKLER, *Das neue Verfahrensrecht der Verwaltungsgerichte...*, s. 789.

¹³⁹ Zob. np. S. ROSENKRANZ, *Rechtsschutz gegen Entscheidungen der Verwaltungsgerichte*, „Zeitschrift für Verwaltungsrecht” 2013, Nr. 1, s. 19; Postanowienie z dnia 27 listopada 1995 r., B3191/95; G1372/95, VfSlg 14.335/1995.

¹⁴⁰ Zob. np. Postanowienie TE VwGH z dnia 8 marca 2018 r., Ra 2018/02/0068.

np. o zwrot kosztów. Właściwe określenie podstaw rewizji ma istotne znaczenie, wskazuje wszakże zakres postępowania rewizyjnego i jego granice, gdyż Trybunał ogranicza się tylko do ich badania (§ 41 VwGG).

Rewizja nie ma charakteru suspensywnego *ex lege*, ale dopuszcza się wniesienie wniosku w tej sprawie przez wnoszącego rewizję. Sądem właściwym do rozstrzygnięcia w tej materii jest „do czasu przedłożenia rewizji” sąd administracyjny I instancji, od przedstawienia rewizji zaś – Trybunał (VwGH). Przyznając skutek zawieszający (*aufschiebende Wirkung*), sąd bierze pod uwagę interes publiczny, interes innych stron oraz mogącą powstać niewspółmierną szkodę dla wnoszącego rewizję¹⁴¹. Wnoszący o wydanie postanowienia w szczególności powinien wskazać, jakich rozmiarów mogłaby to być szkoda¹⁴². Postanowienie w tej sprawie sąd podejmuje niezwłocznie (*unverzüglich*), (§ 30a ust. 3 VwGG). Przyznanie skutku zawieszającego chroni skarżącego przed następczymi skutkami kwestionowanego rozstrzygnięcia¹⁴³. Postanowienie w tej sprawie wymaga uzasadnienia tylko wtedy, gdy przyznanie skutku zawieszającego narusza interes innych stron. Jeżeli przesłanki przyznania skutku zawieszającego rewizji znacznie się zmieniły, konieczne jest ponowne podjęcie rozstrzygnięcia z urzędu lub na wniosek strony (§ 30 ust. 2 zd. 3 VwGG). Po otrzymaniu rewizji Trybunał może postanowienie zmienić lub uchylić z urzędu, lub na wniosek kórejkoľwiek ze stron, jeżeli odmiennie ocenia przesłanki przyznania tego skutku lub okoliczności uległy znaczącej zmianie. Po przekazaniu sprawy Trybunałowi ten może postanowienie sądu administracyjnego I instancji uchylić lub zmienić. Jeżeli skutek zawieszający został rewizji przyznany, wykonanie zaskarżonego wyroku jest zawieszane, odsunięte w czasie, a uprawnienia przyznane wyrokiem nie mogą być wykonywane (§ 30 ust. 4 VwGG).

Sąd administracyjny I instancji po otrzymaniu rewizji dokonuje jej oceny formalnej. Postępowanie międzyinstancyjne może zakończyć się orzeczeniem wstępnym (*Vorentscheidung durch das Verwaltungsgericht*), gdyż zgodnie z § 30a ust. 1 VwGG sąd może orzec o nienadaniu rewizji biegu, jeżeli stwierdzi: uchybienie terminu do wniesienia rewizji, brak właściwości Trybunału, powagę rzeczy osądzonej lub brak umocowania do wniesienia rewizji. Rozstrzygnięcie sądu ma formę postanowienia i jest podejmowane na posiedzeniu niejawnym¹⁴⁴. Orzeczenie to wydawane jest na podstawie przepisów § 30a ust. 1, 2

¹⁴¹ Por np. Postanowienie TE VwGH z dnia 1 sierpnia 2007 r., AW 2007/05/0055; H.P. LEHOFER, *Die aufschiebende Wirkung im verwaltungsgerichtlichen Verfahren*, „Österreichische Juristen-Zeitung” 2014, Nr. 2, s. 8.

¹⁴² Postanowienie powiększonego składu Senatu z dnia 25 lutego 1981 r., Slg Nr. 10.381/A; Postanowienie TE VwGH z dnia 25 kwietnia 2018 r., Ra 2018/11/0076.

¹⁴³ Por. np. S. HOEL, *Vorläufiger Rechtsschutz vor dem VwGH unter besonderer Berücksichtigung des Europarechts*, Wien 1999, s. 108 – uwagi do § 30 ust. 2 VwGG sprzed nowelizacji z 2012 r.

¹⁴⁴ Postanowienie TE VwGH z dnia 27 sierpnia 2018 r., Ra 2018/18/0101.

i 8 VwGG¹⁴⁵. Strona może w ciągu 2 tygodni od doręczenia postanowienia w tym zakresie żądać przedstawienia sprawy Trybunałowi Administracyjnemu (*Vorlageantrag* – § 30b ust. 1 VwGG). Sąd administracyjny przekazuje do Trybunału wnioski o przeprowadzenie rewizji lub orzeczenie wstępne wraz z aktami sprawy. Dopiero wówczas następuje rozpoznanie rewizji¹⁴⁶.

Inne wady rewizji dotyczące formy lub treści mogą być usunięte w terminie wskazanym przez sąd, zatem w trybie postępowania naprawczego. Jego bezskuteczny upływ skutkuje uznaniem rewizji za wycofaną (*Zurückziehung*), (§ 30a ust. 2 VwGG).

Skutkiem procesowym odrzucenia rewizji, np. z powodu stwierdzenia braku legitymacji do wniesienia lub uchybienia terminu, jest, podobnie jak w przypadku wycofania rewizji, uznanie, że zaskarżone orzeczenie jest ważne i wykonalne.

Sąd administracyjny przekazuje stronom kopię rewizji i zwraca się do nich o przedstawienie odpowiedzi (*Revisionsbeantwortung*) w terminie nie dłuższym niż 8 tygodni (§ 30a ust. 4 VwGG), o ile rewizja spełnia wymogi formalne i merytoryczne. Odpowiedź nie jest obligatoryjna. Po upływie wskazanego terminu sąd administracyjny I instancji przesyła stronom kopie odpowiedzi na rewizję (*Revisionsbeantwortungen*), a następnie przedstawia Trybunałowi rewizję wraz z odpowiedziami i aktami sprawy (§ 30a ust. 6 VwGG), o ile uznał rewizję za dopuszczalną. Sąd I instancji jest właściwy jedynie do oczekiwania na odpowiedzi na rewizję, a nie na inne pisma procesowe¹⁴⁷. W przypadku rewizji nadzwyczajnej sąd administracyjny przekazuje kopię rewizji pozostałym stronom, po czym przekazuje akta sprawy do Trybunału. Odpowiedzi na rewizję należy również przekazać stronom. W przypadku rewizji nadzwyczajnych Trybunał musi przekazać rewizję stronom i oczekuje od nich przedstawienia odpowiedzi.

Jeżeli sąd administracyjny nie przeprowadził w całości lub w części czynności proceduralnych określonych w § 30a ust. 2 i 4–7 VwGG, Trybunał może odroczyć postępowanie, zwrócić akta sprawy do sądu administracyjnego I instancji, wskazując, jakie czynności należy podjąć z określeniem czasu na ich dokonanie¹⁴⁸. Trybunał może również sam przeprowadzić takie czynności procesowe, jeżeli jest to uzasadnione względami celowości, szybkości, prostoty i oszczędności.

Zgodnie z treścią przepisu zawartego w § 33 ust. 1 VwGG, na każdym etapie postępowania, jeżeli zostanie ustalone, że wnoszący rewizję nie ma

¹⁴⁵ Zob. np. Postanowienie VwGH z dnia 20 kwietnia 2017 r., Ra 2017/19/0113-6.

¹⁴⁶ P. GÖTZL, G. GRUBER, H. REISNER, R. WINKLER, *Das neue Verfahrensrecht der Verwaltungsgerichte...*, s. 918.

¹⁴⁷ A. HAUER, *Gerichtbarkeit des öffentlichen Rechts, Studienbuch*, Linz 2008, s. 403.

¹⁴⁸ Por. P. GÖTZL, G. GRUBER, H. REISNER, R. WINKLER, *Das neue Verfahrensrecht der Verwaltungsgerichte...*, s. 922.

legitymacji do jej wniesienia, postępowanie uznaje się za bezprzedmiotowe na posiedzeniu niejawnym i po wysłuchaniu wnoszącego zamyka się sprawę w formie postanowienia¹⁴⁹. Podobnie sąd postąpi w przypadku, gdy rewizja zostanie wycofana.

Zasady i wysokość pobierania opłat za rewizję zostały uregulowane w § 24a VwGG oraz w ustawie o opłatach z 1957 r. (*des Gebührengesetzes 1957*)¹⁵⁰, z wyjątkami wskazanymi w § 24a pkt 7 VwGG.

Stworzenie wskutek reformy z 2012 r. możliwości orzekania merytorycznego przez Trybunał Administracyjny na podstawie § 42 ust. 4 VwGG, stanowiąc wyjątek od kasacyjnych uprawnień Trybunału, możliwe jest wówczas, gdy sprawa dojrzała do rozstrzygnięcia, i gdy rozstrzygnięcie to jest uzasadnione względami prostoty, celowości i oszczędności kosztów, stanowi uzupełnienie dotychczasowego kasacyjnego modelu sądownictwa administracyjnego¹⁵¹ i jego niskiej efektywności. Jak podkreśla się w doktrynie¹⁵², rezygnacja z czystego modelu kasacyjnego na rzecz jego uzupełnienia o rozwiązania oparte na merytorycznym orzekaniu jest wynikiem rezygnacji z jednoinstancyjności sądownictwa administracyjnego i obawy przed zjawiskiem kaskady kasacji¹⁵³.

W podsumowaniu tej części rozważań należy podkreślić, że na rozwój polskiego sądownictwa administracyjnego i sądowej kontroli administracji duży wpływ miała regulacja austriacka¹⁵⁴, o czym świadczy chociażby utworzenie polskiego NTA na wzór austriackiego Trybunału Administracyjnego z kompetencjami o charakterze kasacyjnym. Dorobek orzecznictwa i doktryny austriackiej wykorzystano także później, powołując jednoinstancyjny Naczelny Sąd

¹⁴⁹ Zob. np. Postanowienie TE Bwvg z dnia 30 lipca 2018 r., W172 2168845-1 oraz Postanowienie TE Bwvg z dnia 9 lipca 2018 r., W147 2146518-1.

¹⁵⁰ BGBl. Nr. 267/1957 ze zm., ostatnia zmiana ustawy: BGBl. I Nr. 62/2018 (NR: GP XXVI RV 190 AB 197 S. 34. BR: 9993 AB 10002 S. 882.).

¹⁵¹ Austria bywa nazywana kolebką kasacyjnego modelu orzekania sądów administracyjnych – zob. M. KAMIŃSKI, *Orzekanie merytoryczne sądów administracyjnych...*, s. 126. Jak wskazują P. Ostojski i W. Piątek, korzystanie z uprawnień orzekania co do *meritum* nie jest często wykorzystywane w praktyce sądowej – zob. P. OSTOJSKI, W. PIĄTEK, *Kasacyjne orzeczenia austriackich sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016, nr 2, s. 150–151 i literatura tam wskazana.

¹⁵² A. KRAWCZYK, *Merytoryczne orzekanie przez sądy administracyjne w Austrii w świetle założeń reformy sądownictwa administracyjnego (Verwaltungsgerichtsbarkeits – Novelle 2012)*, w: *Przyszłość sądownictwa administracyjnego w Polsce z uwzględnieniem tendencji europejskich*, red. I. LIPOWICZ, Z. KMIECIAK..., s. 144.

¹⁵³ Uzasadnienie nowelizacji z 2012 r., s. 14, https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXI-V/I/I_01618/fname_238643.pdf.

¹⁵⁴ Zob. np. Z. KMIECIAK, P. FLORJANOWICZ-BŁACHUT, *Austria – reforma sądownictwa administracyjnego. Wybór przepisów znowelizowanych 51. ustawą federalną, Verwaltungsgerichtsbarkeits – Novelle 2012*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 4, s. 187–188; J. KOPEĆ, *Autokontrola decyzji administracyjnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym w prawie polskim*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2018, nr 3, s. 74.

Administracyjny¹⁵⁵. Drogi austriackiego i polskiego sądownictwa administracyjnego rozeszły się nieco po 2004 r., gdy w Polsce stworzono system sądownictwa oparty na zasadzie dwuinstancyjności, choć pewne podobieństwa są nadal widoczne. Dopiero reforma sądownictwa administracyjnego w Austrii, spowodowana nowelizacją z 2012 r. zmierzającą do stworzenia systemu sądowej kontroli zgodnej ze standardami europejskimi¹⁵⁶, wprowadziła dwuinstancyjność tego postępowania, otwierając drogę do kontroli instancyjnej orzeczeń sądów administracyjnych i poszerzając prawo do sądu jednostki. Przed ustawodawcą stanęły ważne kwestie do uregulowania, nie tylko o charakterze ustrojowym, ale także procesowym, w tym potrzeba stworzenia odpowiednich instrumentów dla sądów pierwszoinstancyjnych w ramach postępowania międzyinstancyjnego, aby skutecznie chronić Trybunał przed zalewem rewizji. Wskazana nowelizacja na nowo zbliżyła oba systemy sądownictwa.

Zakresem rewizji w austriackim postępowaniu sądoadministracyjnym, podobnie jak w polskim, objęto także postanowienia niezaskarżalne, lecz tylko łącznie z wyrokiem rozstrzygającym sprawę główną. Rewizja jest jednak środkiem o ograniczonym zakresie w sprawach podatkowych i karno-administracyjnych, gdyż zależy od wysokości nałożonej kary. Ponadto, austriacki ustawodawca przewiduje jej dwa rodzaje: rewizję zwyczajną i rewizję nadzwyczajną.

Rolą sądu administracyjnego I instancji jeszcze przed postępowaniem międzyinstancyjnym jest pouczenie strony o przysługującym środku prawnym, trybie jego wniesienia, a także możliwości zrzeczenia się prawa do wniesienia rewizji i jego skutkach. Po wniesieniu rewizji zakres czynności sądu obejmuje zbadanie dopuszczalności środka, rozważanie prawa pomocy oraz uzyskanie odpowiedzi na rewizję. Wówczas możliwe jest także wycofanie rewizji, co wywoła skutek w postaci uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia. Na tym etapie postępowania możliwe jest także zakończenie postępowania po stwierdzeniu innej przyczyny bezprzedmiotowości. Postępowanie międzyinstancyjne nie kończy się z chwilą przesłania akt do Trybunału, gdyż w przypadku stwierdzenia przez niego uchybień sądu pierwszoinstancyjnego związanych z tym etapem postępowania TA zwraca akta sprawy i wskazuje zakres niezbędnych czynności. Wniesienie rewizji nie wywołuje bezpośredniego skutku suspensywnego, jednak o wstrzymaniu zaskarżonego orzeczenia na wniosek skarżącego rozstrzyga sąd I instancji do czasu przekazania akt, a następnie kwestia ta należy do kognicji Trybunału Administracyjnego.

¹⁵⁵ Zob. np. A. KUBIAK, *Wpływ kodyfikacji austriackiej na polskie prawo o postępowaniu administracyjnym*, w: *Związki prawa polskiego z prawem niemieckim*, red. A. LISZEWSKA, K. SKOTNICKI, Łódź 2006, s. 100.

¹⁵⁶ Szerzej zob. np. A. KRAWCZYK, *Reforma sądownictwa administracyjnego w Austrii*, „Państwo i Prawo” 2013, z. 4, s. 35–37.

4. Republika Czeska

Obecny model sądownictwa administracyjnego w Republice Czeskiej to rezultat wielu lat doświadczeń i zmian legislacyjnych. Kształtował się etapowo; a w procesie tym można wskazać kilka momentów zwrotnych. Początki sądownictwa administracyjnego w tym kraju sięgają XIX w., kiedy to na ziemiach czeskich najpierw wykorzystywano wzorce austriackie¹⁵⁷, potem postulowano węgierską koncepcję sądów administracyjnych¹⁵⁸ opartą na pruskim modelu czteroinstancyjnym. Po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. uchwalono ustawę o Najwyższym Sądzie Administracyjnym nr 3/1918¹⁵⁹, która czerpała ze wzorców austriackich¹⁶⁰ i opierała się na modelu jednoinstancyjności sądownictwa administracyjnego. W 1920 r. przyjęto Konstytucję, której przepis § 88 ust. 1 gwarantował istnienie Najwyższego Sądu Administracyjnego¹⁶¹. Regulacja konstytucyjna opierała się na rozwiązaniach pruskich z sądami niższego szczebla w okręgach i krajach. W historii czeskiego sądownictwa warto również odnotować okres braku sądownictwa administracyjnego od 1952 r.¹⁶², w którym to w konsekwencji wprowadzenia

¹⁵⁷ Konstytucja grudniowa z 1867 r. (*Dezemberverfassung* lub *Prosincová ústava* – RGBL. 144/1867) w art. 15 wprowadzała Trybunał Administracyjny, przy czym dopiero 22 października 1875 r. urzeczywistniła ten przepis – zob. szerzej M. MAZANIEC, *Powstanie, rozwój i obecna sytuacja sądownictwa administracyjnego na terenie Republiki Czeskiej*, w: *Sądownictwo administracyjne w Polsce i Czechach. Wybrane zagadnienia omawiane w ramach polsko-czeskiej współpracy sędziów sądów administracyjnych w latach 2012–2015 / Správní soudnictví v Polsku a České republice: vybrané otázky diskutované v rámci polsko-české spolupráce soudců správních soudů v letech 2012–2015*, red. M. SAWICKA-JEZIERCZUK, Warszawa 2016, s. 18–19. Sąd Administracyjny był jedynym sądem administracyjnym na terenie całej Przedlitawii.

¹⁵⁸ Twórcą koncepcji, a zarazem modelu północnoniemieckiego był Rudolf von Gneist, postulujący sądownictwo administracyjne, które z jednej strony chroni publiczne prawa podmiotowe, a z drugiej – kontroluje działalność administracji, zapewniając ochronę porządku prawnego – zob. M. KOPECKÝ, *Komparace české a slovenské úpravy správního soudnictví*, „*Správní právo*” 2018, roč. 51, č. 1–2, s. 34 i podana tam literatura, a także P. PRŮCHA, *K ústavním základům správního soudnictví*, „*Správní právo*” 2018, roč. 51, č. 1–2, s. 57.

¹⁵⁹ *Zákon o Nejvyšším správním soudě a kompetenčních konfliktů* z dnia 2 listopada 1918 r. Jego siedziba miała znajdować się w Pradze, a zakres właściwości miał obejmować całą Czechosłowację (§ 1).

¹⁶⁰ Postępowanie sądownoadministracyjne miało być oparte na austriackiej ustawie z dnia 22 listopada 1875 r. ze zm. oraz modyfikacjami określonymi w § 2 regulacji czechosłowackiej.

¹⁶¹ Ustawa 121/1920 Sb. z dnia 29 lutego 1920 r. Jednocześnie nie wypełniono postanowień § 86, zakładającego istnienie sądów niższej instancji; zob. też P. PRŮCHA, *K ústavním základům správního soudnictví...*, s. 58. Przyjęto w tym czasie także ustawę o sądach administracyjnych w województwach i powiatach (nr 158/1920 Sb.), która jednak nie weszła w życie.

¹⁶² *Zákon č. 64/1952 Sb.* – zob. np. M. KOPECKÝ, *Komparace české a slovenské úpravy správního soudnictví...*, s. 36–38; J. MACUR, *Správní soudnictví*, Brno 1986, s. 56 i nast.; R. ONDRUŠ, *Nejvyšší správní soud 1918–1952 a jeho odkaz pro současnost*, „*Justiční praxe*” 2002, č. 3, s. 50 i nast.

ustawy o sądach i prokuraturze wprowadzono tzw. nadzór prokuratury, z Prokuratorem Generalnym na czele, do początku lat dziewięćdziesiątych XX w.¹⁶³ W listopadzie 1991 r.¹⁶⁴ przyjęto ustawę, która do Kodeksu postępowania cywilnego wprowadziła rozdział piąty, dotyczący postępowania w sprawach sądownoadministracyjnych, a sądownictwo to powierzono sądom rejonowym, okręgowym oraz Federalnemu Sądowi Najwyższemu¹⁶⁵; jednak nadal był to model postępowania jednoinstancyjnego. Dopiero Konstytucja z 1992 r.¹⁶⁶, w przepisie art. 91, stworzyła nowe podwaliny sądownictwa administracyjnego¹⁶⁷, zgodnie bowiem z jego treścią zawartą w ust. 1, system sądów tworzą: Sąd Najwyższy, Najwyższy Sąd Administracyjny, sądy apelacyjne. Od 1 stycznia 2003 r. zaczęła obowiązywać ustawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁶⁸ (*Zákon soudní řád*

¹⁶³ W 1991 r. do części piątej Kodeksu postępowania cywilnego wprowadzono regulację zatytułowaną *Sądownictwo administracyjne* (OSŘ), (zákon č. 519/1991 Sb.). Sądownictwo administracyjne miało być sprawowane przez sądy wojewódzkie, powiatowe oraz Sąd Najwyższy, zatem przez sądy powszechne – zob. np. V. MIKULE, *Czeskie i polskie sądownictwo administracyjne – czy tradycyjna zgodność, czy też wystąpią różnice?*, w: *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dr. hab. Józefa Filipka*, red. I. SKRZYDŁO-NIŹNIK, P. DOBOSZ, D. DĄBEK, M. SMAGA, Kraków 2001, s. 484.

¹⁶⁴ Ustawa 519/191 Sb. z dnia 5 listopada 1991 r. zmieniająca i uzupełniająca Kodeks postępowania cywilnego oraz prawo o notariacie.

¹⁶⁵ Szerzej zob. R. KUBIAK, *Czechy*, w: *Sądowa kontrola administracji publicznej w Europie*, red. E. WÓJCICKA, Warszawa 2017, s. 108.

¹⁶⁶ Z dnia 16 grudnia 1992 r. Tego samego dnia przyjęto Kartę Podstawowych Praw i Wolności (*Listina základních práv a svobod* – Ústavní zákon č. 2/1993 Sb. z zm.), a w niej w art. 36 ust. 2, stanowiący podstawy odrodzenia sądownictwa administracyjnego. Kartę następnie włączono do Konstytucji – zob. np. V. SLÁDEČEK, V. TOMAŠKOVÁ, *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*, Praha 2010, s. 42; V. TOMAŠKOVÁ, M. TOMÁŠEK, *Vliv Rady Evropy na správní soudnictví a přístup ke správním soudům v České republice*, in: M. HORÁKOVÁ, M. TOMÁŠEK, *Vliv EU a Rady Evropy na správní řízení v ČR a v Polsku*, Brno 2010, s. 242–243.

¹⁶⁷ Przy czym, jak wskazuje M. Kruk-Jarosz (autorka tłumaczenia Konstytucji Republiki Czeskiej – <http://biblioteka.sejm.gov.pl>), w Republice Czeskiej są dwa takie sądy – wojewódzkie i powiatowe (rejonowe). Do ich kompetencji należy także czuwanie nad wykładnią ustaw i ich przestrzeganiem w postępowaniu sądowym i orzekanie o zgodności z prawem działania innych organów. Ustawa może stanowić o ich innym oznaczeniu. Organizację i zakres właściwości sądów określa ustawa (ust. 2); zob. też V. MIKULE, *Ještě ke správnímu soudnictví a jeho organizaci*, „Právní praxe” 1994, č. 4, s. 188 i nast.; I. SCHELLEOVÁ, *Správní soudnictví*, Praha 2004, s. 22 i nast.

¹⁶⁸ Zákon č. 150/2002 Sb (SŘS), podjęta jako konsekwencja wyroku Trybunału Konstytucyjnego Pl. ÚS 16/99 z dnia 27 czerwca 2001 r.; wykładany pod č. 276/2001 Sb. uchylający piąty rozdział kodeksu postępowania cywilnego; zob. np. V. MIKULE, V. SLÁDEČEK, *Nad nálezem Ústavního soudu, kterým byla zrušena úprava správního soudnictví*, „Bulletin advokacie” 2002, č. 10, s. 60 i nast.; V. MIKULE, *Pláč nad ztracenou příležitostí aneb Nejvyšší správní soud nebude přezkoumávat právní předpisy*, „Justiční praxe” 2002, č. 3, s. 85–90; J.M. BAXA, *Reforma českého správního soudnictví*, „Právní rádce” 2002, č. 1, s. 9 i nast.; L. PITROVA, *Nejvyšší správní soud – dárek k desetiletí české ústavy*, in: *Deset let Ústavy České republiky. Východiska*,

správní). Przyjęto w niej model kasatoryjnego orzekania. Do 2003 r. sądowa kontrola administracji była wykonywana przez sądy powszechne¹⁶⁹, w ramach postępowania cywilnego, jednocześnie zaś trwała dyskusja na temat miejsca i koncepcji sądownictwa administracyjnego¹⁷⁰ w systemie sądownictwa. W tym okresie M. Mazanec wskazywał, że sądownictwo administracyjne powinno oznaczać kontrolę zgodności z prawem aktów władzy publicznej, sprawowaną przez niezależny sąd na podstawie klauzuli generalnej w sformalizowanej procedurze innej niż w sprawach cywilnych¹⁷¹. Dyskusja w tym zakresie toczy się nadal, z przewagą poglądów wskazujących, że istotą sądownictwa administracyjnego powinna być ochrona publicznych praw podmiotowych oraz kontrola legalności organów publicznych¹⁷².

Współczesne sądownictwo administracyjne Republiki Czeskiej jest powiązane z sądownictwem powszechnym, a jego podstawową funkcją jest ochrona publicznych praw podmiotowych. Postępowanie zostaje uruchomione po wyczerpaniu środków prawnych (administracyjnych) i na zasadzie skargowości w wyniku wniesionej skargi. W I instancji orzekają wyspecjalizowane wydziały sądoadministracyjne sądów okręgowych (*Krajské soudy*), a w drugiej – Najwyższy Sąd Administracyjny (*Nejvyšší správní soud* – NSS) z siedzibą w Brnie (por. § 3 s.r.s.). Sądownictwo administracyjne ma zatem strukturę dwuinstancyjną¹⁷³, jeżeli przyjąć jako jej wyznacznik dewolutywność, choć taki jego kształt nie został przesądzony wprost w Konstytucji – pozostawiono usta-

stav, perspektivy, ed. J. KYSELA, Praha, Eurolex Bohemia, 2003, s. 36 i nast.; P. VARVAŘOVSKÝ, *Nejvyšší správní soud na startu*, „Justiční praxe” 2002, č. 3, s. 81–84. Sąd Konstytucyjny odroczył wejście w życie orzeczenia do dnia 1 stycznia 2003 r. Należy podkreślić, że jednym z celów reformy sądownictwa administracyjnego było spełnienie wymogów art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności – por. Wyrok NSS z dnia 31 maja 2007, č. j. 2 Afs 105/2006-90. Ustawa była wielokrotnie nowelizowana, najobszerniejsza zmiana została wprowadzona ustawą nr 303/2011 Sb.

¹⁶⁹ K. SCHELLE, *Dějiny české veřejné správy*, Plzeň 2009, s. 314; J. BAXA, *Sądownictwo administracyjne w Czechach*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2007, nr 2, s. 145.

¹⁷⁰ Zob. rozwiązania zaprezentowane przez Ministerstwo Sprawiedliwości – V. MIKULE, *Czeskie i polskie sądownictwo administracyjne- czy tradycyjna zgodność, czy też wystąpią różnice?*..., s. 487 oraz wskazaną tam literaturę.

¹⁷¹ M. MAZANEC, *Nejvyšší správní soud a správní soudnictví (Poznámky ke koncepci)*, „Právní praxe” 1993, č. 7, s. 417.

¹⁷² Por. np. V. SLÁDEČEK, *Obecné správní právo*, Praha 2009, s. 344 i nast.; P. PRŮCHA, *K správnemu súdntvu po novelizácii súdneho poriadku správneho s účinnosťou od 1.1.2012, alebo naplnené očakávaní, premárnené príležitosti a otázky k perspektívnej diskusii*, in: *Aktuální otázky správního soudnictví: (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*, eds. V. SLÁDEČEK, P. MELOTÍKOVÁ, Praha 2012, s. 18–26.

¹⁷³ W doktrynie wyrażane są poglądy o jednoinstancyjnym postępowaniu sądoadministracyjnym, zwłaszcza w takich przypadkach, gdy z mocy prawa skarga kasacyjna nie przysługuje od orzeczenia sądu okręgowego lub gdy w I i ostatniej instancji orzeka NSS – zob. D. KRYSKA, *Spravnani českého a polského správního soudnictví, Disertační práce*, Praha 2012, s. 164, opublikowana w 2013 w Pradze.

wodawcy w tym zakresie swobodę. W konsekwencji, jeśli chodzi o regulację konstytucyjną, możliwy jest zarówno model jednoinstancyjności, jak dwu- lub wieloinstancyjności czeskiego sądownictwa administracyjnego¹⁷⁴.

W systemie sądownictwa administracyjnego działa nadto Sąd Miejski (*Městský soud*) w Pradze, jako sąd w I instancji, rozstrzygający sprawy określone w części ósmej ustawy s.ř.s. (*Řízení o zrušení služebního předpisu*), dotyczące uchylecia regulaminu pracowniczego wydanego na podstawie ustawy o służbie cywilnej (§ 101e s.ř.s.).

Sąd Konstytucyjny (*Ústavní soud České republiky*) także posiada kompetencje kontroli bezpośredniej i pośredniej w stosunku do administracji publicznej, o czym przesądza treść art. 87 ust. 1 Konstytucji Republiki Czeskiej¹⁷⁵.

Okręgowe sądy administracyjne zakresem swojej właściwości obejmują sprawy (§ 4 s.ř.s.) skarg na decyzje (podejmowane z zakresu administracji publicznej przez organ władzy wykonującej, organ samorządu terytorialnego, a także przez podmioty administrujące), bezczynność administracji, bezprawną ingerencję administracji, działania jurysdykcyjne (zarządzenia ogólne § 101a, b, d s.ř.s. – *opatření obecné povahy nebo jeho části*)¹⁷⁶. Nadto, sądy administracyjne rozpoznają skargi: w sprawach wyborczych oraz w lokalnych i regionalnych referendach, w sprawach partii politycznych i ruchów politycznych, uchylecia środków o charakterze ogólnym lub ich części w przypadku naruszenia prawa. Sądy te orzekają co do zasady w składzie przewodniczący i dwóch sędziów, z wyjątkami wskazanymi w § 31 ust. 2 i 3 s.ř.s.

Naczelną rolą Najwyższego Sądu Administracyjnego jako sądu kasacyjnego jest dbałość o zapewnienie jednolitości orzecznictwa w dwóch formach – przez podjęcie uchwały lub wyrażenie opinii, a także dbałość o zgodność z prawem orzecznictwa sądów administracyjnych. Rozpoznaje skargi kasacyjne od wyroków sądów I instancji w przypadkach przewidzianych w ustawie oraz podejmuje inne czynności w przypadkach przewidzianych przez przepisy szczególne (por. § 12 ust. 1 s.ř.s.). Jest również właściwy w niektórych pozytywnych lub negatywnych sporach kompetencyjnych między władzami publicznymi, o których mowa w § 97 s.ř.s. Najwyższy Sąd Administracyjny jest nadto sądem dyscyplinarnym do spraw sędziów, prokuratorów i komorników. NSS orzeka w składzie trzy, sześć-, siedmio- i dziewięciosobowym. Niektóre proste roz-

¹⁷⁴ Zob. np. V. MIKULE, *Ještě ke správnímú soudnictví a jeho organizaci...*, s. 188; por. też Wyrok ÚS z dnia 6 listopada 2003 r., III. 150/03 N 128/31 Sb NU 149, NALUS; J. BAXA, *Sądownictwo administracyjne w Czechach...*, s. 151.

¹⁷⁵ Szerzej zob. D. KRYSKA, *Konstytucyjny model czeskiego sądownictwa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2014, nr 1, s. 187.

¹⁷⁶ Zob. np. D. KRYSKA, *Kilka uwag o zakresie kognicji sądów administracyjnych wobec konstytucyjnych organów w Czechach i w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 6, s. 179–201; J. BAXA, *Sądownictwo administracyjne w Czechach...*, s. 154–155.

strzygnięcia proceduralne może podejmować jednoosobowo przez przewodniczącego izby.

Sąd wydaje rozstrzygnięcie co do *meritum* w formie wyroku, a postanowienia są podejmowane tylko w przypadkach wskazanych w przepisach (por. § 55 s.ř.s.). Wyrok musi być sporządzony w formie pisemnej, z oznaczeniem sądu, nazwisk sędziów, którzy orzekają w sprawie, ze wskazaniem stron, ich przedstawicieli obecnych w sprawie, z uzasadnieniem, pouczeniem o środku odwoławczym oraz datą i miejscem publikacji.

W s.ř.s. ustawodawca przewidział dwa środki prawne: skargę kasacyjną (*ka-sační stížnos*) oraz skargę o wznowienie postępowania (*obnova řízení*), która ma charakter niedewolutywny¹⁷⁷, nie ma charakteru bezwzględnie suspensywnego¹⁷⁸ i przysługuje od orzeczeń prawomocnych. Skarga kasacyjna stanowi środek odwoławczy od prawomocnych wyroków sądu okręgowego (*je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu*). Wyjątki w tym zakresie określa ustawa. Jest traktowana jako nadzwyczajny środek prawny (*opravný prostředek mimořádný*)¹⁷⁹ o charakterze dewolutywnym. Dopuszczalność wniesienia skargi kasacyjnej musi wynikać wprost z regulacji prawnej, nie można jej domniemywać albo opierać jej dopuszczalności na informacji otrzymanej od sądu okręgowego. W doktrynie podkreśla się, że Najwyższy Sąd Administracyjny winien orzekać w sprawach ze skarg kasacyjnych tylko wtedy, gdy sąd niższej instancji dopuścił się rażących uchybień, lub w przypadku zaistniałego problemu prawnego¹⁸⁰.

Skarga kasacyjna może być złożona tylko na podstawie jednego z zarzutów wskazanych w przepisie § 103 s.ř.s., dotyczących:

1. Naruszenia prawa, polegającego na nieprawidłowej wykładni dokonanej w postępowaniu przed sądem okręgowym. Wada ta może polegać na tym, że prawidłowo stwierdzone prawo jest niewłaściwie stosowane lub na tym, że właściwe przepisy prawne zostały nieprawidłowo zinterpretowane¹⁸¹.

¹⁷⁷ Zob. § 113 s.ř.s. Skargę o wznowienie postępowania rozpoznaje sąd, który wydał wyrok.

¹⁷⁸ Zob. § 117 s.ř.s. Skarga o wznowienie postępowania nie ma skutku zawieszającego. Sąd na wniosek może go jednak udzielić.

¹⁷⁹ D. KRYSKA, *Spravnani českého a polského správního soudnictví...*, s. 165, a także M. KOPECKÝ, *Komparace české a slovenské úpravy správního soudnictví...*, s. 52. Pojawia się także pogląd, że konstrukcja skargi kasacyjnej, pozwalająca NSS podejmować czynności po jej wniesieniu, nie jest podobna do innych środków nadzwyczajnych, lecz zbliżona do skargi konstytucyjnej. W przyszłości zaś może być traktowana jako zwykły środek odwoławczy służący ochronie praw jednostki, a w dalszej konsekwencji ujednolicaniu orzecznictwa – L. POTĚŠIL, V. ŠIMIČEK et al., *Soudní řád správní: komentář*, Praha 2014, s. 963–964; Wyrok NSS z dnia 28 sierpnia 2003 r., č.j. 2 Afs 3/2003-44, č. 173/2004 Sb.NSS, seš. 4.

¹⁸⁰ R. POMAHAČ, *Patnáct let inovovaného správního soudnictví – je čas na změnu?* „Správní právo” 2018, roč. 51, č. 1–2, s. 85.

¹⁸¹ Wyrok NSS z dnia 2 października 2003 r., č.j. Na 710/2003-13; Wyrok NSS z dnia 9 kwietnia 2009 r., č.j. 7 Afs 1/2009-4, www.nssoud.cz.

2. Uchybień proceduralnych, polegających na tym, że fakty, na podstawie których orzekał organ zaskarżonej decyzji, nie miały oparcia w dokumentach zawartych w aktach sprawy lub są z nimi sprzeczne, albo że przy rozstrzygnięciu sprawy zostały naruszone przepisy dotyczące postępowania przed organem administracyjnym w taki sposób, że mogło to wpłynąć na zgodność z prawem rozstrzygnięcia, i z tego powodu sąd rozpoznający sprawę musiał uchylić zaskarżoną decyzję organu administracyjnego. Taka wada obejmuje także brak zaskarżalności decyzji organu administracyjnego z powodu niezrozumienia istoty sprawy.
3. Naruszenia przepisów procesowych, polegających na prowadzeniu postępowania przez sędziego wyłączzonego, gdy sąd był niewłaściwie obsadzony¹⁸² lub wyrok wywołał szkodę uczestnikowi w wyniku przestępstwa popełnionego przez sędziego.
4. Braku¹⁸³, niejasności¹⁸⁴ (np. gdy orzeczenie jest wewnątrznie sprzeczne) lub niekompletności uzasadnienia wyroku¹⁸⁵ lub innej wady w postępowaniu sądowym, jeżeli taka wada mogłaby wpłynąć na wynik sprawy (np. brak rozprawy, jeżeli skarżący o nią wnioskował). Na tej podstawie można wnieść skargę kasacyjną także wtedy, gdy nie ma uzasadnienia wyroku, co może skutkować brakiem wiedzy, na jakich dowodach oparł się sąd, wydając wyrok. Oparcie skargi kasacyjnej na tym zarzucie jest możliwe także wtedy, gdy sąd okręgowy nie poinformuje w wystarczającym stopniu strony postępowania o jej prawach i obowiązkach proceduralnych.
5. Sprzeczności z prawem wyroku z powodu odrzucenia wniosku lub umorzenia postępowania. Na tej podstawie można wnosić skargę kasacyjną w przypadkach, w których naruszenie proceduralne spowodowało lub mogło skutkować sprzecznością z prawem wyroku o odrzuceniu wniosku lub zakończeniu postępowania przez jego umorzenie.

Wskazany katalog ma charakter enumeratywny. W skardze kasacyjnej najczęściej podnosi się kilka wad, zarówno naruszeń prawa materialnego, jak i procesowego, przy czym niewłaściwe przyporządkowanie wady nie skutkuje automatycznie uznaniem jej za niedopuszczalną¹⁸⁶. Skarga kasacyjna ma służyć naprawieniu wad dotyczących wyroku oraz wadliwego postępowania sądowego. Może być wniesiona zarówno przeciwko *meritum* wyroku, jak i w odniesieniu do kwestii proceduralnych (odrzucenie wniosku czy umorzenie postępowania), o ile zachodzą podstawy skargi kasacyjnej.

Ustawa przewiduje także szereg wyłączeń, wskazując na niedopuszczalność skargi kasacyjnej (§ 104 i § 104a s.ř.s.) między innymi: w sprawach wyborczych,

¹⁸² Zob. L. POTĚŠIL, V. ŠIMIČEK et al., *Soudní řád správní...*, s. 984–987, 1151.

¹⁸³ Zob. Wyrok NSS z dnia 22 listopada 2017 r., čj. 2 As 173/2017-27, www.nssoud.cz.

¹⁸⁴ Zob. Wyrok NSS z dnia 22 listopada 2017 r., čj. 1 Afs 336/2016-29, www.nssoud.cz.

¹⁸⁵ Zob. Wyrok NSS z dnia 16 sierpnia 2018 r., 7 As 186/2018-52, <http://www.zakony.cz>.

¹⁸⁶ Wyrok NSS z dnia 8 stycznia 2004 r., čj. 2 Afs 7/2003-50, www.nssoud.cz.

z wyjątkiem postępowań dotyczących naruszeń zasad finansowania kampanii wyborczych, w sprawie której przedmiotem miałyby być uzasadnienie wyroku, od wyroku o charakterze tymczasowym¹⁸⁷ albo odnoszącym się wyłącznie do kwestii procesowej (np. na odmowę przywrócenia terminu¹⁸⁸), w sprawach dotyczących tylko kosztów postępowania lub wykładni wyroku sądu. Nadto, skarga kasacyjna jest niedopuszczalna, jeżeli została oparta na przesłankach innych niż wskazane w ustawie w przepisie § 103 s.ř.s. lub na zarzutach, które skarżący mógł podnieść przed okręgowym sądem administracyjnym, lecz tego nie zrobił¹⁸⁹. Niedopuszczalna jest skarga kasacyjna od wyroku NSS.

Jeżeli skarga kasacyjna jest niedopuszczalna, NSS odrzuca ją w drodze postanowienia na podstawie § 46 ust. 1 pkt d s.ř.s. Skarga jest dopuszczalna, jeżeli nie zachodzą wyłączenia (*ut supra*)¹⁹⁰.

Podmiotami legitymowanymi do wniesienia skargi kasacyjnej są skarżący i wszystkie strony postępowania przed sądem okręgowym. Skarżący musi być reprezentowany przez adwokata (przymus adwokacki), co wynika z treści przepisu § 105 ust. 2 s.ř.s. Nie dotyczy to sytuacji, gdy skarżący, jego pracownik lub osoba działająca za skarżącego, lub jego pełnomocnik posiada tytuł naukowy w zakresie prawa, który zgodnie ze szczególnymi przepisami uprawnia do wykonywania praktyki prawniczej. Przymus adwokacki obejmuje całe postępowanie kasacyjne, dlatego umocowanie jedynie do złożenia skargi kasacyjnej nie spełnia tego wymogu¹⁹¹. Skarga kasacyjna może zostać złożona przez samego skarżącego. Pełnomocnictwo może zostać udzielone jedynie do sporządzenia skargi kasacyjnej lub w całym postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Skarżący może być również reprezentowany przez adwokata wyznaczonego w drodze postanowienia NSS, na wniosek skarżącego, przed złożeniem skargi lub powołanego w trybie prawa pomocy, o którym mowa w § 35 ust. 8 s.ř.s. przez sąd okręgowy, o czym przesądza zdanie 4 tego przepisu.

Ustawodawca zawarł w s.ř.s. regulację dotyczącą przyznania prawa pomocy zarówno przez sąd okręgowy, jak i NSS, polegającego na ustanowieniu zawodowego zastępcy procesowego oraz zwolnieniu z opłat sądowych. NSS sporządza, zgodnie z § 12b Regulaminu Najwyższego Sądu Administracyjnego, dla

¹⁸⁷ Są to wyroki mające znaczenie dla stron, ale w określonym przedziale czasowym, np. orzeczenie o zawieszeniu wykonania – zob. L. POTĚŠIL, V. ŠIMIČEK et al., *Soudní řád správní...*, s. 1006; zob. też np. Postanowienia NSS z dnia 28 grudnia 2004 r., č.j. 5 An 52/2004-172, www.nssoud.cz.

¹⁸⁸ Zob. Postanowienie NSS z dnia 12 stycznia 2018 r., č.j. 2 As 141/2017-19, <http://sbirka.nssoud.cz>.

¹⁸⁹ L. POTĚŠIL, V. ŠIMIČEK et al., *Soudní řád správní...*, s. 1057 i nast.; M. ŠKUREK, *Kasační stížnost ve světle novely soudního řádu správního č. 303/2011 Sb.*, in: *Aktuální otázky správního soudnictví: (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*, eds. V. SLÁDEČEK, P. MELOTÍKOVÁ..., s. 60–63; Wyrok NSS z dnia 2 lipca 2008 r., č.j. 1 Ans 5/2008-104, www.nssoud.cz.

¹⁹⁰ Zob. Postanowienie NSS z dnia 16 lutego 2006 r., č.j. 8 Azs 5/2006-30, www.nssoud.cz.

¹⁹¹ Por. Postanowienie NSS z dnia 10 listopada 2003 r., č.j. 4 Azs 32/2003-46, www.nssoud.cz.

każdego okręgu sądów okręgowych listy alfabetyczne pełnomocników, którzy zgadzają się na ich wyznaczenie¹⁹².

Skarga kasacyjna musi wskazywać zaskarżony wyrok, podstawy skargi oraz zakres zaskarżenia, a także oznaczenie momentu, w którym orzeczenie zostało doręczone skarżącemu (§ 106 ust. 1 s.ř.s.)¹⁹³. Jest on zobowiązany do wyraźnego wskazania okoliczności faktycznych i prawnych, które mogły mieć wpływ na niezgodność z prawem zaskarżonego orzeczenia, oraz do określenia zakresu kontroli orzeczenia NSS¹⁹⁴, mianowicie czy skarga dotyczy całości, czy też części wyroku. W orzecznictwie podkreśla się, że należy unikać powtarzania lub parafrazowania zarzutów sformułowanych w skardze, zawsze wskazując, jakich uchybień dopuścił się sąd I instancji¹⁹⁵. Skarga może zostać wniesiona pisemnie, ustnie do protokołu lub elektronicznie (por. § 37 ust. 2 s.ř.s.).

Skargę kasacyjną należy wnieść w ciągu 2 tygodni od daty doręczenia wyroku, a jeśli wydano postanowienie zmieniające, termin ten biegnie ponownie od daty doręczenia postanowienia. Osobie, która twierdzi, że sąd niesłusznie orzekł, że nie jest stroną postępowania, oraz osobie, która powołuje się na prawa osoby zainteresowanej dopiero po wydaniu zaskarżonego wyroku, termin na złożenie skargi kasacyjnej rozpoczyna się w dniu doręczenia wyroku ostatniej ze stron. Zasady obliczania terminu wskazuje § 40 ust. 2 s.ř.s.

Termin do wniesienia skargi kasacyjnej może nie zostać przywrócony (§ 106 ust. 2 s.ř.s.)¹⁹⁶. W przypadku uchybienia terminu nie znajduje zastosowania tryb, o którym mowa w § 40 ust. 5 s.ř.s. Wniesienie skargi z uchybieniem terminu skutkuje jej odrzuceniem¹⁹⁷.

Obowiązuje bezpośredni tryb wnoszenia skargi kasacyjnej do Najwyższego Sądu Administracyjnego. Termin dwutygodniowy zostaje zachowany, jeżeli skarga kasacyjna została złożona w sądzie, który wydał zaskarżoną decyzję. Jeżeli skarga kasacyjna została wniesiona do sądu, który wydał zaskarżoną decyzję, ten przekazuje ją Najwyższemu Sądowi Administracyjnemu bez zbędnej zwłoki, wraz z aktami sprawy. Oznakowanie akt sprawy następuje w sposób określony w § 45 ust. 2a i 3 k.s.NSS¹⁹⁸, który reguluje także sposób postępowania z oryginałem skargi kasacyjnej (§ 58 k.s.NSS). Czynności związane z przyjęciem skargi kasacyjnej wykonuje asystent sędziego, który jest upoważniony do

¹⁹² Informacje na temat konkretnego adwokata można znaleźć na stronie internetowej Czeskiego Stowarzyszenia Adwokackiego: www.cak.cz.

¹⁹³ Por. Postanowienie NSS z dnia 25 września 2003 r., čj. 5 Afs 13/2003-58, <http://sbirka.nssoud.cz>

¹⁹⁴ Zob. Wyrok NSS z dnia 22 stycznia 2007 r., čj. 8 Afs 55/2005-74, <http://www.zakony.cz>.

¹⁹⁵ Zob. Wyrok NSS z dnia 24 marca 2016 r., čj. 3 As 137/2015-45, <http://www.zakony.cz>.

¹⁹⁶ Por. Postanowienie NSS z dnia 27 sierpnia 2003 r., čj. 4 Azs 9/2003-37, <http://sbirka.nssoud.cz>.

¹⁹⁷ Postanowienie NSS z dnia 16 sierpnia 2018 r., 7 As 278/2018-21, <http://www.zakony.cz>.

¹⁹⁸ Směrnice č. 3/ 2017, Kancelářský a spisový řád Nejvyššího správního soudu (k.s.NSS) – regulamin czynności NSS, wydany na podstawie § 29 s.ř.s.

ich dokonywania na podstawie upoważnienia ogólnego lub rodzajowego obejmującego określone kategorie spraw (por. § 14 ust. 5 s.ř.s.)¹⁹⁹.

Jeżeli skarga kasacyjna nie zawiera wszystkich wymaganych elementów, należy ją uzupełnić w ciągu miesiąca od otrzymania wezwania do uzupełnienia skargi. W tym terminie skarżący może rozszerzyć skargę kasacyjną o dodatkowe zarzuty, które także musi uzasadnić. Sąd może przedłużyć termin miesięczny z ważnych powodów na wniosek strony, na okres nie dłuższy jednak niż kolejny miesiąc (§ 106 ust. 3 s.ř.s.)²⁰⁰.

Skarga kasacyjna nie ma skutku zawieszającego z mocy prawa, z wyjątkiem skargi kasacyjnej od wyroku w sprawie naruszenia finansowania kampanii wyborczej (§ 107 s.ř.s.). Jednakże Najwyższy Sąd Administracyjny może, na wniosek skarżącego, wstrzymać uprawomocnienie się zaskarżonego wyroku. Skutek suspensywny odnosi się nie tylko do wyroku sądu okręgowego, lecz także do zaskarżonego rozstrzygnięcia organu administracyjnego²⁰¹. Wstrzymanie wykonania jest możliwe, jeżeli zachodzi obawa powstania niepowetowanej, natychmiastowej, poważnej szkody dla skarżącego, a jednocześnie nie jest to sprzeczne z ważnym interesem publicznym²⁰². Przyznanie tego skutku ma charakter wstępny i nie przesądza rozstrzygnięcia NSS w sprawie zaskarżonego wyroku.

Nowelizacja nr 303/2011 Sb. miała spowodować realizację postulatów przyspieszenia i skuteczności postępowania. W jej wyniku nastąpiło przekazanie postępowania kasacyjnego NSS²⁰³. Do tego czasu postępowanie uruchomione na skutek wniesienia skargi kasacyjnej było dwuetapowe: przed sądem I instancji, a następnie Najwyższym Sądem Administracyjnym. W ramach postępowania międzyinstancyjnego (fazy przygotowawczej – *připravna fazi*) sąd I instancji podejmował czynności w trybie uchylonego obecnie § 108 s.ř.s. W przypadku wadliwości skargi kasacyjnej, polegającej na wniesieniu jej z nieznacznym uchybieniem terminu lub na wniesieniu jej przez osobę, która nie była do tego legitymowana, przewodniczący sądu podejmował kroki zmierzające do usunięcia tych wad. Jeżeli nie było podstaw do podjęcia czynności zmierzających do usunięcia wad, sąd przekazywał skargę kasacyjną pozostałym stronom postępowania i uczestnikom postępowania, tym samym umożliwiając im wypowiedzenie się co do jej treści, oraz żądał akt administracyjnych od organu lub przedstawienia innych do-

¹⁹⁹ J. ZAVŘELOVA, in: *Soudní řád správní. Komentář*, eds. L. JEMELKA et al., Praha 2013, s. 966.

²⁰⁰ Zob. np. Postanowienie NSS z dnia 22 grudnia 2004 r., č.j. 5 Afs 92/2004-64, www.nssoud.cz.

²⁰¹ Zob. L. POTĚŠIL, V. ŠIMIČEK et al., *Soudní řád správní...*, s. 1046 i nast.

²⁰² Zob. Postanowienie NSS z dnia 26 lipca 2018 r., 7 Azs 238/2018-32, <http://www.zakony.cz>.

²⁰³ V. SLÁDEČEK, *K novele správného poriadku súdneho vykonanej zákonom č. 303/2011 Sb.*, in: *Aktuální otázky správního soudnictví: (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*, eds. V. SLÁDEČEK, P. MELOTÍKOVÁ..., s. 12–17.

wodów uzupełniających. Następnie przekazywał skargę kasacyjną do NSS, wraz z opinią co do zachowania terminu wniesienia skargi kasacyjnej, a także czy została ona złożona przez legitymowany podmiot. W przypadku cofnięcia skargi kasacyjnej przed sądem I instancji, sąd ten wydawał postanowienie o zakończeniu postępowania.

W aktualnie obowiązującym stanie prawnym, na mocy § 109 s.ř.s., postępowanie kasacyjne prowadzone jest wyłącznie przez NSS, w obu etapach, który podejmuje czynności, dla których w poprzednim stanie prawnym właściwy był sąd I instancji (w tym wezwanie do usunięcia wad skargi kasacyjnej, ustanowienie zastępcy procesowego, orzeczenie o opłatach sądowych)²⁰⁴, z drobną różnicą: w przypadku braku wad usuwalnych skargi kasacyjnej żąda nie tylko akt administracyjnych od organu, ale także akt od sądu I instancji, który wydał zaskarżony wyrok. NSS bada elementy formalne skargi kasacyjnej, zachowanie terminu, wniesienie skargi przez legitymowany podmiot, dopuszczalność skargi kasacyjnej oraz czy skarżący jest reprezentowany przez adwokata, a także czy zaskarżony wyrok nie był już uprzednio weryfikowany w trybie kasacyjnym²⁰⁵. Zasadniczo NSS rozpoznaje skargę na posiedzeniu niejawnym. Rozprawa jest przeprowadzana, jeżeli NSS uzna to za konieczne albo zdecyduje o przeprowadzeniu postępowania dowodowego.

Najwyższy Sąd Administracyjny jest związany zakresem skargi kasacyjnej. Wyjątkiem od tej zasady jest jedynie sytuacja, gdy postępowanie przed sądem I instancji było dotknięte wadą, o której mowa w § 103 ust. 1 lit. c i d s.ř.s., oraz gdy decyzja organu administracji publicznej jest nieważna (§ 109 ust. 4 s.ř.s.). Wyjątkowo sąd może wziąć pod uwagę z urzędu najcięższe uchybienie proceduralne, w szczególności może to być naruszenie podstawowych praw człowieka²⁰⁶, nawet jeżeli nie zostało podniesione w skardze kasacyjnej. Brak związania zakresem skargi kasacyjnej dotyczy także sytuacji, gdy na podstawie zaskarżonego wyroku został wydany inny, który nie był zaskarżony²⁰⁷. Najwyższy Sąd Administracyjny pomija wszelkie fakty, których skarżący nie przywołał w postępowaniu przed sądem I instancji, chociaż mógł to uczynić.

Jeżeli skarga jest niezasadniona, NSS ją odrzuca. Nadto, orzeka kasacyjnie (§ 110 ust. 1 s.ř.s.), po uchyleniu zaskarżonego wyroku przekazuje sprawę do ponownego rozstrzygnięcia sądowi I instancji, który jest związany opinią Najwyższego Sądu Administracyjnego. W takim przypadku to sąd okręgowy rozstrzyga

²⁰⁴ L. HLOUCH, in: *Soudní řád správní. Komentář*, ed. L. POTĚŠIL, Praha 2014, s. 1046.

²⁰⁵ Wyrok NSS z dnia 16 lipca 2018 r., 8 As 147/2017-41, www.nssoud.cz.

²⁰⁶ Wyrok NSS z dnia 26 stycznia 2006 r., čj. 8 As 41/2005-41, www.nssoud.cz; Wyrok NSS z dnia 13 czerwca 2008 r., čj. 2 As 9/2008-77, č. 1684/2008 Sb. NSS; Wyrok NSS z dnia 18 czerwca 2009 r., čj. 8As33/2009-56, www.nssoud.cz; Wyrok NSS z dnia 4 marca 2015 r., 8 Afs 71/2012-161, www.nssoud.cz.

²⁰⁷ M. ŠKUREK, *Kasační stížnost ve světle novely soudního řádu správního č. 303/2011 Sb...*, s. 61.

o kosztach postępowania. Jeżeli w postępowaniu przed sądem okręgowym istniały podstawy do umorzenia postępowania, odrzucenia wniosku lub przekazania sprawy, NSS rozstrzyga o tym, jednocześnie uchylając wyrok sądu okręgowego, i orzeka o kosztach postępowania. Najwyższy Sąd Administracyjny oddala także skargę kasacyjną, jeżeli jest nieuzasadniona²⁰⁸. Uprawnienia orzecznicze NSS nie obejmują wydawania wyroku o charakterze merytorycznym.

Opłata sądowa za skargę kasacyjną wynosi 5 000 CZK. Opłaty są uiszczane przez naklejenie znaczków opłaty sądowej, przez wpłatę kwoty w kasie NSS lub przekazanie jej na rachunek sądowy (§ 141 k.s.NSS).

Skarga kasacyjna przewidziana w czeskim postępowaniu sądowoadministracyjnym jest uznawana za środek nadzwyczajny przysługujący od prawomocnych orzeczeń sądu pierwszoinstancyjnego. Ma charakter dewolutywny, co pozwala uznać, że postępowanie jest dwuinstancyjne, jednak bez zasadniczych kompetencji sądu I instancji w zakresie badania formalnego skargi oraz uprawnień orzeczniczych mieszczących się w ramach tzw. samokontroli sądu, znanych w p.p.s.a., czy możliwości wydawania orzeczeń w kwestiach wпадkowych. Skargę kasacyjną w czeskim postępowaniu sądowoadministracyjnym znamionuje względna suspensywność. Cechą właściwą jest nadto stosunkowo krótki czas do jej wniesienia i brak możliwości żądania przywrócenia uchybionego terminu. Jednocześnie czeski ustawodawca przewidział miesięczny termin na usunięcie braków formalnych, z możliwością jego wydłużenia. Po nowelizacji z 2011 r. postępowanie międzyinstancyjne przed sądem okręgowym w zasadzie nie istnieje, choć sąd I instancji może wykonywać czynności o charakterze procesowo-technicznym, polegające na przygotowaniu i przesłaniu akt do NSS oraz niezwłocznym przekazaniu skargi kasacyjnej w przypadku jej wniesienia do sądu okręgowego. Wszystkie czynności dotyczące badania formalnego skargi kasacyjnej oraz badania merytorycznego w postępowaniu kasacyjnym zostały ustanowione na rzecz Najwyższego Sądu Administracyjnego.

5. Republika Słowacka

Początki sądownictwa administracyjnego na ziemiach słowackich zasadniczo kształtowały się w podobny sposób, jak na ziemiach czeskich, z pewnym wyjątkami, przede wszystkim wynikającymi z węgierskiego wpływu zarówno na system państwowy, jak i administracyjny. Pozostawanie terenów słowackich w zasięgu większych wpływów monarchii węgiersko-austriackiej miało swoje odzwierciedlenie także w sądownictwie, o wiele silniejsze niż miało to miejsce w odniesieniu do ziem czeskich.

²⁰⁸ Wyrok NSS z dnia 25 lipca 2018 r., čj. 1 As 192/2018-25, www.nssoud.cz.

Sądownictwo administracyjne na ziemiach słowackich po 1918 r., kiedy to w Czechosłowacji przyjęto model austriacki, w zasadzie straciło na znaczeniu²⁰⁹. Dnia 2 listopada 1918 r. podjęto ustawę nr 3/1918 o Najwyższym Sądzie Administracyjnym, która obowiązywała do końca 1952 r. W ustawie konstytucyjnej z 1920 r. potwierdzono zarówno jego istnienie, jak i niezawisłość sędziów tego sądu. W 1937 r. przyjęto nowelizację ustawy o Najwyższym Sądzie Administracyjnym, która miała na celu przyspieszenie postępowania. Nadto, przewidziano ustanowienie sądów administracyjnych niższych stopni. Jednak nowelizacja ta nie weszła w życie.

Ustawa konstytucyjna z 1920 r. została zmieniona ustawą konstytucyjną nr 299/1938 w sprawie autonomii ziem słowackich (*O autonomii slovenskej krajiny*). Przepis § 16 tego aktu zapewniał sądową ochronę Sądu Najwyższego składającego się z niezależnych sędziów przed organami administracyjnymi ziem słowackich. Możliwość utworzenia słowackiego Najwyższego Sądu Administracyjnego stwarzał ust. 3 ustawy. W okresie tzw. państwa słowackiego Najwyższy Sąd Administracyjny Czechosłowacji utracił jurysdykcję na Słowacji. Ustawą konstytucyjną z dnia 7 maja 1940 r.²¹⁰ utworzono nowy Najwyższy Sąd Administracyjny w Bratysławie jako sąd kasacyjny. Zniesienie sądownictwa publicznego, z wyjątkiem sądu patentowego i Najwyższego Sądu Administracyjnego, który swoją jurysdykcją obejmował obszar całej Czechosłowacji, nastąpiło ustawą nr 319/1948. Podczas gdy w innych krajach europejskich rozwijało się sądownictwo administracyjne, na terenach Słowacji zaczęła obowiązywać ustawa nr 62/1952, która funkcję sądownictwa administracyjnego powierzyła prokuraturze²¹¹. Dopiero Kodeks postępowania cywilnego (*Občiansky súdny poriadok – OSP*) z 1963 r.²¹² przewidywał regulację dotyczącą kontroli rozstrzygnięć podejmowanych przez administrację publiczną.

W następstwie przemian ustrojowych, w wyniku ustawy konstytucyjnej nr 23/1991 gwarantującej sądową kontrolę administracji oraz ustawy nr 519/1991 wprowadzającej do Kodeksu postępowania cywilnego piątą część regulującą postępowanie w sprawach administracyjnych (*Správne súdnictvo*), w Słowacji nastąpiło odnowienie oraz rozwój sądownictwa administracyjnego. W doktrynie wskazuje się, że sądownictwo administracyjne nie istniało na tych tere-

²⁰⁹ Por. np. K. SKOTNICKI, *Konstytucja Republiki Słowackiej*, Warszawa 2003, s. 5.

²¹⁰ Ustanowiona ustawą nr 120/1940.

²¹¹ J. MACUR, *Soudnictví a soudní právo*, Brno 1988, s. 95; S. ŠŮREK, *Správne súdnictvo a kam s dozorom prokuratúry*, <http://www.ucps.sk>; E. BABIKOVÁ, *Protest prokurátora a správne súdnictvo*, „Justičná revue” 2006, 58, č. 3, s. 520–522.

²¹² Zákon č. 99/1963; na temat postępowania sądownoadministracyjnego prowadzonego w trybie OSP zob. np. G. CHMIELEWSKI, *Sądownictwo administracyjne na Słowacji. Wybrane zagadnienia ustrojowe*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, nr 1, s. 171–179; IDEM, *Słowacja*, w: *Sądowa kontrola administracji publicznej w Europie*, red. E. WÓJCICKA..., s. 240–253.

nach w latach 1948–1991²¹³. Dopiero od czasu rozpadu Czechosłowacji, tzn. od 1993 r., można mówić o odrębnym sądownictwie słowackim.

W 1992 r. ustanowiono Konstytucję Republiki Słowackiej²¹⁴, obowiązującą ze zmianami do dzisiaj, która w przepisie art. 141 ust. 1 stanowi, że wymiar sprawiedliwości należy do niezawisłych i bezstronnych sądów, natomiast w ust. 2 tego przepisu wskazano, że wymiar sprawiedliwości wykonywany jest we wszystkich instancjach niezależnie od innych organów państwowych²¹⁵, co pośrednio można traktować jako zapowiedź instancyjności postępowań sądowych. Przepisy art. 143 Konstytucji nie przesądzają także wprost o istnieniu instancyjności postępowania sądowego, w tym sądownoadministracyjnego, stanowiąc, że system sądów tworzą Sąd Najwyższy Republiki Słowackiej i inne sądy, a szczegółowy ustrój systemu sądów, ich właściwość, organizację i tryb postępowania określa ustawa. Z kolei treść art. 142 Konstytucji stanowi podstawę braku wyodrębniania ustrojowego sądów administracyjnych, gdyż sądy orzekając w sprawach cywilnych i karnych kontrolują także legalność rozstrzygnięć organów administracji publicznej i legalność rozstrzygnięć, postanowień albo innych działań organów władzy publicznej, jeżeli tak stanowi ustawa. Utworzenie odrębnego od sądów cywilnych i karnych pionu sądownictwa administracyjnego wymagałoby zatem zmian w regulacji konstytucyjnej. W konsekwencji sądownictwo administracyjne jest wykonywane w ramach ogólnego systemu wymiaru sprawiedliwości, a jego istotą jest z jednej strony kontrola legalności działania administracji publicznej, a z drugiej – ochrona praw publicznych podmiotowych przed działaniem lub zaniechaniem administracji publicznej²¹⁶.

Wskazane regulacje dopełnia prawo do sądu, które zostało zagwarantowane w art. 46 Konstytucji Republiki Słowackiej²¹⁷. W myśl tej regulacji każdy może dochodzić swojego prawa, w sposób określony ustawą, przed niezawisłym

²¹³ Zob. np. M. ŠTEVČEK et al., *Civilné právo procesné*, Bratislava 2010, s. 497 i nast.; M. KALOŠ, *Historicko-právny pohľad na vývoj Slovensko-Českých vzťahov a rozdelenie Československa v roku 1992*, „Historia et theoria iuris” 2013, č. 2, s. 66–76.

²¹⁴ Z dnia 1 września 1992 r. ze zm., ostatnia zmiana 37/2017 Z. z.

²¹⁵ Zob. np. L. OROSZ, J. SVÁK, B. BALOG, *Základy teórie konštitucionalizmu*, Bratislava 2011, s. 313.

²¹⁶ Zob. J. MACHAJOVÁ et al., *Všeobecné správne právo*, Bratislava 2010, s. 329; S. BOLEČEK, *Správne súdnictvo, Sládkovičove*, Banská Bystrica 2006, s. 11 i nast.; T. SEMAN, *Preskúvanie činnosti verejnej správy v správnom súdnictve*, Košice 2006, s. 27; D. GANDŽALOVÁ, *Základná právna úprava správneho súdnictva v Slovenskej republiky*, „Visegrad Journal on Human Rights” 2015, no. 2, s. 19–20, 24–25.

²¹⁷ Zob. np. J. KUBALA, *Právo na účinný prostriedok ochrany základných práv: 3D úroveň na úvahu*, „Studia Iuridica Cassoviensia” 2018, č. 1, s. 13–19; J.S. SOBIHARD, *Správny poriadok. Komentár*, Bratislava 2013, s. 251; Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego Republiki Słowackiej z dnia 13 kwietnia 2011 r., III. ÚS 322/2010-37; Postanowienia Trybunału Konstytucyjnego Republiki Słowackiej z dnia 7 grudnia 2011 r., I. ÚS 489/2011.

i bezstronnym sądem²¹⁸, a w przypadkach określonych ustawą – również przed innym organem Republiki Słowackiej. Nadto, każdy, kto twierdzi, że doznał ograniczenia swoich praw w wyniku decyzji organu administracji publicznej, może zwrócić się do sądu o zbadanie legalności takiej decyzji, chyba że ustawa stanowi inaczej. Z jurysdykcji sądu nie można wyłączyć kontroli decyzji odnoszących się do podstawowych praw i wolności. Każdy ma także prawo do odszkodowania za szkodę powstałą w wyniku bezprawnej decyzji sądu, innego organu państwowego bądź organu administracji publicznej lub niewłaściwego postępowania urzędowego. Nikt nie może zostać pozbawiony ustawowego prawa do sądu (art. 48 ust. 1 zd. 1 Konstytucji). Ustawodawca słowacki nie podniósł do rangi konstytucyjnej prawa do zaskarżalności.

Do 1989 r. sądownictwo administracyjne miało charakter jednoinstancyjny²¹⁹, z wyjątkiem spraw dotyczących zabezpieczenia społecznego. Słowackie sądownictwo pod koniec lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku oraz w pierwszej dekadzie XXI w. uległo wielu zmianom. W latach 1999–2005 realizowano projekt *Zarządzanie sądami*, którego celem była optymalizacja procedur sądowych²²⁰ oraz wypracowanie odpowiednich form ochrony sądowej w procedurze sądowniczoadministracyjnej. Celem usprawnienia systemu sądowego, które miało miejsce w latach 2002–2006, było z kolei wypracowanie skutecznego systemu sądów, między innymi przez ustanowienie sądów I instancji²²¹. Od 2003 r. sądownictwo słowackie opierało się na apelacyjnym modelu środków odwoławczych, w którym sąd odwoławczy mógł zmienić wyrok sądu pierwszoinstancyjnego²²². W orzecznictwie podkreślono, że Sąd Najwyższy RS, pomimo apelacyjnego systemu instancyjnego w systemie sądownictwa administracyjnego w Republice Słowackiej, bada przede wszystkim zgodność z prawem zaskarżonej decyzji organu administracyjnego przez sąd okręgowy jako sąd I instancji. Jednocześnie w doktrynie postulowano, aby z uwagi na brak rozdzielenia sądów administracyjnych od powszechnych przynajmniej wzmocnić ich kompetencje²²³.

²¹⁸ Zob. np. A. POLÁČKOVÁ, *Vplyv rozhodovacej činnosti Európskeho súdu pre ľudské práva na koncipovanie správneho súdnictva v SR*, in: *K aktuálnym otázkam konania a rozhodovania súdov v správnom súdnictve*, eds. I. HANZELOVÁ, J. SVÁK, Žilina 2007, s. 84, a także B. FRIDRICH, J. HERELOVÁ, *Právo na súdnu ochranu a garancie nezávislosti sudcov z pohľadu teórie a praxe*, Banská Bystrica 2015.

²¹⁹ Dwuinstancyjność postępowania została wprowadzona ustawą nr 424/2002 z dnia 19 czerwca 2002 r., zmieniającą Kodeks postępowania cywilnego, szerzej zob. J.S. SOBIHARD, *Správny poriadok...*, s. 253.

²²⁰ Zob. M. VALENTOVÍČ, R. KAVICKÝ, *Analýza systému súdnictva a jeho výkonnosti v období do roku 2010*, Bratislava 2011, s. 21.

²²¹ Zob. ibidem, s. 22.

²²² I. ŠINGLIAROVÁ, in: *Správny súdny poriadok – komentár*, Eds. I. HANZELOVÁ, I. RUMANA, I. ŠINGLIAROVÁ, Wolters Kluwer 2016, s. 504.

²²³ M. GALANDA et al., *K reforme správneho konania a správneho súdnictva na Slovensku*, Bratislava 2009, s. 68.

Do jednych z ostatnich zmian w zakresie procedury sądownoadministracyjnej należy zaliczyć zapoczątkowane zatwierdzoną przez rząd słowacki uchwałą nr 283 z dnia 5 czerwca 2013 r. zmiany legislacyjne, których podstawowym postulatem stała się potrzeba oddzielenia procedury dotyczącej prawa prywatnego od postępowania w sprawach publicznych przez wyodrębnienie z Kodeksu postępowania cywilnego osobnej regulacji w oddzielnym akcie normatywnym²²⁴.

Zasadnicza zmiana słowackiego sądownictwa administracyjnego nastąpiła dnia 1 lipca 2016 r., kiedy to na mocy ustawy nr 162/2015 *Správny súdny poriadok* (dalej: s.s.p.) regulacja postępowania sądownoadministracyjnego znalazła się w odrębnym akcie normatywnym²²⁵. Jednak mimo postulatów zgłaszanych przez przedstawicieli doktryny, nie utworzono specjalnego sądu administracyjnego²²⁶ – oddzielnego sądu administracyjnego w postaci Najwyższego Sądu Administracyjnego (*Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky*). Dotychczasowa instytucja odwołania została zastąpiona skargą kasacyjną (*v správnom súdnictve nahradiť inštitút odvolania inštitútom kasačnej sťažnosti*). Ponieważ model apelacyjny nie sprawdził się w sprawach sądownoadministracyjnych, wprowadzono model kasacyjny. Fundamentalną przyczyną zmiany była realizacja postulatu usprawnienia i przyspieszenia postępowania sądownoadministracyjnego, a także zapewnienie skuteczniejszej ochrony praw i interesów indywidualnych oraz ochrona interesu publicznego.

Do czasu nowelizacji sądownictwo administracyjne nie stanowiło odrębnego pionu sądownictwa, lecz było wykonywane w ramach sądownictwa powszechnego (tzw. wariant funkcjonalny), w którym zostały utworzone wyspecjalizowane senaty²²⁷. Współcześnie struktura sądów administracyjnych w Słowacji została określona w § 19 s.s.p. Tworzą ją: Sąd Najwyższy, sądy okręgowe oraz w przypadkach wskazanych przez przepisy także sądy rejonowe. Ostatnie ze wskazanych (*okresné súdy*) orzekają w sprawach dotyczących: stałej listy wyborców i listy wyborców, rejestracji list kandydackich do wyborów do organów samorządnych, rejestracji list kandydackich do wyborów do gmin, miast i gmin. Sądy okręgowe (*krajské súdy*) co do zasady są sądami pierwszoinstancyjnymi²²⁸. Szczególną właściwość rzeczową sądów okręgowych określają § 15–17 s.s.p.

²²⁴ Zob. np. Návrh legislatívneho zámeru rekodifikácie civilného práva procesného, Bratislava, Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky, 2013, s. 40.

²²⁵ P. JOKEĽ, *Nové právne inštitúty v spravnom sudnom poriadoku*, „Studia Iuridica Cassoviensia” 2016, roč. 4, č. 2, s. 68.

²²⁶ J. VAČOK, *Jeden súd pre správne súdnictvo*, in: *Pôsobnosť organizácia správneho súdnictva v Slovenskej republike: zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*, ed. L. TRELLOVÁ, Bratislava 2012, s. 208 i nast.; zob. też E. ZÁVADSKA, *Budúcnosť správneho súdnictva na Slovensku (Náčrt aktuálnych problémov)*, „Právny obzor” 2007, č. 5, s. 399–410; E. BABIAKOVÁ, *K niektorým aktuálnym otázkam správneho súdnictva*, „Justičná revue” 2000, č. 8–9, s. 869–872.

²²⁷ J.S. SOBIHARD, *Správny poriadok...*, s. 252.

²²⁸ I. ŠINGLIAROVÁ, in: *Správny súdny poriadok – komentár*, Eds. I. HANZELOVÁ, I. RUMANA, I. ŠINGLIAROVÁ..., s. 58.

Sądy administracyjne orzekają w składzie senatu (*senát*), ale także jednoosobowo przez przewodniczącego izby lub sędziego, jeżeli ustawa tak stanowi. Sąd Najwyższy zapewnia jednolitość orzecznictwa i zgodność z prawem (*Najvyšší súd a zabezpečuje jednotu*²²⁹). Orzeka zarówno w I instancji w sprawach wskazanych w § 11 lit. a-f s.s.p., jak i w II instancji w sprawach skarg kasacyjnych. W sprawach skarg kasacyjnych SN orzeka w składzie trzyosobowym (przewodniczący izby i dwóch sędziów), a skład siedmioosobowy przewidziany jest w sprawach skarg kasacyjnych w przypadkach wskazanych w § 22 ust. 1 s.s.p., tj. rozbieżności w orzecznictwie sądu lub organu, lub na wniosek Prokuratora Generalnego, o którym mowa w § 47 ust. 3 s.s.p., z tych samych powodów²³⁰. Sądy okręgowe orzekają w składach trzyosobowych i jednoosobowo (por. § 23 s.s.p.). W sądzie rejonowym sędziowie orzekają jednoosobowo (por. § 24 s.s.p.).

Droga sądownoadministracyjna jest dopuszczalna po wyczerpaniu administracyjnych zwykłych środków prawnych. Regulacja słowackiego postępowania sądownoadministracyjnego wskazuje na szerszy zakres kontroli administracji publicznej niż w przypadku regulacji czeskiej. Sądy administracyjne sprawują bowiem kontrolę legalności decyzji organów władzy publicznej, środków władz publicznych i innych interwencji władz publicznych, zapewniają ochronę przed bezczynnością władz publicznych i decydują o innych kwestiach przewidzianych w tej ustawie (§ 6 ust. 1 s.s.p.). Rozstrzygają w sprawie skarg na działania administracji (*správnych žalobách*)²³¹, kar administracyjnych (*správneho trestania*), praw z zakresu prawa socjalnego, azylu, zabezpieczenia (zatrzymania) i wydalania administracyjnego, bezczynności organów administracji publicznej, wygaśnięcia mandatu posła, burmistrza, burmistrza i przewodniczącego samorządowego regionu i głównego inspektora, postępowania w sprawie wniosku prokuratora o rozwiązanie partii politycznej lub specjalnego postępowania w sprawach innych praw politycznych oraz w sprawach sporów kompetencyjnych (pozytywnych i negatywnych). Nową instytucją jest zaspokojenie skarżącego. Instytucja ta pozwala pozwanemu organowi publicznemu złożyć wniosek do sądu administracyjnego w celu zaspokojenia skarżącego przez przyjęcie nowej decyzji, środka lub innej czynności, jeżeli nie ma to wpływu na prawa, chronione interesy lub obowiązki stron trzecich, a sąd administracyjny nie rozstrzygnął jeszcze sprawy.

²²⁹ O jego historii i roli w systemie sądownictwa przypomniano w specjalnym wydaniu czasopisma „De Iure” 2018, č. 1–2; Prejav predsedníčky NS SR pri príležitosti osláv 25. výročia činnosti NS SR v samostatnej Slovenskej republike, s. 6–8 oraz Príhovor predsedníčky Ústavného súdu Slovenskej republiky pri príležitosti osláv 25. výročia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, s. 9–13, www.nsud.sk.

²³⁰ Jest to nowe uprawnienie prokuratora w porównaniu z OSP – zob. I. ŠINGLIAROVÁ, in: *Správny súdny poriadok – komentár*, Eds. I. HANZELOVÁ, I. RUMANA, I. ŠINGLIAROVÁ..., s. 63.

²³¹ Zob. np. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego SR z dnia 17 maja 2016 r., sp. zn. III. ÚS 91/2016, www.ustavnsud.sk.

W postępowaniu sądowoadministracyjnym centralnym środkiem prawnym jest skarga kasacyjna (*kasáčna sťažnosti*), która ma charakter środka nadzwyczajnego (*mimoriadneho opravného prostriedku*), przysługującego od prawomocnego wyroku sądu okręgowego²³², który naruszył prawo, o ile ustawa nie stanowi inaczej. Przy czym wyrok staje się prawomocny w momencie doręczenia go ostatniej stronie w sprawie. Skarga kasacyjna ma charakter dewolutywny i względnie suspensywny²³³. Obok niej, środkiem nadzwyczajnym jest skarga o wznowienie postępowania (*žaloba na obnovu konania*). Skarga kasacyjna jest niedopuszczalna na postanowienie:

- a) dotyczące przebiegu postępowania (np. dotyczące połączenia spraw lub odroczenia rozprawy)²³⁴;
- b) w odniesieniu do którego jest dopuszczalna skarga (*sťažnosť*);
- c) o dopuszczeniu lub niedopuszczeniu osoby do wzięcia udziału w postępowaniu;
- d) dotyczące prawomocności, właściwości²³⁵ (*právomoci, príslušnosti*);
- e) dotyczące grzywny w rozumieniu § 78 s.s.p.;
- f) dotyczące wynagrodzenia biegłego i tłumacza;
- g) dotyczące skutku zawieszającego działania;
- h) dotyczące przedłużenia terminu zgodnie z § 250 ust. 2 s.s.p.;
- i) wydane w trybie prejudycjalnym, które przerywa postępowanie o wydanie orzeczenia w sprawie głównej;
- j) dotyczące wysokości kosztów postępowania (§ 439 ust. 2 s.s.p.).

Są to zatem przede wszystkim postanowienia wydane w toku postępowania, z wyjątkiem postanowienia, o którym mowa w literze j zawartej w § 439 s.s.p.

Nadto, skarga jest niedopuszczalna, jeżeli:

- a) opiera się na przyczynach innych niż określone w § 440 s.s.p.;
- b) opiera się na zarzutach, których skarżący nie powołał w postępowaniu przed sądem okręgowym, mimo że mógł to zrobić; niedopuszczalne jest powoływanie nowych faktów lub dowodów;
- c) skierowana jest tylko przeciw uzasadnieniu wyroku sądu okręgowego (*proti dôvodom rozhodnutia krajského súdu*).

Wskazane wyliczenie przyczyn niedopuszczalności skargi kasacyjnej ma charakter enumeratywny.

²³² Nie przysługuje od wyroku sądu rejonowego.

²³³ J. BARICOVÁ, in: *Správny súdny poriadok – komentár*, eds. J. BARICOVÁ, M. FEČIK, M. ŠTEVČEK, A. FILOVÁ et al., Bratislava 2018, s. 1591.

²³⁴ Zob. J. BARICOVÁ, K. GEŠKOVÁ, J. BAJÁNKOVÁ, in: *Správny súdny poriadok – komentár*, eds. J. BARICOVÁ, M. FEČIK, M. ŠTEVČEK, A. FILOVÁ et al., s. 1595.

²³⁵ Por. np. Postanowienie NS SR z dnia 27 lutego 2012 r., sp. zn. 4 Ndc 31/2011, www.najpravo.sk.

Skarga kasacyjna może zostać oparta wyłącznie na zarzucie naruszenia przez sąd okręgowy prawa w postępowaniu lub wyroku (*dôvody kasačnej sťažnosti*), polegającego na tym, że (§ 440 s.s.p.):

- a) sprawa nie podlega jurysdykcji sądu administracyjnego;
- b) osoba, która działała w postępowaniu, nie posiadała legitymacji procesowej;
- c) strona nie miała możliwości działania samodzielnie przed sądem okręgowym w całości i nie działał w jej imieniu zastępca procesowy (ustawowy lub wyznaczony);
- d) w tej samej sprawie sprawa została już rozstrzygnięta (*res iudicata*)²³⁶ lub toczy się postępowanie w tej samej sprawie (zawisłość sprawy)²³⁷;
- e) w sprawie brał udział sędzia, który powinien być wyłączony, lub niewłaściwie obsadzono skład sądu okręgowego (np. wyrok został wydany jednoosobowo, mimo że powinien go wydać senat, albo orzekł inny senat niż miał według harmonogramu prac (*rozvrhem práce*)²³⁸);
- f) naruszono przepisy proceduralne w taki sposób, że strona nie mogła skorzystać z przysługujących jej praw procesowych, co skutkowało naruszeniem prawa do rzetelnego procesu sądowego;
- g) sąd orzekł na podstawie błędu co do prawa, polegającego na tym, że posłużył się przepisem, który w konkretnym przypadku nie mógł być zastosowany (chodzi zarówno o przepis materialny, jak i procesowy), albo sąd I instancji zastosował niewłaściwą wykładnię zastosowanego przepisu²³⁹;
- h) nastąpiło odejście od ustalonej praktyki orzeczniczej w sądzie kasacyjnym²⁴⁰;
- i) sąd zignorował wiążącą opinię prawną wyrażoną w wyroku wydanym na skutek wniesienia skargi kasacyjnej;
- j) wniosek został bezprawnie odrzucony (tj. z naruszeniem: § 59 ust. 3 s.s.p. dotyczącego postępowania naprawczego, § 98 s.s.p. dotyczącego odrzucenia skargi lub § 99 s.s.p. – zawieszenie postępowania).

²³⁶ Zob. np. Postanowienie NS SR z dnia 22 grudnia 2010 r., sp. zn. 5Sžo/150/2010, www.najpravo.sk.

²³⁷ Por. Postanowienie NS SP z dnia 23 listopada 2010 r., sp. zn. 5 Cdo 77/2009, www.najpravo.sk.

²³⁸ Harmonogram prac wszystkich sądów, wydany na podstawie Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości (Vyhláška Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky o náležitostiach rozvrhu práce) nr 118/2005 ze zm., dostępny na stronie Ministerstwa Sprawiedliwości – <https://www.justice.gov.sk/RozvrhyPrace/Rozvrhprace>.

²³⁹ Zob. I. ŠINGLIAROVÁ, in: *Správny súdny poriadok – komentár*, Eds. I. HANZELOVÁ, I. RUMANA, I. ŠINGLIAROVÁ..., s. 510; zob. też Postanowienie NS SR z dnia 25 stycznia 2017 r., č. k. 6S/203/2016-61.

²⁴⁰ Zob. np. M. VRABKO, *Sú správne sudy pripravené na efektívne správne trestanie podľa nového správneho súdneho poriadku?*, in: *Vplyv Európskeho práva na kreovanie princípov z zásad správneho trestania*, eds. M. LENHART, I. HAPČOVÁ, J. HAMUEÁK, Bratislava, Bratislavské Právnické Fórum, 2016, s. 260.

Wskazane podstawy skargi kasacyjnej zostały określone w sposób taksonomiczny, ale obejmują wiele wad, do jakich mogło dojść w postępowaniu pierwszoinstancyjnym. Są to przede wszystkim uchybienia prawne wyroku. Podstawy skargi kasacyjnej muszą zostać dokładnie wskazane przez skarżącego. Sąd kasacyjny nie może domniemywać, jakie uchybienia stawia skarżący wyrokowi sądu I instancji²⁴¹. W przypadku podstaw kasacyjnych ujętych w pkt. g–i skarżący musi przedstawić argumentację prawną, którą uznaje za nieprawidłową, wskazując, na czym wadliwość ta polega. Niedopuszczalne jest w tym zakresie odesłanie do argumentacji prezentowanej przed sądem I instancji.

W skardze kasacyjnej nie można powoływać nowych faktów i dowodów, z wyjątkiem tych, które potwierdzają dopuszczalność i zachowanie terminu do wniesienia skargi kasacyjnej (§ 441 s.s.p.). Sąd kasacyjny opiera się na faktach ustalonych przed sądem okręgowym²⁴².

O nadzwyczajnym charakterze skargi kasacyjnej przesądza krąg podmiotów legitymowanych do jej wniesienia. Skarga kasacyjna może zostać wniesiona przez stronę postępowania, tj. skarżącego (*stážovateľ*), stronę biorącą udział w postępowaniu na podstawie § 41 ust. 2 s.s.p. (tj. stronę, która nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym, lecz postępowanie dotyczy jej interesu lub prawa – sąd w drodze postanowienia może dopuścić ją do udziału w postępowaniu w charakterze strony) w przypadku wydania niekorzystnego wyroku, który ją dotyczy, oraz Prokuratora Generalnego na warunkach określonych w § 47 ust. 2 s.s.p. (tzn. gdy był uprawniony do wzięcia udziału w postępowaniu, lecz tego nie zrobił)²⁴³. W słowackim postępowaniu sądowoadministracyjnym występuje tzw. pominięty skarżący (*opomenutý stážovateľ*), czyli osoba, która twierdzi, że jest stroną, ale nie występowała w takim charakterze przed sądem I instancji. Podmiotem legitymowanym do wniesienia skargi kasacyjnej jest także rada gminy, miasta, miasta lub regionu samorządowego, jeżeli podejmie decyzję w tym zakresie w drodze uchwały, o ile zachodzą okoliczności wskazane w § 442 ust. 3 s.s.p. Warunkiem wniesienia skargi kasacyjnej jest pozbawienie (*ukrátenie*) publicznych praw podmiotowych, co musi być interpretowane w sposób restrykcyjny, zatem nie może chodzić o interesy skarżącego czy nawet uzasadnione interesy, ale o prawo²⁴⁴.

Skarga kasacyjna przysługuje na wyroki i postanowienia sądu okręgowego. Na sądzie I instancji ciąży obowiązek pouczenia o przysługującym prawie do

²⁴¹ Zob. I. ŠINGLIAROVÁ, in: *Správny súdny poriadok – komentár*, Eds. I. HANZELOVÁ, I. RUMANA, I. ŠINGLIAROVÁ..., s. 511.

²⁴² Szerzej J. BARICOVÁ, in: *Správny súdny poriadok – komentár*, eds. J. BARICOVÁ, M. FEČIK, M. ŠTEVČEK, A. FILOVÁ et al..., s. 1632–1633.

²⁴³ Prokurator Generalnych był także legitymowany do wniesienia skargi kasacyjnej na podstawie OPS – szerzej zob. np. M. FEČIK, *Správny súdny poriadok a oprávnenia prokurátora*, <http://www.ucps.sk>.

²⁴⁴ Postanowienie NS SR z dnia 27 września 2017 r., 6Sžfk/23/2017, teza 6, <https://obcan.justice.sk/>; Postanowienie NS SR z dnia 21 lutego 2018 r., 6Sžk/8/2017, teza 42, www.nsud.sk.

złożenia skargi kasacyjnej. Skarga powinna zostać złożona w terminie jednego miesiąca od doręczenia orzeczenia sądu okręgowego właściwemu podmiotowi, o ile ustawa nie stanowi inaczej. Jest to termin procesowy i ograniczony. Przepisy stanowią, że w wymienionych w nich sytuacjach termin jest dłuższy lub krótszy i wynosi:

- a) 30 dni od doręczenia wyroku sądu okręgowego w przypadkach, o których mowa w § 145 ust. 2 s.s.p. (czyli 60 dni, gdyż w przypadkach wskazanych w tym przepisie orzeczenie sądu okręgowego staje się ostateczne w terminie 30 dni od doręczenia wyroku);
- b) 7 dni od doręczenia wyroku sądu okręgowego w sprawie zatrzymania (*žalobe vo veciach zaistenia*); są to bowiem tzw. sprawy pilne.

Wskazane terminy obowiązują także Prokuratora Generalnego, przy czym termin zaczyna biec od uprawomocnienia się wyroku (tj. termin ten rozpoczyna bieg od dnia doręczenia zaskarżonemu organowi administracyjnemu wyroku w myśl § 147 ust. 2 s.s.p.), a nie od doręczenia, wyrok bowiem nie podlega doręczeniu Prokuratorowi. Pominięty skarżący może wnieść skargę kasacyjną w ciągu jednego miesiąca od dnia, w którym dowiedział się o wyroku sądu I instancji, jednak nie później niż w 3 miesiące od wydania wyroku. Wydłużenie terminu do wniesienia skargi kasacyjnej w tym przypadku służy ochronie pominiętego skarżącego i urzeczywistnieniu jego prawa dostępu do sądu i prawa do sprawiedliwego procesu. Uchybiony termin nie podlega przywróceniu.

Słowacki ustawodawca przewidział pośredni sposób wnoszenia skargi kasacyjnej. Należy ją wnieść do sądu okręgowego, który wydał zaskarżony wyrok. Termin zostaje zachowany, jeżeli skarga kasacyjna została wniesiona do sądu kasacyjnego (§ 444 s.s.p.). Jednak w tym ostatnim przypadku SN przekazuje skargę do sądu I instancji w celu podjęcia czynności, o których mowa w § 450 s.s.p. W przypadku wniesienia skargi do niewłaściwego sądu okręgowego lub do sądu rejonowego termin nie zostaje zachowany, chyba że przekazanie do sądu właściwego nastąpi w terminie otwartym do jej wniesienia²⁴⁵.

Oprócz ogólnych wymagań stawianych pismom procesowym określonych w § 57 s.s.p. (oznaczenie sądu, skarżącego, przedmiotu skargi, własnoręczny podpis skarżącego), skarga kasacyjna powinna uwzględniać szczególne wymagania w postaci:

- a) wskazania zaskarżonego wyroku ze wskazaniem jego sygnatury i daty wydania, oznaczenia uczestników postępowania²⁴⁶;
- b) oznaczenia dnia, w którym zaskarżony wyrok został doręczony skarżącemu;
- c) opisu istotnych okoliczności (*opísanie rozhodujúcich skutočností*): w jakim zakresie (tzn. w całości czy w części) i z jakich przyczyn, zgodnie z § 440

²⁴⁵ I. ŠINGLIAROVÁ, in: *Správny súdny poriadok – komentár*, Eds. I. HANZELOVÁ, I. RUMANA, I. ŠINGLIAROVÁ..., s. 518.

²⁴⁶ Zob. J. BARICOVÁ, in: *Správny súdny poriadok – komentár*, eds. J. BARICOVÁ, M. FEČIK, M. ŠTEVČEK, A. FILOVÁ et al..., s. 1649.

s.s.p. (*stážnostné body*), czy są to wady postępowania (lit. a–f oraz j), czy orzeczenia (lit. g–i)²⁴⁷; elementy te mogą zostać uzupełnione tylko w terminie otwartym do wniesienia skargi kasacyjnej; podstawy skargi kasacyjnej muszą zostać precyzyjnie wskazane; niedopuszczalne jest wskazywanie nowych dowodów, gdyż sąd kasacyjny nie jest faktyczną instancją „naprawczą”, jak w przypadku tzw. pełnej jurysdykcji²⁴⁸;

d) propozycji wyroku sądu kasacyjnego.

Co do zasady wniesienie skargi kasacyjnej nie powoduje wstrzymania zaskarżonego wyroku, chyba że chodzi o wyjątki wskazane w § 446 ust. 2 s.s.p., które *ex lege* skutkują wstrzymaniem wykonania, bez konieczności wydawania rozstrzygnięcia w tym zakresie. Skarga kasacyjna zatem jest środkiem, który zasadniczo nie jest bezwzględnie suspensywny. Ponadto, na wniosek skarżącego lub pominiętego skarżącego sąd kasacyjny może przyznać skardze kasacyjnej skutek suspensywny (*odkladný účinok*), jeżeli skutki prawne zaskarżonego wyroku sądu I instancji mogłyby spowodować poważną szkodę, a skutek zawieszający nie byłby sprzeczny z interesem publicznym (§ 447 ust. 2 s.s.p.)²⁴⁹. Skutkuje to „zamrożeniem” wyroku sądu I instancji, który zewnętrznie istnieje²⁵⁰. Przyznanie skutku zawieszającego wyrokowi sądu I instancji należy do wyłącznych kompetencji sądu kasacyjnego. Orzeczenia w tym zakresie nie może wydać sąd okręgowy w postępowaniu międzyinstancyjnym.

Uczestnikiem postępowania uruchomionego na skutek wniesienia skargi kasacyjnej, czyli tym, który posiada tzw. legitymację czynną, jest ten, kto złożył skargę kasacyjną, a także osoby, które uczestniczyły w postępowaniu przed sądem okręgowym (por. § 32 i nast. s.s.p.), w którym wydano zaskarżony wyrok (§ 448 s.s.p.). Sąd kasacyjny automatycznie obejmuje je postępowaniem bez konieczności wydawania w tym zakresie orzeczenia lub konieczności składania przez nie oświadczeń o przystąpieniu do postępowania²⁵¹. Pominięcie przez sąd kasacyjnych niektórych uczestników postępowania pierwszoinstancyjnego stanowi uchybienie procesowe.

W postępowaniu kasacyjnym obowiązuje przymus adwokacki. Dlatego też ze względu na charakter tego postępowania, w którym weryfikacji poddawany jest wyrok sądu pierwszoinstancyjnego z powodu spornych kwestii prawnych,

²⁴⁷ Ibidem, s. 1650.

²⁴⁸ Ibidem, s. 1592, 1651.

²⁴⁹ Postanowienie NS SR z dnia 21 lutego 2018 r., 6Sžk/8/2017, teza 53, www.nsud.sk; Postanowienie NS SR z dnia 12 czerwca 2017 r., 10Sžak/9/2017, <https://obcan.justice.sk>; Postanowienie NS SR z dnia 24 kwietnia 2018 r., 1Sžsk/39/2017, <https://www.nsud.sk>; Postanowienie NS SR z dnia 12 lipca 2017 r., 6Sžk/6/2017, <https://www.nsud.sk>.

²⁵⁰ M. FEČIK, in: *Správny súdny poriadok – komentár*, eds. J. BARICOVÁ, M. FEČIK, M. ŠTEVČEK, A. FILOVÁ et al., s. 1654, 1660.

²⁵¹ I. ŠINGLIAROVÁ, in: *Správny súdny poriadok – komentár*, Eds. I. HANZELOVÁ, I. RUMANA, I. ŠINGLIAROVÁ..., s. 529; M. FEČIK, A. FILOVÁ, in: *Správny súdny poriadok – komentár*, eds. J. BARICOVÁ, M. FEČIK, M. ŠTEVČEK, A. FILOVÁ et al., s. 1664

niezbędne jest zachowanie profesjonalizmu. Zachowanie tego reżimu pozwala zapobiec eliminacji skarg kasacyjnych z powodu ich wadliwości²⁵². Skarżący musi być reprezentowany przez adwokata, o czym sąd okręgowy ma obowiązek pouczyć w wyroku lub postanowieniu (por § 139 ust. 1 *in fine*). Skarga kasacyjna (jak i inne wnioski w postępowaniu kasacyjnym) także musi zostać sporządzona przez adwokata (§ 449 ust. 1 s.s.p.). Niewystarczające jest pełnomocnictwo udzielone w postępowaniu przed organami administracyjnymi. Z treści udzielonego pełnomocnictwa powinno wynikać umocowanie do sporządzenia skargi kasacyjnej i reprezentacji w postępowaniu kasacyjnym²⁵³.

Wyjątki w zakresie przymusu adwokackiego wskazuje ust. 2 § 449 s.s.p., a mianowicie, gdy skarżący, skarżący pominięty albo osoba, która za niego działa lub go reprezentuje, posiada stopień naukowy drugiego stopnia – magisterium (*vysokoškolské právnické vzdelanie druhého stupňa* – por. § 489 s.s.p.), chodzi o postępowania uruchomione w trybie § 6 ust. 2 lit. c i d (skargi w sprawach społecznych, zatrzymania, azylu i wydalenia administracyjnego), skarżącym jest Centrum Pomocy Prawnej (chodzi o odmowę zapewnienia fachowej pomocy prawnej skarżącemu, który nie mógł skorzystać z pomocy adwokata z powodu braku środków finansowych, gdy sąd I instancji odrzucił skargę)²⁵⁴. Aplikant adwokacki nie może być zastępcą procesowym skarżącego w postępowaniu kasacyjnym.

Sądem właściwym w sprawie rozstrzygnięcia skargi kasacyjnej jest Sąd Najwyższy (*Najvyšší súd SR* – por. § 11 lit. g s.s.p.). Jest sądem kasacyjnym *sensu stricto*²⁵⁵.

Postępowanie międzyinstancyjne prowadzone przez sąd okręgowy na skutek wniesienia skargi kasacyjnej zostało uregulowane w przepisie § 450 s.s.p. Jeżeli skarga kasacyjna dotknięta jest wadą, o której mowa w § 449 s.s.p., tzn. gdy nie zachowano przymusu adwokackiego, a skarżący nie został prawidłowo pouczony o obowiązkach wynikających z § 449 s.s.p., sąd okręgowy zwraca skarżącego do ich usunięcia w wyznaczonym terminie, który ma charakter procesowy²⁵⁶, z pouczeniem o konsekwencjach ich nieusunięcia. Postępowanie naprawcze jest dopuszczalne wtedy, gdy skarga kasacyjna nie została wniesiona przez osobę oczywiście właściwą oraz w terminie, który w widoczny sposób nie

²⁵² J. BARICOVÁ, K. GEŠKOVÁ, J. BAJÁNKOVÁ, in: *Správny súdny poriadok – komentár*, eds. J. BARICOVÁ, M. FEČIK, M. ŠTEVČEK, A. FILOVÁ et al..., s. 1668.

²⁵³ I. ŠINGLIAROVÁ, in: *Správny súdny poriadok – komentár*, Eds. I. HANZELOVÁ, I. RUMANA, I. ŠINGLIAROVÁ..., s. 530; J. MILUČKÝ, in: *Správny súdny poriadok – komentár*, eds. J. BARICOVÁ, M. FEČIK, M. ŠTEVČEK, A. FILOVÁ et al..., s. 1679.

²⁵⁴ J. BARICOVÁ, K. GEŠKOVÁ, J. BAJÁNKOVÁ, in: *Správny súdny poriadok – komentár*, eds. J. BARICOVÁ, M. FEČIK, M. ŠTEVČEK, A. FILOVÁ et al..., s. 1674.

²⁵⁵ J. SOBIHARD, *Správny poriadok. Komentár*, 5. prepracované vydanie, Bratislava 2011, s. 234 i nast.

²⁵⁶ J. MILUČKÝ, in: *Správny súdny poriadok – komentár*, eds. J. BARICOVÁ, M. FEČIK, M. ŠTEVČEK, A. FILOVÁ et al..., s. 1677.

został przekroczony²⁵⁷. Ten sam obowiązek sąd realizuje w stosunku do pominiętego skarżącego. Sąd okręgowy w tym trybie może wezwać np. do przedłożenia pełnomocnictwa dla adwokata, który sporządził skargę kasacyjną i będzie reprezentował skarżącego w postępowaniu. Rolą sądu pierwszoinstancyjnego jest eliminowanie wad skargi kasacyjnej, pozostawiając sądowi kasacyjnemu uprawnienia orzecznicze, odciążając go tym samym od czynności, które nie są bezpośrednio z nimi związane²⁵⁸. Bez dokonania tych czynności w przypadku wydania postanowienia przez Sąd Najwyższy o odrzuceniu skargi kasacyjnej byłoby ono wadliwe i mogłoby zostać uchylone w postępowaniu wznowieniowym²⁵⁹. Po usunięciu wad sąd okręgowy rozstrzyga o uiszczeniu opłaty sądowej za skargę kasacyjną i przyjmuje wnioski o zwolnienie z opłaty sądowej.

Sąd okręgowy przesyła skargę kasacyjną do wszystkich uczestników postępowania, by mogli odnieść się do jej treści w terminie nie krótszym niż 15 dni. Jest to minimalny termin i nie należy wykluczać możliwości jego wydłużenia przez sąd I instancji na wniosek uczestnika, np. ze względu na skomplikowany charakter sprawy²⁶⁰. Sąd jednocześnie poucza, że bezskuteczny upływ tego terminu będzie oznaczał, że skarga zostanie rozpoznana bez stanowiska uczestników. Możliwość wypowiedzenia się jest przejawem zasady „równości broni” w postępowaniu kasacyjnym. Jeżeli pozostałe strony skorzystają z tego prawa, po upływie wskazanego przez sąd okręgowy terminu stanowiska pozostałych stron zostają przedstawione skarżącemu w celu zaznajomienia się z nimi.

Sąd okręgowy może domagać się od organu administracyjnego przedłożenia akt administracyjnych lub wszelkich innych dokumentów, które uzna za niezbędne do wydania wyroku, pod rygorem kary grzywny.

Po upływie terminów, o których mowa w § 450 s.s.p., sąd okręgowy przedkłada sądowi kasacyjnemu: skargę kasacyjną, stanowiska pozostałych stron, jeżeli zostały złożone, odpowiednie akta sądowe i akta administracyjne lub inne dokumenty, które uzna za niezbędne dla rozstrzygnięcia sprawy. Przekazując akta i pisma do sądu kasacyjnego, sąd okręgowy dołącza także opinię (*stanovisko krajského súdu*), czy skarga kasacyjna została złożona przez osobę uprawnioną, z zachowaniem terminu i czy skarga jest dopuszczalna. Stanowisko sądu okręgowego powinno być obiektywne, zgodne z jego ustaleniami, gdyż przesądzi o dalszym losie skargi kasacyjnej²⁶¹. Jeżeli skarga kasacyjna dotyczy orzeczeń, o których mowa w § 458 s.s.p. (dotyczące azylu), opinia sądu okręgowego

²⁵⁷ Ibidem.

²⁵⁸ Por. np. I. ŠINGLIAROVÁ, in: *Správny súdny poriadok – komentár*, Eds. I. HANZELOVÁ, I. RUMANA, I. ŠINGLIAROVÁ..., s. 534.

²⁵⁹ Ibidem, s. 544.

²⁶⁰ J. MILUČKÝ, in: *Správny súdny poriadok – komentár*, eds. J. BARICOVÁ, M. FEČIK, M. ŠTEVČEK, A. FILOVÁ et al..., s. 1683.

²⁶¹ Ibidem, s. 1689.

jest oznaczona jako „pilne”. Takie oznakowanie ma przyspieszyć postępowanie z uwagi na jego przedmiot.

Zarzuty zgłoszone przez skarżącego po upływie terminu do wniesienia skargi kasacyjnej nie wiążą sądu kasacyjnego. Sąd kasacyjny jest związany ustaleniami, na których oparł się sąd I instancji. Zasadniczo sąd kasacyjny jest związany zakresem skargi kasacyjnej i zarzutami w niej podniesionymi, z wyjątkami wskazanymi w § 453 ust. 1 i 2 s.s.p.²⁶² Nie jest związany propozycją rozstrzygnięcia sformułowanego przez skarżącego w skardze kasacyjnej (por. § 453 ust. 3 s.s.p.).

Skarga kasacyjna jest rozpatrywana co do zasady na posiedzeniu niejawnym. Rozprawa może zostać zarządzona, jeżeli sąd uzna to za konieczne (np. gdy konieczne jest ustalenie stanowisk prawnych w przypadku złożonego stanu prawnego – por. § 455 s.s.p.). Postępowanie dowodowe jest przeprowadzane wyjątkowo i w ograniczonym zakresie przez sąd kasacyjny, o ile będzie to konieczne do stwierdzenia dopuszczalności i terminu skargi kasacyjnej.

W przypadku skargi kasacyjnej na wyrok sąd I instancji SNS orzeka o niej w formie wyroku, w przypadku skargi na postanowienie zaś – postanowieniem. Jednak w przypadkach uznania skargi kasacyjnej za niedopuszczalną (§ 459 s.s.p.) albo w przypadku umorzenia postępowania (§ 460 s.s.p.) wydaje postanowienia²⁶³, także wtedy, gdy przedmiotem skargi jest wyrok.

Sąd kasacyjny w drodze postanowienia odrzuca skargę kasacyjną, uznając ją za niedopuszczalną, jeżeli:

- a) została złożona z przekroczeniem terminu;
- b) została złożona przez osobę nieuprawnioną;
- c) jest skierowana przeciwko orzeczeniu, przeciwko któremu skarga kasacyjna nie jest dopuszczalna;
- d) uchybiono przymusowi adwokackiemu (§ 449 s.s.p.);
- e) uchybiono przymusowi adwokackiemu i nie naprawiono tego uchybienia w trybie § 450 ust. 1 s.s.p., a jednocześnie nie jest to przypadek, o którym mowa w § 449 ust. 2 lit. b i c s.s.p.²⁶⁴

Odrzucenie skargi kasacyjnej jest rozstrzygnięciem procesowym, w którym sąd nie rozstrzyga o *meritum* sprawy, lecz stwierdza, że skarga kasacyjna nie spełnia przewidzianych w ustawie wymogów.

Sąd kasacyjny umarza postępowanie w drodze postanowienia, jeżeli skarga kasacyjna została cofnięta (§ 460 s.s.p.). Natomiast oddali skargę kasacyjną (wyrokiem lub postanowieniem), jeśli uzna, po przeprowadzeniu oceny mery-

²⁶² Zob. np. Wyrok NS SR z dnia 10 kwietnia 2018 r., 4Sžfk/22/2017, teza 4.3, <https://obcan.justice.sk>.

²⁶³ I. ŠINGLIAROVÁ, in: *Správny súdny poriadok – komentár*, Eds. I. HANZELOVÁ, I. RUMANA, I. ŠINGLIAROVÁ..., s. 542.

²⁶⁴ Zob. np. Postanowienie NS SR z dnia 26 października 2017 r., 8Sžk/7/2017, <https://obcan.justice.sk>; Postanowienie NS SR z dnia 20 kwietnia 2017 r., 8Sžk/7/2017, <https://obcan.justice.sk>.

torycznej, że skarga kasacyjna od wyroku sądu okręgowego jest bezpodstawna (§ 461 s.s.p.)²⁶⁵. Jest to rozstrzygnięcie o charakterze merytorycznym²⁶⁶.

Sąd orzeka kasacyjnie, jeżeli uzna, że skarga kasacyjna jest zasadna, podejmuje wyrok o uchyleniu zaskarżonego wyroku i zwraca sprawę do sądu okręgowego w celu dalszego postępowania lub do zakończenia sprawy, lub przekazania sprawy organowi. Jeżeli sąd kasacyjny doszedł do wniosku, że zaskarżona decyzja organu administracji publicznej jest niezgodna z prawem, a sąd okręgowy oddalił skargę, może zmienić wyrok sądu okręgowego, uchylając decyzję organu administracji publicznej i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania postępowania (§ 462 ust. 2 s.s.p.)²⁶⁷. Powyższe orzeczenia mają charakter merytoryczny.

Jeżeli sąd kasacyjny uchyla wyrok sądu okręgowego, orzeka również o kosztach postępowania w sądzie pierwszoinstancyjnym i drugoinstancyjnym. W przypadku przekazania sprawy do ponownego rozpoznania do sądu okręgowego, to on orzeka o kosztach postępowania. Jeżeli sąd kasacyjny orzeknie o umorzeniu postępowania, o odrzuceniu skargi kasacyjnej lub o skierowaniu sprawy, orzeknie również o kosztach postępowania także przed sądem I instancji (§ 467 s.s.p.).

W słowackim postępowaniu sądowoadministracyjnym obowiązuje zasada instancyjności, która jednak nie jest wprost zagwarantowana konstytucyjnie. Od orzeczeń sądu okręgowego przysługują jedynie nadzwyczajne środki odwoławcze w postaci skargi kasacyjnej oraz skargi o wznowienie postępowania, przy czym ta ostatnia nie ma charakteru dewolutywnego ani bezwzględnie suspensywnego²⁶⁸. Skarga kasacyjna jest środkiem o charakterze dewolutywnym i względnie suspensywnym. Postępowanie uruchomione na skutek jej wniesienia ma charakter dwuetapowy: przed sądem I instancji oraz Sądem Najwyższym jako sądem kasacyjnym. Uprawnienia sądu okręgowego w ramach postępowania międzyinstancyjnego mają ograniczony charakter, szerszy niż w przypadku czeskiego postępowania sądowoadministracyjnego, ale węższy w porównaniu z wojewódzkimi sądami administracyjnymi w Polsce. Do właściwości sądu okręgowego na tym etapie postępowania należą: czynności sprawdzające legitymację do wniesienia skargi kasacyjnej, zachowanie terminu do dokonania tej czynności, dopuszczalność skargi kasacyjnej oraz przymusu adwokackiego, a także ewentualnie podjęcie czynności zmierzających do usunięcia wad w tym zakresie. Sąd I instancji, przekazując akta sprawy do sądu kasacyjnego,

²⁶⁵ Postanowienie NS SR z dnia 27 września 2017 r., 6Sžfk/23/2017, <https://obcan.justice.sk>.

²⁶⁶ I. ŠINGLIAROVÁ, in: *Správny súdny poriadok – komentár*, Eds. I. HANZELOVÁ, I. RUMANA, I. ŠINGLIAROVÁ..., s. 546.

²⁶⁷ Wyrok NS RS z dnia 10 października 2016 r., 10Sžak/3/2016, <https://obcan.justice.sk>.

²⁶⁸ W sprawie skargi o wznowienie postępowania właściwy jest sąd, który orzekał w sprawie, por. § 480 s.s.p. W trybie § 482 s.s.p. sąd może przyznać skutek zawieszający.

przedstawia opinię dotyczącą spełnienia wskazanych warunków skargi. Nie ma jednak żadnych uprawnień orzeczniczych w tym zakresie. O niedopuszczalności skargi kasacyjnej, o umorzeniu postępowania z powodu cofnięcia skargi orzeka Sąd Najwyższy. Zasadniczo także do jego kognicji należy orzeczenie o kosztach postępowania.

6. Podsumowanie

Sądownictwo administracyjne w Rzeczypospolitej Polskiej, Republice Federalnej Niemiec, Austrii, Republice Czech oraz Republice Słowackiej wykazuje zarówno wiele podobieństw, jak i różnic, w tym głównie ustrojowych i proceduralnych. Do pierwszej grupy należy zaliczyć regulacje konstytucyjne, które nie zawsze wskazują na odrębne sądy administracyjne, co skutkuje wkomponowaniem ich w system sądów powszechnych. Prawo do sądu, w tym sądu administracyjnego, gwarantowane jest konstytucyjnie, co jest bliskie europejskim standardom, choć nie zawsze wyrażone *expressis verbis*. Ze względu na poruszaną problematykę istotne znaczenie ma to, że nie we wszystkich konstytucjach analizowanych państw wprost wprowadzono instancyjność postępowania, pozostawiając w tym zakresie ustawodawcy dowolność jej ukształtowania w drodze ustawodawstwa zwykłego. Niejednolity jest charakter środków prawnych w postępowaniu sądowoadministracyjnym, gdyż skarga kasacyjna w Republice Czeskiej oraz Republice Słowackiej ma charakter nadzwyczajny. W Austrii i Republice Czech środki nie mają charakteru powszechnego, a ich możliwość wniesienia została ustawowo ograniczona. Instancyjność postępowania sądowoadministracyjnego, związana z dewolucyjnością środków odwoławczych, nie zawsze pozwala wyodrębnić fazę postępowania międzyinstancyjnego, i to bez względu na istnienie odrębnego sądownictwa administracyjnego. Zakres kompetencji sądu I instancji jest przy tym na tyle zróżnicowany, że zasadniczo jedynym wspólnym mianownikiem analizowanych systemów jest czynność procesowo-techniczna w postaci przekazania akt sprawy, poza tym niemożliwe staje się wskazanie identycznych czynności sądu i skarżących w postępowaniu międzyinstancyjnym w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Rola sądów pierwszoinstancyjnych albo została całkowicie zredukowana jedynie do czynności o charakterze technicznym bądź wyposażono je w kompetencje do badania poprawności formalnej wniesionego środka, albo posiadają ograniczone kompetencje orzecznicze, które pozwalają zakończyć postępowanie kasacyjne bez ingerencji sądów wyższej instancji. Przyczyn tego stanu może być wiele, w tym duże znaczenie odgrywają uwarunkowania historyczne i długotrwałe tradycje sądownictwa

administracyjnego, ale także kwestia obciążenia sądów pierwszoinstancyjnych sprawami z zakresu kontroli administracji publicznej.

W konkluzji nie można zapominać o tendencjach zmierzających do zreformowania sądownictwa administracyjnego zarówno ze względu na regulację ustrojową, przez utworzenie odrębnego pionu sądownictwa, jak i udoskonalenie lub uszczegółowienie samej procedury, co stanowi przede wszystkim odpowiedź na praktyczne problemy i postulaty zgłaszane przez przedstawicieli doktryny. Jednocześnie dziwić może brak szerokiej kompetencji sądów I instancji w postępowaniu międzyinstancyjnym, zwłaszcza wtedy, gdy za główny cel tego etapu postępowania uzna się prakseologię, przekładającą się na przyspieszenie postępowania, odciążenie sądów wyższej instancji przy jednoczesnym zagwarantowaniu kontroli instancyjnej orzeczeń. Ich braku nie należy upatrywać w niewłaściwym przygotowaniu czy braku wiedzy specjalistycznej sędziów sądów pierwszoinstancyjnych do orzekania w sprawach sądownoadministracyjnych. Za przyjęciem takich rozwiązań często przemawiają względy historyczne konkretnych państw oraz ich dotychczasowe, sprawdzone jak się wydaje, doświadczenia.

Zakończenie

Rozważania przeprowadzone w niniejszej monografii wymagają podsumowania, a także wskazania spostrzeżeń oraz postulatów *de lege ferenda*.

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. w art. 176 ust. 1 gwarantuje dwuinstancyjność postępowania sądownoadministracyjnego, która została urzeczywistniona zmianami w zakresie procedury sądowej kontroli administracji publicznej od 2004 r. Wprowadzony ustawą – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi system zwyczajnych środków odwoławczych o charakterze dewolutywnym oznaczał przyjęcie modelu pionowej instancyjności postępowania sądownoadministracyjnego, umożliwiającego weryfikację orzeczeń zapadłych w toku instancji. Sądowa kontrola instancyjna oparta na skardze kasacyjnej oraz zażaleniu wymagała nie tylko odpowiedniego przygotowania ustroju sądów administracyjnych, lecz także właściwego ukształtowania samego postępowania w taki sposób, aby możliwe stały się urealnienie prawa do sądu administracyjnego, prawa do zaskarżenia, a także wartości takie, jak szybkość i rzetelność postępowania sądownoadministracyjnego.

2. Jedną z naczelnych wartości, a jednocześnie zasadą w postępowaniu sądownoadministracyjnym jest szybkość postępowania (art. 7 p.p.s.a.). W procedurze sądownoadministracyjnej czas tworzy różne kategorie temporalne, przy czym ze względu na potrzebę realizacji postulatu prakseologii w postępowaniu sądownoadministracyjnym na każdym jego etapie istotną rolę odgrywa także odpowiednie ukształtowanie postępowania odwoławczego, opartego na zasadzie dwuinstancyjności tak, by wspomniany cel mógł zostać osiągnięty bez uszczerbku dla praw konstytucyjnych i procesowych strony postępowania. Jak się wydaje, stało się tak zarówno na skutek zmian legislacyjnych z 2002 r., jak i ostatniej nowelizacji z 2015 r., odnoszących się do postępowania międzyinstancyjnego w postępowaniu sądownoadministracyjnym.

3. Problematyka postępowania międzyinstancyjnego w postępowaniu sądownoadministracyjnym ma charakter złożony i wielopłaszczyznowy. Nie może zo-

stać ograniczona jedynie do rozważań wynikających z regulacji ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, gdyż jest ona nierozzerwalnie związana również z prawem ustrojowym oraz prawem materialnym. Zawężenie pola badawczego jedynie do kwestii procesowych uniemożliwiłoby ukazanie złożoności problemów, jakie są związane z postępowaniem międzyinstancyjnym wywołanym wniesieniem dewolutywnego środka odwoławczego, czyniąc rozważania niekompletnymi i jednowymiarowymi. Z tego względu niezbędne jest odniesienie do takich kwestii zasadniczych, jak: instancja i instancyjność oraz ich rodzaje, funkcje instancyjności, prawo do sądu, prawo do zaskarżenia, wskazanie, że pojęcie zaskarżalności jest szersze od instancyjności czy też wskazanie na pojęcie środka odwoławczego i modele kontroli instancyjnej.

4. Postępowanie międzyinstancyjne w postępowaniu sądowoadministracyjnym jest procedurą o charakterze niesamoistnym w tym znaczeniu, że jego byt uzależniony jest od wniesienia dewolutywnego środka odwoławczego. Stanowi ono pierwszy etap postępowania odwoławczego, za czym może przemawiać umiejscowienie go w systematyce ustawy w regulacji działu IV p.p.s.a. zatytułowanego *Środki odwoławcze*, dotyczącej skargi kasacyjnej oraz zażalenia. Normy zawarte w rozdziale 1. i 2. tego działu odnoszące się do tego etapu postępowania zostały zasadniczo ujęte w ich początkowej części. Przepisy regulujące to postępowanie mają celowościowy charakter. Bez względu na szerokie czy też wąskie ujęcie tej procedury wypełnia ona postulat prakseologii procedury sądowoadministracyjnej, przyczyniając się do podniesienia efektywności postępowania odwoławczego.

5. Ustawowa regulacja postępowania międzyinstancyjnego w postępowaniu sądowoadministracyjnym została oparta na złożonej metodzie. Ustawodawca bowiem w początkowych przepisach odnoszących się do postępowania ze skargi kasacyjnej i zażalenia zawarł częściową regulację postępowań międzyinstancyjnych, natomiast w pozostałym zakresie odsyła do przepisów rozdziału 1. działu IV p.p.s.a., z uwzględnieniem charakteru oraz specyfiki tego postępowania, wyrażających się w tym, że toczy się ono wyłącznie przed wojewódzkim sądem administracyjnym. Jest to zatem postępowanie o względnie skoncentrowanych granicach prawnej regulacji (art. 173–179a p.p.s.a. oraz art. 194–196 p.p.s.a.). Posłużenie się przez ustawodawcę metodą odpowiedniego stosowania należy uznać za trafne, zwłaszcza zaś biorąc pod uwagę zasady poprawnej legislacji i wynikający z niej wymóg zwięzłości tekstu prawnego. Rozważenia przez ustawodawcę może wymagać kwestia wyraźnego wyodrębnienia w systematyce postępowania kasacyjnego i zażaleniowego pierwszej ich fazy, czyli postępowania międzyinstancyjnego. Zabieg ten, mający walor bardziej techniczny niż merytoryczny, uczyniłby procedurę odwoławczą bardziej czytelną i transparentną dla obywatela. Spełnienie tego postulatu *de lege ferenda* odpowiadałoby współczesnemu trendowi ustawodawczemu tworzenia prawa zrozumiałego dla jego adre-

satów. Już sama lektura przepisów ustawy rodziłaby świadomość dwufazowości postępowania wywołanego wniesieniem środka odwoławczego najpierw przed sądem I instancji, a następnie, przy braku możliwości wykorzystania trybu autokontroli lub braku przesłanek do jego umorzenia, przed Naczelnym Sądem Administracyjnym.

6. Na międzyinstancyjne postępowanie w postępowaniu sądowoadministracyjnym składa się ciąg sformalizowanych, uporządkowanych, celowych i niejednolitych czynności sądu oraz stron, które mogą zostać sklasyfikowane według różnych kryteriów. Można wyodrębnić pięć zasadniczych grup czynności sądu: badanie dopuszczalności środka odwoławczego, wykorzystanie kompetencji autokontrolnych, o ile zachodzą przesłanki prawem określone, orzeczenia wpływające na dalszy bieg postępowania odwoławczego, podjęcie orzeczeń w kwestiach wпадkowych, czynności procesowo-techniczne. Przyjmując optykę strony, należy wskazać na czynności wywołujące bezpośredni lub pośredni wpływ na bieg postępowania. Wszystkie te czynności kumulatywnie wyznaczają zakres postępowania międzyinstancyjnego w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

7. Rozwój regulacji prawnej dotyczącej przyspieszenia postępowania sądowoadministracyjnego wskazuje na istotne zmiany konstrukcyjne w zakresie kompetencji wojewódzkich sądów administracyjnych w postępowaniu międzyinstancyjnym w procedurze sądowoadministracyjnej, zwłaszcza w postępowaniu kasacyjnym, w porównaniu z ich pierwotnym kształtem. Wzorem postępowania zażaleniowego sądy I instancji zyskały kompetencje do autoremedury oraz umorzenia postępowania odwoławczego w pierwszej fazie postępowania odwoławczego. Zmiany legislacyjne dokonane nowelizacją z dnia 9 kwietnia 2015 r. zasługują na pozytywną ocenę zarówno z punktu widzenia normatywnego, jak i dążenia ustawodawcy do pogłębienia realizacji postulatu prakseologii w postępowaniu sądowoadministracyjnym. W ich wyniku, po pierwsze, wojewódzkie sądy administracyjne dostały instrumenty kompetencyjne do odciążenia Naczelnego Sądu Administracyjnego w postaci możliwości zastosowania trybu samokontroli w przypadkach zakreślonych ustawowo, czyli wydania orzeczenia o uchyleniu zaskarżonego wyroku lub postanowienia, rozstrzygnięcia na wniosek strony także o zwrocie kosztów postępowania kasacyjnego i na tym samym posiedzeniu ponownego rozpoznania sprawy. Po drugie, rozwiązanie to z punktu widzenia skarżącego jest korzystne, gdyż jego rezultatem jest orzeczenie wolne od wad i uchybień, wydane w terminie krótszym niż miałyby to miejsce w przypadku konieczności wydania go przez sąd odwoławczy. Kwestią otwartą pozostaje częstotliwość wykorzystywania trybu autoremedury przez sądy pierwszoinstancyjne. Przegląd orzecznictwa wskazuje, że najczęstszymi przyczynami zastosowania trybu samokontroli przez sądy I instancji są przesłanki nieważności postępowania, rzadziej zaś pozostałe, uzasadniające jego zastosowanie. Z uwagi na powyższe zbyteczne wydaje się podjęcie

prac legislacyjnych zmierzających do poszerzenia kompetencji sądu I instancji w omawianym zakresie, gdyż mogłoby to stanowić zniweczenie z jednej strony roli Naczelnego Sądu Administracyjnego, jako sądu nadrzędnego instancyjnie, a z drugiej subsydiarnej względem postępowania odwoławczego *ad quo* roli postępowania międzyinstancyjnego. Na równie pozytywną ocenę zasługuje dopuszczenie umorzenia postępowania kasacyjnego przez wojewódzki sąd administracyjny na skutek cofnięcia skargi kasacyjnej. Regulacja ta stanowi bowiem wypełnienie dotychczasowej luki ustawowej, sygnalizowanej przez sędziów, a jej wprowadzenie umożliwi zakończenie postępowania bez konieczności angażowania Naczelnego Sądu Administracyjnego, co oznacza szybsze uprawomocnienie się orzeczenia sądu I instancji.

8. Krytycznej uwagi wymaga niejednolita terminologia przesłanki „oczywistości”, uzasadniającej zastosowanie trybu autokontrolnego w postępowaniu kasacyjnym (podstawy skargi kasacyjnej są oczywiście usprawiedliwione) i zażaleniowym (zażalenie oczywiście uzasadnione). *De lege ferenda* należy postulować zmianę, która usunie wszelkie wątpliwości i przyczyni się do zachowania większej spójności w obrębie jednego aktu normatywnego przez zastosowanie jednolitej formuły owej oczywistości.

9. Kolejny wniosek *de lege ferenda* należy zgłosić w stosunku do braku ustawowego wyraźnego wskazania zakazu ponownego zastosowania trybu autokontroli w przypadku zaskarżenia orzeczenia wydanego pierwotnie w tym trybie. Obecnie ustawa takiej regulacji nie zawiera, a wydaje się, że po pierwsze, nie można *a priori* wykluczyć sytuacji zaskarżenia orzeczenia wydanego w trybie autokontroli, a po drugie, ponowne zastosowanie omawianego trybu może powodować swoistego rodzaju zapętlenie instancyjne i skutkować utknięciem sprawy przed sądem I instancji.

10. Pozytywnej oceny wymaga zmiana ustawowa wynikająca z art. 177 § 3–6 p.p.s.a. zmodyfikowanego na skutek nowelizacji ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w wyniku której wprowadzono regulację odnoszącą się do biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej w przypadku odmowy sporządzenia jej przez pełnomocnika przyznanego w ramach pomocy prawnej. W ten sposób ustawodawca przewidział sytuację ponownego rozpoczęcia biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej w zależności od zdarzeń procesowych w postępowaniu międzyinstancyjnym, wykorzystując w tym zakresie wzorce austriackie.

11. W świetle postulatu prakseologii postępowania sądownoadministracyjnego pozytywnie należy ocenić dodanie do art. 176 p.p.s.a. paragrafu 2, na mocy którego skarga kasacyjna, poza wymaganiami wskazanymi w § 1 tego przepisu, powinna czynić zadość wymaganiom przewidzianym dla pisma strony oraz zawierać wniosek o jej rozpoznanie na rozprawie albo oświadczenie o zrzeczeniu

się rozprawy. Przedmiotowe oświadczenie ma w tym kontekście istotnie znaczenie, nadto powoduje redukcję kosztów postępowania. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje skargę kasacyjną na posiedzeniu niejawnym, gdy strona, która ją wniosła, zrzekła się rozprawy, a pozostałe strony w terminie 14 dni od dnia doręczenia skargi kasacyjnej nie zażądały przeprowadzenia rozprawy (art. 182 § 2 p.p.s.a.), bez względu na to, na jakiej podstawie sformułowano zarzuty.

12. Uznając potrzebę istnienia możliwości odmowy sporządzenia skargi przez profesjonalnego pełnomocnika w ramach przyznanego prawa pomocy, gdyż pełni ona funkcję swoistego rodzaju przedsądu, czyli wstępnej selekcji zasadności skargi kasacyjnej, należy podkreślić brak wskazówek dla sądu pomocnych przy ocenie zachowania „zasad należytej staranności”. Aktualnie ocena ta dokonywana jest przez sąd *ad casum*, ten bada bowiem „zasady należytej staranności”, ustalając je w konkretnej sytuacji.

13. Krytycznie należy ocenić brak regulacji wprost odnoszącej się do kwestii przekazania stronie opinii o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej, gdy została ona sporządzona z naruszeniem zasad należytej staranności. Sporne przy tym pozostaje, czy sąd wydaje niezaskarżalne postanowienie, czy też wystarczy zwykła forma pisemna, której adresatem jest organ samorządu zawodowego. Brak tej regulacji w obowiązującej ustawie oraz wskazania ewentualnego charakteru postępowania, na którym miałyby zostać wydane rzeczowe postanowienie, pozwala uznać za słuszne drugie ze wskazanych stanowisk. Jednocześnie problematyka ta może stanowić przedmiot prac legislacyjnych, zmierzających do usunięcia istniejącej luki.

14. Regulacja konstytucyjna nie zakazuje istnienia, oprócz instancyjności pionowej, także zaskarżalności poziomej. Jej przejawem w postępowaniu sądownoadministracyjnym jest sprzeciw na postanowienie referendarza wydane w trybie art. 260 § 2 zd. 2 p.p.s.a. *De lege ferenda* należy zgłosić poszerzenie zakresu spraw, które mogłyby zostać nią objęte, w szczególności na orzeczenia dotyczące kosztów postępowania orzeczonych po raz pierwszy w postępowaniu przed NSA oraz zapadłe w postępowaniu uproszczonym, ale także postanowienia o odrzuceniu wniosku o wyłączenie sędziego wydanego w trybie art. 22 § 4 p.p.s.a., postanowienia wydawane w ramach policyjnej sesyjnej (kary porządkowe). Istotne staje się określenie nazwy postępowania, które miałyby miejsce między przekazaniem sprawy do innego składu orzekającego. Nie powinno to być postępowanie międzyinstancyjne, gdyż nie chodzi o dewolucję kompetencji między instancjami. Właściwsza nazwa to postępowanie międzyzażalenio-we, międzyodwoławcze, jeżeli akcent zostanie położony na środek zaskarżenia, lub wewnątrzsądowe albo międzyprocesowe dla podkreślenia charakteru tego postępowania. Niezbędne byłoby również określenie zakresu czynności, jakie mogą być podejmowane na tym etapie postępowania zarówno przez sąd, jak

i skarżącego. Ich spektrum mogłoby być węższe niż w przypadku postępowania międzyinstancyjnego występującego w instancyjności pionowej i ograniczać się do badania poprawności formalnej środka, umorzenia postępowania i czynności procesowo-technicznych. I choć należy podzielić stanowisko Trybunału Konstytucyjnego i doktryny co do braku uzasadnienia konieczności zagwarantowania zaskarżalności wszystkich orzeczeń sądowych, wydaje się, że katalog wskazanych spraw ma istotne znaczenie dla strony, stąd potrzeba dopuszczalności ich zaskarżenia w trybie zaskarżalności poziomej.

15. Analiza komparatystyczna wskazuje, że polska regulacja postępowania międzyinstancyjnego w postępowaniu sądowoadministracyjnym, mimo sygnalizowanych braków i niedostatków, jest wystarczająca dla osiągnięcia pokładanych w niej nadziei na przyspieszenie postępowania. W szczególności pozytywnie, z punktu widzenia strony, należy ocenić stosunkowo długi czas do wniesienia skargi kasacyjnej, do uzupełnienia jej braków formalnych, a także dopuszczalność przywrócenia terminu do wniesienia środków odwoławczych, co nie stanowi reguły w badanych reżimach prawnych innych państw. Ustawodawca wzorem regulacji austriackiej może rozważyć kwestię zrzeczenia się prawa do środka odwoławczego. Ocena przydatności tej instytucji, wprowadzonej już w polskim postępowaniu administracyjnym w postaci zrzeczenia się prawa do odwołania, może stanowić cenne źródło wiedzy, a jej ewentualne wprowadzenie może przyczynić się do podniesienia efektywności postępowania sądowoadministracyjnego.

Bibliografia

Publikacje

- ADAMIAK A., *Koncepcja sankcji nieważności w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, w: „Ratio est anima legis”. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Janusza Trzczińskiego, red. J. GÓRAL, R. HAUSER, J. REPEL, M. ZIRK-SADOWSKI, Warszawa 2007.
- ADAMIAK B., *Model sądownictwa administracyjnego a funkcje sądownictwa administracyjnego*, w: *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. STELMASIAK, J. NICZY-PORUK, S. FUNDOWICZ, Lublin 2003.
- ADAMIAK B., *Odwołanie w polskim systemie postępowania administracyjnego*, Wrocław 1980.
- ADAMIAK B., *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2014.
- ADAMIAK B., *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Komentarz*, Warszawa 2017.
- ADAMIAK B., *Tok instancji przed organami samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 9.
- ADAMIAK B., *Uwagi o modelu dwuinstancyjnego postępowania sądownoadministracyjnego*, w: *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności*, Łódź 2004.
- ADAMIAK B., *Wspólne wartości regulacji prawa procesowego*, w: „System Prawa Administracyjnego”, red. R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI, A. WRÓBEL, T. 9: *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2010.
- ADAMIAK B., w: BORKOWSKI J., ADAMIAK B., *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2008.
- ADAMIAK B., BORKOWSKI J., *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, Warszawa 2015.
- ADAMIAK B., BORKOWSKI J., *Postępowanie administracyjne a postępowanie cywilne – porównanie funkcji i zasad*, w: *Prawo – Administracja – Obywatele. Księga poświęcona Eugeniuszowi Smoktunowiczowi*, red. A. JAMRÓZ i in., Białystok 1997.
- Administrative Law of the European Union, Its Member States and the United States. A comparative analysis*, Eds. R. SEERDEN, F.A.M. STROINK, Cambridge–Antwerp–Portland 2002.
- AKERBERG A., *Środki odwoławcze. Komentarz do art. 393–441 Kodeksu postępowania cywilnego*, Warszawa 1933.

- ANTONIOLLI W., KOJA F., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien 1996.
- ARTYMIAK G., „Instancja pozioma” jako jedna z propozycji usprawnienia postępowania karnego – uwagi „de lege lata” i „de lege ferenda”, w: *Funkcje procesu karnego. Księga jubileuszowa Janusza Tylmana*, red. T. GRZEGORCZYK, Warszawa 2011.
- ARTYMIAK G., *Realizacja prawa do sądu właściwego w sprawach karnych jako gwarancja rzetelnego procesu – zagadnienia wybrane*, w: *Rzetelny proces karny. Księga jubileuszowa profesora Zofii Świdry*, red. J. SKORUPKA, Warszawa 2009.
- BABIAKOVÁ E., *K niektorým aktuálnym otázkam správneho súdnictva*, „Justičná revue” 2000, č. 8–9.
- BABIAKOVÁ E., *Protest prokurátora a správne súdnictvo*, „Justičná revue” 2006, 58, č. 3.
- BABIARZ S., w: *Doradca podatkowy przed sądem administracyjnym*, red. S. BABIARZ, B. DAUTER, S. MARCINIAK, A. MUDRECKI, Warszawa 2009.
- BACZYŃSKI Ł., HAUSER R., *Niemieckie ogólne sądownictwo administracyjne*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 4–5.
- BAGIŃSKA L., *Skarga kasacyjna i nadzwyczajna w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2018.
- BAKUŃ-NAWŁOKA U., *Sądowa kontrola administracji na przykładzie przyznawania dofinansowania z zakresu prowadzenia polityki rozwoju*, „Iustitia” 2016, nr 1.
- BANASZAK B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2017.
- BANASZAK B., MICHALSKA J., *Artykuł 145a ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w świetle Konstytucji RP*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016, nr 4.
- BAR L., *Sądowa kontrola decyzji administracyjnych*, „Państwo i Prawo” 1973, z. 3.
- BAR L., *Z dyskusji na temat sądowej kontroli administracji*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1956, nr 12.
- BAR L., STEMBROWICZ J., *O potrzebie sądowej kontroli administracji*, „Państwo i Prawo” 1957, nr 1.
- BARGIEL A., LUBAS T., *Pelnomocnik przed sądem administracyjnym*, „Palestra” 2010, nr 1–2.
- BARICOVÁ J., in: *Správny súdny poriadok – komentár*, eds. J. BARICOVÁ, M. FEČIK, M. ŠTEVČEK, A. FILOVÁ et al., Bratislava 2018.
- BARICOVÁ J., GEŠKOVÁ K., BAJÁNKOVÁ J., in: *Správny súdny poriadok – komentár*, eds. J. BARICOVÁ, M. FEČIK, M. ŠTEVČEK, A. FILOVÁ et al., Bratislava 2018.
- BAXA J.M., *Reforma českého správního soudnictví*, „Právní rádce” 2002, č. 1.
- BAXA J., *Sądownictwo administracyjne w Czechach*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2007, nr 2.
- BEPLER K., *Die Gegnerzustimmung zur Sprungrevision – ein Verfahrensvergleich*, „Die Neue Juristische Wochenschrift” 1989.
- BERECZKO A., MIRUĆ A., *O wartościach w prawie administracyjnym*, w: *Racjonalny ustawodawca. Racjonalna administracja*, red. D.R. KIJOWSKI, A. MIRUĆ, A. BUDNIK, Białystok 2016.
- BERGER W., KLEISER Ch., *Die Revision an den Verwaltungsgerichtshof*, „Zeitschrift der Verwaltungsgerichtsbarkeit” 2014.
- BERNATT M., *Konstytucyjne aspekty sądowej kontroli działalności administracji (między efektywnością a powściągliwością)*, „Państwo i Prawo” 2017, z. 1.
- BERUTOWICZ W., *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1947.
- BERUTOWICZ W., *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 2005.
- BERUTOWICZ W., *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 2008.

- BIK M., *Autokontrola decyzji administracyjnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2007, nr 11.
- BINDER W., *Ustawa o NTA z komentarzem*, Warszawa 1926.
- BLADOWSKI B., *Dopuszczalność środków odwoławczych w postępowaniu cywilnym*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Badania Prawa Sądowego” 1985, z. 24.
- BLADOWSKI B., *Funkcja zażalenia w praktyce postępowania cywilnego*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Badania Prawa Sądowego” 1974, nr 1.
- BLADOWSKI B., *Metodyka pracy sędziego cywilisty*, Warszawa 2013.
- BLADOWSKI B., *Nowy system odwoławczy w postępowaniu cywilnym*, Warszawa–Zielona Góra 1996.
- BLADOWSKI B., *Środki odwoławcze w postępowaniu cywilnym*, Kraków 2001.
- BLADOWSKI B., *Środki odwoławcze w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2013.
- BLADOWSKI B., *Wstępne czynności sądowe w cywilnym postępowaniu odwoławczym*, „Nowe Prawo” 1974, nr 11.
- BLADOWSKI B., *Zażalenie w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2013.
- BLANKE H.J., in: *Verwaltungsgerichtsordnung*, Hrsg. H. SODAN, J. ZIEKOV, Baden-Baden 2014.
- BLĄSZCZAK Ł., *Dopuszczalność skargi kasacyjnej w procesie cywilnym ze względu na wymagania formalne i konstrukcyjne*, cz. 1, „Radca Prawny” 2008, nr 3.
- BLĄSZCZAK Ł., w: *Postępowanie cywilne*, red. E. MARSZAŁKOWSKA-KRZEŚ, Warszawa 2013.
- BŁYSTAK L., KAZEK M., *Koszty postępowania sądownoadministracyjnego*, Warszawa 2015.
- BOGOMILSKI B., *Tok instancji w postępowaniu administracyjnym*, „Rada Narodowa – Gospodarka – Administracja” 1974, nr 10.
- BOGUSZ M., *Granice przedmiotowe prawa do sądu*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, T. 13.
- BOGUSZ M., *Zasada dwuinstancyjności a zasada zaskarżalności rozstrzygnięć wydawanych w postępowaniu administracyjnym w pierwszej instancji (uwagi na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, T. 38.
- BOLEČEK S., *Správne súdnictvo, Sládkovičove*, Banská Bystrica 2006.
- BORKOWSKI G., *Skarga kasacyjna – po roku obowiązywania ustawy*, „Monitor Podatkowy” 2005, nr 3.
- BORKOWSKI J., *Kontrola zgodności z prawem decyzji administracyjnych sprawowana przez Naczelný Sąd Administracyjny*, „Nowe Prawo” 1985, nr 9.
- BORKOWSKI J., *Model normatywny sądowej kontroli administracji państwowej w Polsce*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1988, nr 41.
- BORKOWSKI J., *Procedura sądownoadministracyjna i jej przekształcenia*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5–6.
- BORKOWSKI J., *Reforma polskiego sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 5.
- BORKOWSKI J., *Ustawy o dwuinstancyjnym sądownictwie administracyjnym, cz. I*, „Monitor Prawniczy” 2003, nr 7.
- BORKOWSKI J., *Ustawy o dwuinstancyjnym sądownictwie administracyjnym – cz. II*, „Monitor Prawniczy” 2003, nr 8.
- BORKOWSKI J., *Wykład prof. dr. hab. Janusza Borkowskiego „Sądownictwo administracyjne na ziemiach polskich”*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 1.
- BORKOWSKI J., *Zakres nadzoru sprawowanego przez SN nad orzecznictwem NSA*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1988, T. 39 [wyd. PAN, Łódzkie Towarzystwo Naukowe].

- BORKOWSKI J., w: ADAMIAK B., BORKOWSKI J., *Polskie postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 1999.
- BORKOWSKI M., *Zaskarżenie uzasadnienia wyroku w skardze kasacyjnej*, „Przegląd Podatkowy” 2010, z. 10.
- BORUCKA-ARCTOWA M., *Sprawiedliwość proceduralna a orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i jego rola w okresie przemian systemu prawa*, w: *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, red. J. TRZCIŃSKI, A. JANKIEWICZ, Warszawa 1996.
- BOSCH E., SCHMIDT J., *Praktische Einführung in das verwaltungsgerichtliche Verfahren*, Stuttgart 2012.
- BRONIEWICZ W., *Apelacja, kasacja, skarga kasacyjna w postępowaniu cywilnym (Problematyka terminologiczna)*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 3.
- BRONIEWICZ W., *Dopuszczalność środków odwoławczych w postępowaniu cywilnym ze względu na przedmiot zaskarżenia*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 5.
- BRONIEWICZ W., *Istota i rodzaje zażalenia w postępowaniu cywilnym*, „Przegląd Sądowy” 2001, nr 1.
- BRONIEWICZ W., *Pojęcie legitymacji procesowej*, w: *Studia z procesu cywilnego*, red. K. KORZAN, Katowice 1986.
- BRONIEWICZ W., *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1998.
- BRYLAK J., *Institucja Gravamen w postępowaniu karnym*, Warszawa 2013.
- BRYLAK L., *Skarga kasacyjna i nadzwyczajna w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2018.
- BUSZYŃSKI M., *O reformę sądownictwa administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 5.
- CADER A., *Zażalenie na postanowienie prokuratora o odmowie wszczęcia lub umorzeniu postępowania przygotowawczego w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego*, „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego” 2003, T. 14.
- CELIŃSKA-GRZEGORCZYK K., *Gravamen w polskim postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Przegląd Sądowy” 2016, nr 3.
- CELIŃSKA-GRZEGORCZYK K., *Kompetencje sądów administracyjnych*, w: „System Prawa Administracyjnego”, red. R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI, A. WRÓBEL, T. 10: *Sądowa kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2014.
- CHLEBNY J., *Sądowa kontrola administracji w świetle rekomendacji Rady Europy*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 12.
- CHMIELEWSKI G., *Sądownictwo administracyjne na Słowacji. Wybrane zagadnienia ustrojowe*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, nr 1.
- CHMIELEWSKI G., *Słowacja*, w: *Sądowa kontrola administracji publicznej w Europie*, red. E. WÓJCICKA, Warszawa 2017.
- CHMIELEWSKI K., *Zmiany kompetencji sądownictwa administracyjnego we województwach Poznańskim i Pomorskim*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny” [Poznań] 1924, R. 4.
- CHMURSKI A., *Nowa Konstytucja*, Warszawa 1935.
- CHMURSKI A., *Postępowanie administracyjne w stosunku do sądownictwa administracyjnego*, w: *Pierwszy Polski Kongres Nauk Administracyjnych*, z. 2, Warszawa 1929.
- CHRÓŚCIELEWSKI W., KMIĘCIAK Z., TARNO J.P., *Reforma sądownictwa administracyjnego – oczekiwania i zagrożenia*, w: *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności. Profesorowi zwyczajnemu dr. hab. Januszowi Borkowskiemu przyjaciele i uczniowie*, Łódź 2004.

- CHRÓŚCIELEWSKI W., TARNO J.P., *Trójstopniowy model sądownictwa administracyjnego a jednoinstancyjne postępowanie administracyjne*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 5.
- CICHOŃ P., *Wpływy francuskie w administracji Księstwa Warszawskiego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Historyczne” 2013, T. 140, nr 1.
- CIECHANOWSKA J., *Ograniczenia i nadużycia prawa dostępu do sądu w sprawach sporów jednostki z administracją publiczną*, w: *Jednostka wobec władczej ingerencji administracji publicznej*, cz. 3, red. E. WÓJCICKA, Częstochowa 2013.
- CIEŚLAK M., *Polska procedura karna: podstawowe założenia teoretyczne*, Warszawa 1984.
- CIEŚLAK S., *Formalizm postępowania cywilnego*, Warszawa 2008.
- CIEŚLAK S., *W kwestii możliwości przyjęcia odmiennych skutków procesowych niezachowania przez skarżącego wymagań prawnych apelacji, kasacji i zażalenia*, „Monitor Prawniczy” 2002, nr 11.
- CIEŚLAK Z., *Zasada formalizmu przy wnoszeniu środków odwoławczych w postępowaniu cywilnym*, „Przegląd Sądowy” 2001, nr 4.
- CZARNIK Z., ŻUKOWSKI L., *Wybrane problemy sądownictwa administracyjnego – kilka uwag „de lege ferenda”*, w: *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, red. Z. KMIECIAK, W. CHRÓŚCIELEWSKI, Warszawa 2018.
- CZARNOTA T., *Kilka uwag w przedmiocie modelu prawnego kasacji w projekcie ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wniesionym przez Prezydenta RP*, w: *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. STELMASIAK, J. NICZYPORUK, S. FUNDOWICZ, Lublin 2003.
- CZECHOWSKI P., *Opinie dotyczące Raportu „Model ustrojowy sądownictwa administracyjnego”*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 5.
- CZEPIK A., ZYCH K., *Zaskarżalność orzeczeń w przedmiocie kosztów procesu i instytucja zażalenia poziomego*, „Jurysta” 2013, nr 4.
- CZESZEJKO-SOCHACKI Z., *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (ogólna charakterystyka)*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11–12.
- CZYBUŁKA D., in: *Verwaltungsgerichtsordnung*, Hrsg. H. SODAN, J. ZIEKOV, Baden-Baden 2014.
- Czynności procesowe zawodowego pełnomocnika w sprawach administracyjnych i sądowno-administracyjnych*, red. H. KNYSIAK-MOLCZYK, Warszawa 2013.
- DANIEL P., *Wstrzymanie wykonania aktu lub czynności w postępowaniu sądowno-administracyjnym*, Warszawa 2013.
- DAUTER B., *Metodyka pracy sędziego*, Warszawa 2008.
- DAUTER B., *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2009.
- DAUTER B., *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2012.
- DAUTER B., *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2014.
- DAUTER B., *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2018.
- DAUTER B., *Zarys metodyki pracy sędziego sądu administracyjnego*, wyd. 1., Warszawa 2008.
- DAUTER B., w: *Metodyka pracy w sądach administracyjnych*, red. J. DRACHAL, Warszawa 2015.
- DAUTER B., w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. B. DAUTER, B. GRUSZCZYŃSKI, A. KABAT, M. NIEZGÓDKA-MEDEK, Kraków 2005.
- DAUTER B., w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. B. DAUTER, B. GRUSZCZYŃSKI, A. KABAT, M. NIEZGÓDKA-MEDEK, Warszawa 2009.

- DAUTER B., w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. B. DAUTER, B. GRUSZCZYŃSKI, A. KABAT, M. NIEZGÓDKA-MEDEK, Warszawa 2018.
- DAUTER B., KABAT A., NIEZGÓDKA-MEDEK M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2018.
- DAWIDOWICZ W., *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983.
- DAWIDOWICZ W., *W kwestii pojęcia prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1971, z. 6. DAWIDOWICZ W., *W sprawie sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1956, z. 12.
- DĄBEK D., *Jednolitość orzecznictwa sądowno-administracyjnego*, w: *Jednolitość orzecznictwa sądowno-administracyjnego i administracyjnego*, red. J. FILIPEK, Kraków 1999.
- DEMBACZYŃSKA J., PIETRASZ P., SOBIERAŁSKI K., SUWAJ R., *Praktyka administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, Wrocław 2008.
- DERLATKA M., *Odmowa wniesienia skargi kasacyjnej przez adwokata z urzędu w świetle orzecznictwa ETPCz w sprawach polskich*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2010, nr 3.
- DIECKMANN C., *Die Verwaltungsgerichtsbarkeit In Preussen*, Berlin 1926.
- DOBOSZ P., *Czas w ustrojowym prawie administracyjnym*, w: *Czas w prawie administracyjnym*, red. J. ZIMMERMANN, Warszawa 2011.
- DOBZAŃSKI B., *Rewizja w postępowaniu cywilnym*, „Nowe Prawo” 1954, nr 9.
- DODA Z., GABERLE A., *Kontrola odwoławcza w procesie karnym. Orzecznictwo Sądu Najwyższego*, T. 2, Warszawa 1997.
- DOERR F., *Allgemeine Lehren der Gerichtsverfassung*, „Archiv des öffentlichen Rechts” 1921, Nr. 41.
- DOLECKI H., *Nadużycie prawa do sądu*, w: *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, red. J. GÓRAL, R. HAUSER, J. TRZCIŃSKI, Warszawa 2005.
- DOMAGAŁA P., KIELBIK M., *Nowelizacja ustawy o skardze na przewlekłość*, „Przegląd Sądowy” 2017, nr 3.
- DRACHAL J., HAUSER R., MZYK E., *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne. Omówienie podstawowych zasad i instytucji procesowych*, Warszawa–Zielona Góra 2003.
- DRĄŻEK-DRAWICZ J., *Projekt ustawy o sądownictwie administracyjnym*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1931, nr 16.
- DUNIEWSKA Z., w: „System Prawa Administracyjnego”, red. R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI, A. WRÓBEL, T. 1: *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2010.
- EGGERT M., *Die Nichtzulassungsbeschwerde der VwGO*, Bonn 2002.
- Encyklopedia prawa*, red. U. KALINA-PRASZNIC, wyd. 4., Warszawa 2007.
- ERECIŃSKI T., *Apelacja w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2009.
- ERECIŃSKI T., w: *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, T. 2: *Postępowanie rozpoznawcze*, red. nauk. T. ERECIŃSKI, Warszawa 2007.
- ERECIŃSKI T., w: *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, T. 3: *Postępowanie rozpoznawcze*, red. nauk. T. ERECIŃSKI, Warszawa 2016.
- ERECIŃSKI T., w: „System Prawa Procesowego Cywilnego”, red. J. GUDOWSKI, T. 3, cz. 1: *Środki zaskarżenia*, Warszawa 2013.
- ERECIŃSKI T., WEITZ K., *Efektywność ochrony prawnej udzielanej przez sądy w Polsce*, „Przegląd Sądowy” 2005, nr 3.
- FEČIK M., *Správny súdny poriadok a oprávnenia prokurátora*, <http://www.ucps.sk>.
- FEČIK M., in: *Správny súdny poriadok – komentár*, eds. J. BARICOVÁ, M. FEČIK, M. ŠTEVČEK, A. FILOVÁ et al., Bratislava 2018.

- FILIPEK J., *Podział na prawo materialne i formalne*, w: *Prawo. Administracja. Gospodarka. Księga ku czci Profesora Ludwika Bara*, red. J. ŁĘTOWSKI, J.P. PRUSZYŃSKI, Wrocław 1983.
- FIRLUS J., OZIMEK A., *Model skargi kasacyjnej w świetle projektu ustawy nowelizującej ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 2.
- FISCHER-DIESKAU T., *Die Haftung aus der Vollstreckung anfechtbarer Urteile in rechtsvergleichender Darstellung*, Bönn 1961.
- FLAGA-GRUSZYŃSKA K., *Dostęp do sądu a postulat humanizacji procesu cywilnego w: „Aurea praxis. Aurea theoria”*. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Ercińskiego, T. 2, red. K. WEITZ, J. GUDOWSKI, Warszawa 2011.
- FRANKIEWICZ E., w: TARNO J.P., FRANKIEWICZ E., SIENIUC M., SZEWCZYK M., WYPORSKA J., *Sądowa kontrola administracji. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2006.
- FRIDRICH B., HERELOVÁ J., *Právo na súdnu ochranu a garancie nezávislosti sudcov z pohľadu teórie a praxe*, Banská Bystrica 2015.
- FRONCZEK U., *Czynności pełnomocnika z urzędu w przedmiocie odmowy sporządzenia skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego wobec nowelizacji art. 177 p.p.s.a.*, e-Palestra 2016, poz. 4/A.
- GABERLE A., *Funkcje kontroli instancyjnej w procesie karnym (zagadnienia podstawowe)*, w: *Środki zaskarżenia w procesie karnym*. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Zbigniewa Dody, red. A. GABERLE, S. WALTOŚ, Kraków 2000.
- GAJEWSKI J., *Względna dewolucyjność zażalenia w postępowaniu karnym*, „Palestra” 1975, nr 9.
- GAJEWSKI S., *Próba reaktywacji sądownictwa administracyjnego w latach 1956–1959 (wokół projektu ustawy – prawo o sądach administracyjnych z 1958 roku)*, „Studia Iuridica” [Warszawa] 2014, T. 58.
- GALANDA M. et al., *K reforme správneho konania a správneho súdnictva na Slovensku*, Bratislava 2009.
- GANDŽALOVÁ D., *Základná právna úprava správneho súdnictva v Slovenskej republiky*, „Visegrad Journal on Human Rights” 2015, no. 2.
- GAPSKA E., *Czynności decyzyjne sądów w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2010.
- GAPSKA E., *Wady orzeczeń sądowych w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2009.
- GARLICKI L., *Prawo do sądu*, w: *Prawa człowieka: model prawny*, red. R. WIERUSZEWSKI, Wrocław 1991.
- GARLICKI L., w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, T. 5, red. L. GARLICKI, Warszawa 2007.
- GARLICKI L., WOJTYCZEK K., w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, T. 2, red. L. GARLICKI, M. ZUBIK, Warszawa 2016.
- GDULEWICZ E., *Sądownictwo administracyjne w Konstytucji RP, ustawach i praktyce (wybrane zagadnienia)*, w: *Sądy i trybunały w konstytucji i w praktyce*, red. W. SKRZYDŁA, Warszawa 2005.
- GIERA U., LACHMYER K., *The principle of effective legal protection in Austrian administrative law*, in: *The principle of effective legal protection in administrative law: a European comparison*, eds. Z. SZENTE, K. LACHMAYER, London–New York 2017.
- GOŁASZEWSKI P., *Sporządzanie środków zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2015.

- GÖTZL P., GRUBER G., REISNER H., WINKLER R., *Das neue Verfahrensrecht der Verwaltungsgerichte, Kommentar*, Wien 2017.
- GÓRA-BŁASZCZYKOWSKA A., *Postanowienia sądu pierwszej instancji w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2002.
- GRABENWARTER CH., FISTER M., *Verwaltungsverfahrenrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit*, Wien 2014.
- GRALIŃSKI W., SAWCZUK M., *Model zażalenia*, „Problemy Egzekucji” 2001, nr 14.
- GREGO-HOFFMANN M., *Rola pełnomocnika w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2012.
- GREGORCZYK P., w: *Konstytucja RP*, T. 2, red. M. SAFJAN, L. BOSEK, Warszawa 2016.
- GRUNSKY B.W., in: *Kommentar Zur Zivilprozessordnung*, Hrsg. F. STEIN, M. JONAS, Tübingen 1994.
- GRUSZCZYŃSKI B., *Jak uniknąć błędów przy składaniu skarg kasacyjnych*, cz. 1, „Prawo i Podatki” 2005, nr 1.
- GRUSZCZYŃSKI B., w: *Postępowanie przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. B. DAUTER, B. GRUSZCZYŃSKI, A. KABAT, M. NIEZGÓDKA-MEDEK, Warszawa 2005.
- GRZEGORCZYK P., *Dopuszczalność i kształt apelacji w postępowaniu cywilnym – perspektywy przyszłej regulacji z uwzględnieniem standardów konstytucyjnych i międzynarodowych*, w: *Postępowanie rozpoznawcze w przyszłym kodeksie postępowania cywilnego, Materiały Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Postępowania Cywilnego w Katowicach–Kocierzu (26–29 września 2013 r.)*, red. K. MARKIEWICZ, A. TORBUS, Warszawa 2014.
- GRZEGORCZYK P., *Niedopuszczalność odrzucenia pozwu z powodu uznania się przez organ administracji publicznej za niewłaściwy (art. 199[1] KPC)*, „Monitor Prawniczy” 2017, nr 3.
- GRZEGORCZYK P., w: „System Prawa Procesowego Cywilnego”, red. J. GUDOWSKI, T. 3, cz. 1: *Środki zaskarżenia*, Warszawa 2013.
- GRZEGORCZYK P., WEITZ K., w: *Konstytucja RP*, T. 1, red. M. SAFJAN, L. BOSEK, Warszawa 2016.
- GRZESZCZYK W., *Praktyczne aspekty gravamen w procesie karnym*, „Prokuratura i Prawo” 2008, nr 11.
- GRZESZCZYK W., *Zmiany w postępowaniu karnym skarbowym*, „Prokuratura i Prawo” 2006, nr 2.
- GRZYBOWSKI T., *Przyznanie prawa pomocy w postaci ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika po wydaniu orzeczenia*, „Materiały Szkoleniowe NSA” 2016, nr 38.
- GRZYBOWSKI T., *Zagadnienie prawotwórstwa sędziowskiego a instytucja uchwał Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, nr 9.
- GRZYMISŁAWSKA-CYBULSKA M., *Prawo pomocy w postępowaniu sądownoadministracyjnym jako element realizacji prawa do sądu*, Warszawa 2013.
- GUCKELBERGER A., in: *Verwaltungsgerichtsordnung*, Hrsg. H. SODAN, J. ZIEKOV, Baden-Baden 2014.
- GUDOWSKI J., *Pogląd na apelację*, w: „Aurea praxis. Aurea theoria”. *Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego*, T. 1, red. J. GUDOWSKI, K. WEITZ, Warszawa 2011.
- GUMIŃSKI P., *Prawo ubogich – zwolnienie od kosztów sądowych w postępowaniu cywilnym i sądownoadministracyjnym*, „Edukacja Prawnicza” 2008, nr 6–9.

- HAAK H., *Skład sądu rejonowego w razie uwzględnienia zażalenia wniesionego w postępowaniu egzekucyjnym*, „Problemy Egzekucji Sądowej” 1994, nr 7.
- HANAUSEK S., *Orzeczenie sądu rewizyjnego w procesie cywilnym*, Warszawa 1966.
- HANAUSEK S., *System zaskarżania orzeczeń sądowych w nowym polskim postępowaniu cywilnym*, Wrocław 1963.
- HAUER A., *Gerichtbarkeit des öffentlichen Rechts, Studienbuch*, Linz 2008.
- HAUSER R., *Dziesięciolecie przekształceń ustrojowych Naczelnego Sądu Administracyjnego i jego orzecznictwa*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 1–2.
- HAUSER R., *Konstytucyjny model polskiego sądownictwa administracyjnego*, w: *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. STELMASIAK, J. NICZYPORUK, S. FUNDOWICZ, Lublin 2003.
- HAUSER R., *Kształtowanie się pozycji i ustroju Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5–6.
- HAUSER R., *Polskie sądownictwo administracyjne (1980–2005)*, w: *XXV-lecie Naczelnego Sądu Administracyjnego na tle dziejów sądownictwa administracyjnego w Polsce*, red. M. SAWICKA-JEZIORCZUK, Warszawa 2005.
- HAUSER R., *Postępowanie zażaleniowe przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2005, nr 2–3.
- HAUSER R., *Przekształcenia modelu polskiego sądownictwa administracyjnego*, „Forum Iuridicum” 2002, nr 1.
- HAUSER R., *Reforma sądownictwa administracyjnego – podstawowe założenia*, „Przegląd Podatkowy” 2003, nr 10.
- HAUSER R., *Rozstrzyganie sporów o właściwość między sądami administracyjnymi a powszechnymi*, w: *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych*, red. M. BŁACHUCKI, T. GÓRZYŃSKA, Warszawa 2011.
- HAUSER R., *U progu reformy sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 11.
- HAUSER R., *Wstępne założenia nowelizacji ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Państwo i Prawo” 2013, z. 2.
- HAUSER R., *Założenia reformy sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 12.
- HAUSER R., w: *Konferencja naukowa: Konstytucja RP w praktyce*, Warszawa 1999.
- HAUSER R., KABAT A., *Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego w nowych regulacjach procesowych*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 2.
- HAUSER R., KABAT A., *Właściwość sądów administracyjnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny” 2004, R. 40, z. 2.
- HAUSER R., PIĄTEK W., *O potrzebie stosowania uproszczeń w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, w: *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, red. A. ZWARA, Warszawa 2018.
- HAUSER R., PIĄTEK W., SKOCZYLAŚ A., w: „System Prawa Administracyjnego”, red. R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI, A. WRÓBEL, T. 10: *Sądowa kontrola administracji*, Warszawa 2016.
- HAUSER R., SKOCZYLAŚ A., w: K. CELIŃSKA-GRZEGORCZYK, R. HAUSER, A. SKOCZYLAŚ, W. SAWCZYN, *Postępowania administracyjne, sądownoadministracyjne i egzekucyjne*, Warszawa 2011.

- HAUSER R., SKOCZYLA A., PIĄTEK W., *Środki odwoławcze w postępowaniu sądowoadministracyjnym w świetle ustawy nowelizującej z dnia 9 kwietnia 2015 r. – analiza najważniejszych zmian*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, nr 4.
- HENGSTSCHLÄGER J., *Verwaltungsverfahrensrecht*, Wien 2009.
- HERMANS C.D., *Einheit der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Empfiehlt sich eine einheitliche Prozessordnung der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten*, Osnabrück 2002.
- HILAROWICZ T., *Najwyższy Trybunał Administracyjny i jego kompetencje*, Warszawa 1925.
- HINTERWIRTH D., *Neuordnung des Zugangs zum Verwaltungsgerichtshof – ordentliche und außerordentliche Revision*, in: *Das verfahren vor dem verwaltungsgerichtshof*, Hrsg. M. HOLOUBEK, M. LANG, 2015.
- HLOUCH L., in: *Soudní řád správní. Komentář*, eds. L. POTĚŠIL et al., Praha 2014.
- HOEL S., *Vorläufiger Rechtsschutz vor dem VwGH unter besonderer Berücksichtigung des Europarechts*, Wien 1999.
- HOFMAŃSKI P., *Konwencja europejska a prawo karne*, Toruń 1995.
- HOFMAŃSKI P., *Prawo do sądu w ujęciu konstytucji i ustaw oraz standardów prawa międzynarodowego*, w: *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, red. L. WIŚNIEWSKI, Warszawa 2006.
- HOLOUBEK M., LANG M., *Die Schaffung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz*, 2008.
- HUFEN F., *Verwaltungsprozeßrecht*, München 2003.
- HUFEN F., *Verwaltungsprozessrecht*, München 2011.
- Imny słownik języka polskiego PWN*, red. M. BAŃKO, Warszawa 2000.
- Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. P. DOBOSZ, D. DĄBEK, M. SMAGA, Kraków 2001.
- ISERMANN E., *Kwalifikacje sędziowskie i niezawisłość sędziowska*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2007, nr 2.
- ISERZON E., *Fundamentum regnorum*, „Nowe Prawo” 1960, nr 2.
- JABLONER C., *Der österreichische Verwaltungsgerichtshof. Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich*, 2001.
- JABLONER C., *Structural issues of public law*, „Österreichische Juristen-Zeitung” 1998.
- JABLONER C., *Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich: 1867–2012 und darüber hinaus*, in: *Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz*, Hrsg. M. HOLOUBEK, M. LANG, Wien 2013.
- JAGIELSKA M., JAGIELSKI J., STANKIEWICZ R., GRZYWACZ M., w: *Postępowanie przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. M. WIERZBOWSKI, Warszawa 2017.
- JAGIELSKA M., WIKTOROWSKA A., WAJDA P., w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. HAUSER, M. WIERZBOWSKI, wyd. 3., Warszawa 2015.
- JAKIMOWICZ W., *O publicznych prawach podmiotowych*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 1.
- JAKUBECKI A., *Kilka uwag o instancyjności postępowania cywilnego na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, w: *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego a Kodeks postępowania cywilnego. Materiały Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Postępowania Cywilnego*, red. T. ERECIŃSKI, K. WEITZ, Warszawa 2010.
- JANKIEWICZ A., *Tradycje sądownictwa administracyjnego w Polsce*, w: *XXV-lecie Naczelnego Sądu Administracyjnego na tle dziejów sądownictwa administracyjnego w Polsce. Naczelny Sąd Administracyjny*, red. M. SAWICKA-JEZIERCZUK, Warszawa 2005.
- JANOWICZ Z., *Głos w dyskusji o reformie sądownictwa administracyjnego*, w: *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. STELMASIAK, J. NICZYPORUK, J. JENDROŚKA, Lublin 2003.

- JANOWICZ Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1995.
- JANOWICZ Z., *Nowe prawo procesowe w sferze administracji publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny” 1996, z. 1.
- JAŚKOWSKA M., *Konstytucyjnoprawne podstawy sądownictwa powszechnego i administracyjnego oraz delimitacja właściwości tych sądów*, w: *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych*, red. M. BŁACHUCKI, T. GÓRZYŃSKA, Warszawa 2011.
- JAŚLIKOWSKI M., *Odpowiedź na skargę kasacyjną w polskim procesie cywilnym*, „Przegląd Sądowy” 2009, nr 4.
- JELLINEK W., *Verwaltungsrecht*, Bad Homburg V.D. Hohe, Berlin–Zurich 1966.
- JENDROŚKA J., JENDROŚKA J., *Nowy model sądownictwa administracyjnego w Polsce*, „Państwo i Prawo” 1998, z. 7.
- JEŻEWSKI J., *Podległość hierarchiczna w administracji. Zarys problematyki*, w: *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, red. M. WIERZBOWSKI, J. JAGIELSKI, A. WIKTOROWSKA, E. STEFAŃSKA, Warszawa 2009.
- JODŁOWSKI J., RESICH Z., *Postępowanie cywilne*, Warszawa 1987.
- JOKEL’ P., *Nové právne inštitúty v spravnom sudnom poriadoku*, „Studia Iuridica Cassoviensia” 2016, R. 4, nr 2.
- KABAT A., *Prawo do sądu jako gwarancja ochrony praw człowieka w sprawach administracyjnych*, w: *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. L. WIŚNIEWSKI, Warszawa 1997.
- KABAT A., *Rola Naczelnego Sądu Administracyjnego w kształtowaniu jednolitego orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5–6.
- KABAT A., w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. B. DAUTER, A. KABAT, M. NIEZGÓDKA-MEDEK, Warszawa 2018.
- KACZYŃSKI M., *Pełnomocnik z urzędu w sądowym postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2014.
- KAFTAL A., *Prawomocność wyroków sądowych w polskim prawie karnym procesowym*, Warszawa 1966.
- KAFTAL A., *System środków odwoławczych w polskim procesie karnym*, Warszawa 1972.
- KALINOWSKI S., *Przebieg procesu karnego*, Warszawa 1961.
- KALOŠ M., *Historicko-právny pohľad na vývoj Slovensko-Českých vzťahov a rozdelenie Československa v roku 1992*, „Historia et theoria iuris” 2013, č. 2.
- KAMIŃSKI M., *Orzekanie merytoryczne sądów administracyjnych. Uwagi na tle szwajcarskiego, austriackiego i niemieckiego systemu prawnego*, w: *Przyszłość sądownictwa administracyjnego w Polsce z uwzględnieniem tendencji europejskich*, red. I. LIPOWICZ, Z. KMIECIAK, Warszawa 2012.
- KANIA M., *Sądownictwo administracyjne w Szwajcarii*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2007, nr 1.
- KANIA M., *Zwyczajne środki zaskarżenia w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2009.
- KAPER A. J., *Sądownictwo administracyjne w Polsce a kwestia dwuinstancyjności*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 1–2.
- KASZNICA S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947.
- KAUFMANN M., in: *VwGO. Kommentar*, Hrsg. H. POSSER, H.A. WOLFF, 2. Auflage 2014.

- KAZNOWSKA E., *Sądownictwo administracyjne na ziemiach województwa śląskiego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2007, nr 4.
- KIELKOWSKI T., *Uprawnienia autokontroli organu administracji w postępowaniu sądowo-administracyjnym*, „Przegląd Sądowy” 2004, nr 7–8.
- KIJOWSKI D.R., *Austria*, w: *Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. KMIĘCIAK, Warszawa 2010.
- KIJOWSKI D.R., PŁOSKONKA J., PRUTIS S., SROCKI S., STEC M., *Model ustrojowy sądownictwa administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 5.
- KLECATSKY D., *Brauchen wir heute noch eine Sonderverwaltungsgerichtliche Verwaltungsgerichtsbarkeit?* „Österreichische Juristen-Zeitung” 1973.
- KLEISER Ch., *Die neue Rolle des Verwaltungsgerichtshofes*, „Zeitschrift der Verwaltungsgerichtsbarkeit” 2014, Nr. 1.
- KŁONOWIECKI W., *Odbudowa sądownictwa administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 5.
- KŁONOWIECKI W., *Odbudowa sądownictwa administracyjnego*, „Gazeta Administracyjna” 1946, nr 4–6.
- KŁONOWSKI K., *Postępowanie mediacyjne w polskim sądownictwie administracyjnym*, „Studia Prawnoustrojowe” 2015, nr 28.
- KMIĘCIAK Z., *Dwuinstancyjne postępowanie sądowoadministracyjne a europejskie standardy sądowej kontroli aktów administracyjnych*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 5.
- KMIĘCIAK Z., *Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego wobec reformy sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1998, z. 5.
- KMIĘCIAK Z., *Dwuinstancyjność sądownictwa administracyjnego*, w: „*Ius et lex*”. *Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Kabata*, red. S. PIKULSKI i in., Olsztyn 2004.
- KMIĘCIAK Z., *Efektywność sądowej kontroli administracji publicznej*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 10.
- KMIĘCIAK Z., *Instancyjność postępowania administracyjnego (uwagi prawnoporównawcze)*, w: *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, red. M. WIERZBOWSKI, J. JAGIELSKI, A. WIKTOROWSKA, E. STEFAŃSKA, Warszawa 2009.
- KMIĘCIAK Z., *Instancyjność postępowania administracyjnego w świetle Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2012, z. 5.
- KMIĘCIAK Z., *Mediacja i concyliacja w prawie administracyjnym*, Kraków 2004.
- KMIĘCIAK Z., *Merytoryczne orzekanie przez sądy administracyjne w świetle konstytucyjnej zasady podziału władz*, „Przegląd Legislacyjny” 2015, nr 2.
- KMIĘCIAK Z., *Nadużycie prawa do środka odwoławczego w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2011, nr 10.
- KMIĘCIAK Z., *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011.
- KMIĘCIAK Z., *Podstawy skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 1.
- KMIĘCIAK Z., *Polskie sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2006.
- KMIĘCIAK Z., *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010.
- KMIĘCIAK Z., *Samorządowe kolegia odwoławcze a formuła instancyjności postępowania administracyjnego (na tle prawnoporównawczym)*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 6.
- KMIĘCIAK Z., *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014.

- KNIECIAK Z., FLORJANOWICZ-BŁACHUT P., *Austria – reforma sądownictwa administracyjnego. Wybór przepisów znolizowanych 51. ustawą federalną, Verwaltungsgerichtsbarkeits – Novelle 2012*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 4.
- KNIECIAK Z., STAHL M., *Jaki model sądownictwa administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 6.
- KNIECIAK Z., TARNO J.P., *Reforma sądownictwa administracyjnego a standardy ochrony praw jednostki*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 12.
- KNYSIAK-MOLCZYK H., *Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego i sądownictwa administracyjnego*, w: *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.*, red. J. NICZYPORUK, Lublin 2010.
- KNYSIAK-MOLCZYK H., *Przesłanki dopuszczalności zażalenia w postępowaniu sądowniczym*, „Przegląd Sądowy” 2005, nr 9.
- KNYSIAK-MOLCZYK H., *Rozpoznanie zażalenia w postępowaniu sądowniczym*, „Przegląd Sądowy” 2006, nr 2.
- KNYSIAK-MOLCZYK H., *Skarga kasacyjna w postępowaniu sądowniczym*, Warszawa 2009.
- KNYSIAK-MOLCZYK H., *Skarga kasacyjna w postępowaniu sądowniczym*, Warszawa 2010.
- KNYSIAK-MOLCZYK H., *Skarga kasacyjna w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, w: *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. FILIPEK, Bielsko-Biała 2003.
- KNYSIAK-MOLCZYK H., *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2004.
- KNYSIAK-MOLCZYK H., *Zażalenie w postępowaniu sądowniczym*, „Przegląd Sądowy” 2006, nr 2.
- KNYSIAK-MOLCZYK H., w: *Czynności procesowe zawodowego pełnomocnika w sprawach administracyjnych i sądowniczych*, red. H. KNYSIAK-MOLCZYK, Warszawa 2013.
- KNYSIAK-MOLCZYK H., w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2016.
- KNYSIAK-SUDYKA H., *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowniczym*, Warszawa 2016.
- KNYSIAK-SUDYKA H., w: *Postępowania sądownicze*, red. T. Woś, Warszawa 2017.
- KNYSIAK-SUDYKA H., w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2016.
- KOBAK M., *Prawomocność formalna orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2007, nr 2.
- Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, T. 2: Postępowanie rozpoznawcze*, red. nauk. T. ERECIŃSKI, Warszawa 2007.
- KÖHLER M., *Die neue Verwaltungsgerichtsbarkeit*, Klagenfurt 2013.
- KOLAR J., *Der verwaltungsgerichtshof als revionsgerichtshof*, „Österreichische Juristen-Zeitung” 2014, Nr. 5.
- KOLONOVITS D., *Organisation, Verfahren und Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts Wien*, in: *Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz, Bilanz und Ausblick*, Hrsg. H. EBERHARD, Wien 2016.

- KOLSZEWSKI K., *Sądownictwo administracyjne w Polsce*, „Przegląd Administracyjny” [Poznań] 1921.
- KOŁAKOWSKI K., *O dopuszczalności kasacji*, „Przegląd Sądowy” 1999, nr 9.
- Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. L. GARLICKI, tłum. J. SNOPEK, Warszawa 2011.
- KOPECKÝ M., *Komparace české a slovenské úpravy správního soudnictví*, „Správní právo” 2018, roč. 51, č. 1–2.
- KOPEĆ J., *Autokontrola decyzji administracyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym w prawie polskim*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2018, nr 3.
- KOPKA J., *Czas a moralność. Od filozoficznych do socjologicznych koncepcji czasu*, „AUL Folia Sociologica” 2012, nr 40.
- KOPP F.O., RAMSAUER U., *Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar*, München 2003.
- KORDIK A., *Dewolutywność „de lege lata” i „de lege ferenda”*, w: „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1688, *Przegląd Prawa i Administracji* 31, Wrocław 1995.
- KÖRNER R., *Rechtsmittelverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, in: *Verwaltungsverfahren Verwaltungsprozess*, Hrsg. J. BRANDT, U. DOMGÖRGEN, Heidelberg 2018.
- KOROBOWICZ A., WITKOWSKI W., *Funkcje sądowe organów administracji lokalnej w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1993, T. 45, z. 1–2.
- KORZAN K., *Roszczenie procesowe jako przedmiot postępowania cywilnego w kontekście prawa do sądu i prawa do powództwa*, w: *Księga pamiątkowa ku czci Witolda Broniewicza. Symbolae Vitoldo Broniewicz dedicatae*, red. A. MARCINIAK, Łódź 1998.
- KORZAN K., *Wyroki nie istniejące*, w: „Acta Universitatis Wratislaviensis”, *Przegląd Prawa i Administracji* 307, Wrocław 1976.
- KOWALSKA M., *Realizacja prawa do sądu a wysokość kosztów sądowych*, „Radca Prawny” 1998, nr 5.
- KRAJEWSKI J., *Dopuszczalność zaskarżenia orzeczeń wpadkowych wydanych po raz pierwszy przez sąd wojewódzki jako rewizyjny*, „Palestra” 1971, nr 6.
- KRAJEWSKI J., *Nadzór judykacyjny nad prawomocnymi orzeczeniami w polskim procesie cywilnym*, Toruń 1963.
- KRAJEWSKI J., *Zażalenie w postępowaniu cywilnym*, „Palestra” 1973, nr 11.
- KRAWCZYK A., *Austria*, w: *Sądowa kontrola administracji publicznej w Europie*, red. E. WÓJCIK, Warszawa 2017.
- KRAWCZYK A., *Merytoryczne orzekanie przez sądy administracyjne w Austrii w świetle założeń reformy sądownictwa administracyjnego (Verwaltungsgerichtsbarkeits – Novelle 2012)*, w: *Przyszłość sądownictwa administracyjnego w Polsce z uwzględnieniem tendencji europejskich*, red. I. LIPOWICZ, Z. KMIECIAK, Warszawa 2012.
- KRAWCZYK A., *Reforma sądownictwa administracyjnego w Austrii*, „Państwo i Prawo” 2013 z. 4.
- KRAWCZYK A., w: *Polskie sądownictwo administracyjne – zarys systemu*, red. Z. KMIECIAK, Warszawa 2015.
- KRAWIEC A., *Autokontrola decyzji administracyjnej*, Kraków 2012.
- KRAWIEC G., *O potrzebie zmiany przepisów dotyczących postępowania sądowoadministracyjnego*, w: *Aktualne problemy postępowania w administracji publicznej*, red. G. KRAWIEC, Sosnowiec 2013.
- KRYSKA D., *Kilka uwag o zakresie kognicji sądów administracyjnych wobec konstytucyjnych organów w Czechach i w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 6.

- KRYSKA D., *Konstytucyjny model czeskiego sądownictwa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2014, nr 1.
- KRYSKA D., *Spravnani českého a polského správního soudnictví, Disertační práce*, Praha 2012.
- KRZYMKOWSKI M., *Immunitet urzędniczy w Księstwie Warszawskim*, w: *Dzieje wymiaru sprawiedliwości*, red. T. MACIEJEWSKI, Koszalin 1999.
- KUBALA J., *Právo na účinný prostředek ochrany základných práv: 3D úroveň na úvahu*, „Studia Iuridica Cassoviensia” 2018, č. 1.
- KUBIAK A., *Republika Federalna Niemiec*, w: *Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. KMIECIAK, Warszawa 2010.
- KUBIAK A., *Wpływ kodyfikacji austriackiej na polskie prawo o postępowaniu administracyjnym*, w: *Związki prawa polskiego z prawem niemieckim*, red. A. LISZEWSKA, K. SKOTNICKI, Łódź 2006.
- KUBIAK R., *Czechy*, w: *Sądowa kontrola administracji publicznej w Europie*, red. E. WÓJCICKA, Warszawa 2017.
- KUCHINKE H., *Grenzen der Nachprüfbarkeit tatrichterlicher Wüdigung und Feststellung in der Revisionsinstanz*, Bielefeld 1964.
- KUSIAK-WINTER R., *Czas w prawie administracyjnym ustrojowym (uwagi na temat petryfikacji ustroju samorządu terytorialnego na przykładzie Niemiec)*, w: *Czas w prawie administracyjnym*, red. J. ZIMMERMANN, Kraków 2011.
- LANG J., w: *Prawo administracyjne*, red. M. WIERZBOWSKI, Warszawa 2007.
- LANGROD J.S., *Kontrola administracji*, Warszawa–Kraków 1929.
- LANGROD J.S., *Problemy administracyjne w Konstytucji*, Warszawa 1936.
- LANGROD J.S., *Problemy sądownictwa administracyjnego*, Kraków 1928.
- LANGROD J.S., „*Res iudicata*” w prawie administracyjnym, Kraków 1931.
- LANGROD J.S., *Sprawa rozbudowy sądownictwa administracyjnego w Polsce*, Themis Polska, Warszawa 1928, T. 4.
- LANGROD J.S., *Tendencje w sądownictwie administracyjnym i ich celowość w Polsce*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1927, nr 8.
- LANGROD J.S., *Zarys sądownictwa administracyjnego ze szczególnym uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce*, Warszawa 1925.
- LAPIERRE J., w: *Postępowanie cywilne*, red. J. JODŁOWSKI, Z. RESICH, J. LAPIERRE, T. MI-SIUK-JODŁOWSKA, Warszawa 2003.
- LEHOFER H.P., *Die aufschiebende Wirkung im verwaltungsgerichtlichen Verfahren*, „Österreichische Juristen-Zeitung” 2014, Nr. 2.
- LEONHARDT K., in: *Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar*, Hrsg. P. STELKENS, J. BONK, K. LEONHARD, München 2001.
- LEOŃSKI Z., *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2003.
- LEOŃSKI Z., *Nauka administracji*, Warszawa 1999.
- LEOŃSKI Z., *Problematyka wyodrębnienia materialnego prawa administracyjnego*, w: „Acta Universitatis Wratislaviensis” 857, Prawo 143, Wrocław 1985.
- LEWANDOWSKI A., *Ustanowienie profesjonalnego zastępcy procesowego w ramach prawa pomocy w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2008, nr 6.
- LINNENBAUM B., *Probleme der Revisionszulassung wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache (§ 546 abs. 1 Satz 2 ZPO)*, Studienverlag Brockmeyer, Bochum 1986, XIII.
- LITWIN J., *Czas przystąpić do realizacji*, „Prawo i Życie” 1957, nr 9.

- LOCHAK D., *La justice administrative*, Paris 1998.
- LUBINI J., *Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Ländern der SBZ / DDR 1945–1952*, Tübingen 2015
- ŁASZCZYCA G., *Zażalenie w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2000.
- ŁASZCZYCA G., w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, T. 2, red. G. ŁASZCZYCA, C. MARTYSZ, A. MATAN, wyd. 2., Warszawa 2007.
- ŁASZCZYCA G., w: „System Prawa Administracyjnego Procesowego”, red. G. ŁASZCZYCA, A. MATAN, T. 1: *Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2017.
- ŁAZARSKA A., *Rzetelny proces cywilny*, Warszawa 2012.
- ŁAZARSKA A., *Sędziowskie kierownictwo postępowaniem cywilnym przed sądem pierwszej instancji*, Warszawa 2013.
- ŁĘTOWSKA E., *Prawo do sądu – rozmaite perspektywy*, w: „*Aurea praxis. Aurea theoria*”. *Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego*, red. K. WEITZ, J. GUDOWSKI, Warszawa 2011.
- ŁĘTOWSKI J., *Austria*, w: *Sądownictwo administracyjne*, red. L. GARLICKI, Warszawa 1990.
- MACHAJOVÁ J. et al., *Všeobecné správne právo*, Bratislava 2010.
- MACIOLEK M., *O publicznym prawie podmiotowym*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 1–2.
- MACUR J., *Soudnictví a soudní právo*, Brno 1988.
- MACUR J., *Správní soudnictví*, Brno 1986.
- MAETZEL W.B., *Die Sprungrevision im Verwaltungsprozeß*, „Monatsschrift für Deutsches Recht” 1966.
- MAISEL W., *Wojewódzkie sądy administracyjne w drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa–Poznań 1976.
- MAJER A., *Rzecz o instancjach sądowych i sędzie kasacyjnym*, „Rocznik Towarzystwa Naukowego z Uniwersytetem Jagiellońskim Złączonego” [Kraków] 1849.
- MALEC D., *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922–1939 w świetle własnego orzecznictwa*, Warszawa–Kraków 1999.
- MALEC D., *Rozważania z dziejów sądownictwa administracyjnego*, w: *XXV-lecie Naczelnego Sądu Administracyjnego na tle dziejów sądownictwa administracyjnego w Polsce*, red. M. SAWICKA-JEZIERCZUK, Warszawa 2005.
- MALEC J., MALEC D., *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2003.
- MALINOWSKI P., *Czynności procesowe stron w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, w: „Acta Universitatis Wratislaviensis” 305, Prawo 315/1, Wrocław.
- MALINOWSKI P.M., *Odwolalność czynności cofnięcia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego*, w: „Acta Universitatis Wratislaviensis” 3576, Prawo 316/1, Wrocław 2014.
- MAMIŃSKI M., *Odmowa sporządzenia skargi kasacyjnej przez profesjonalnego pełnomocnika po nowelizacji KPC*, „Monitor Prawniczy” 2010, nr 10.
- MAMROT K., *Sądownictwo administracyjne a Rady Narodowe*, „Państwo i Prawo” 1946, nr 1.
- MANNLICHER E., *Die Aufgabe der Verwaltungsgerichtsbarkeit im system der staatlichen Funktionen*, „Juristische Blätter” 1935, Nr. 2.
- MANOWSKA M., *Wznowienie postępowania w procesie cywilnym*, Warszawa 2008.
- MARCINIAK A., *Cofnięcie apelacji w procesie cywilnym*, w: „*Aurea praxis. Aurea theoria*”. *Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego*, red. J. GUDOWSKI, K. WEITZ, T. 1, Warszawa 2011.
- MARCINKOWSKI A., *Kiedy zażalenie jest „oczywiście uzasadnione” w rozumieniu art. 395 § 2 k.p.c.*, „Palestra” 2000, nr 9–10.

- MARKIEWICZ K., *Problem „sententia non existens” na tle orzecznictwa Sądu Najwyższego*, „Rejent” 2002, nr 11.
- MARSZAŁ K., *Gravamen w postępowaniu odwoławczym w sprawach karnych*, w: „*Judicium et Scientia*”. *Księga jubileuszowa Profesora Romualda Kmiecika*, red. A. PRZYBOROWSKA-KLIMCZAK, A. TARACHA, Warszawa 2011.
- MARSZAŁ K., *Instancyjność postępowania karnego w świetle artykułu 176 ustępn 1 Konstytucji Rzeczypospolitej*, w: *Zasady procesu karnego wobec wyzwań współczesności. Księga ku czci profesora Stanisława Waltosia*, red. J. CZAPSKA, A. GEBERLE, A. ŚWIATŁOWSKI, A. ZOLL, Warszawa 2000.
- MARSZAŁ K., *Problematyka względnej dewolutywności zażalenia w procesie karnym*, „*Studia Prawnicze*” 2003, z. 2.
- MARSZAŁ K., *Proces karny*, Katowice 2003.
- MAYER H., MUZAK G., *Das österreichische Bundes-Verfassungsrecht, Kurzkomentar*, Wien 2015.
- MAZANIEC M., *Nejvyšší správní soud a správní soudnictví (Poznámky ke koncepci)*, „*Právní praxe*” 1993, č. 7.
- MAZANIEC M., *Powstanie, rozwój i obecna sytuacja sądownictwa administracyjnego na terenie Republiki Czeskiej*, w: *Sądownictwo administracyjne w Polsce i Czechach. Wybrane zagadnienia omawiane w ramach polsko-czeskiej współpracy sędziów sądów administracyjnych w latach 2012–2015 / Správní soudnictví v Polsku a České republice: vybrané otázky diskutované v rámci polsko-české spolupráce soudců správních soudů v letech 2012–2015*, red. M. SAWICKA-JEZIERCZUK, Warszawa 2016.
- MĄDRZAK H., *Prawo do sądu jako gwarancja ochrony praw człowieka (studium na tle polskiego prawa konstytucyjnego, prawa cywilnego materialnego i procesowego)*, w: *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. L. WIŚNIEWSKI, Warszawa 1997.
- MĄKOSA M., *Sądownictwo administracyjne w Polsce do 1939 roku. Geneza – Ustrój – Funkcjonowanie*, Radom 2014.
- MERKER M., in: *Brennpunkte im Verwaltungsprozess*, Hrsg. I. HÄNER, B. WALDMANN, Zürich–Basel–Genf 2013.
- MIĄCZYŃSKI A., *Faktyczne i prawne istnienie orzeczenia w sądowym postępowaniu cywilnym*, „*Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego*” 292, *Prace Prawnicze* 1972, z. 55.
- MIĄCZYŃSKI A., *Skuteczność orzeczeń w postępowaniu cywilnym*, „*Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego*”, *Prace Prawnicze* 1974.
- MIĄCZYŃSKI A., *Zagadnienie „istotności” przepisów postępowania w polskim procesie cywilnym*, „*Studia Cywilistyczne*” 1964, T. 5.
- MICHALAK K., FIRLUS J.G., *Dopuszczalność odmowy sporządzenia i wniesienia środka odwoławczego przez adwokata a przymus adwokacko-radcowski. Uwagi na gruncie procedur karnej i sądowniczo-administracyjnej*, „*Jurysta*” 2016, nr 6.
- MICHALSKA M., *Legitymacja do wniesienia kasacji w postępowaniu cywilnym*, „*Palestra*” 2003, nr 5–6.
- MICHALSKA M., *Prawo do zaskarżenia orzeczenia w postępowaniu cywilnym (uwagi na tle art. 78 i 176 ust. 1 Konstytucji RP)*, w: *Współczesne przemiany postępowania cywilnego*, red. P. POGONOWSKI, P. CIOCH, E. GAPSKA, J. NOWIŃSKA, Warszawa 2010.
- MICHALSKA M., *Rozstrzygnięcia sądu kasacyjnego w procesie cywilnym*, Kraków 2004.
- MICHALSKA M., *Zakres rozpoznania sprawy przez Sąd Najwyższy w postępowaniu cywilnym*, „*Państwo i Prawo*” 2003, z. 10.

- MICHALSKA-MARCINIAK M., *Zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego a prawo do sądu w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zagadnienia wybrane)*, w: „*Aurea praxis. Aurea theoria*”. *Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego*, red. K. WEITZ, J. GUDOWSKI, T. 2, Warszawa 2011.
- MICHALSKA-MARCINIAK M., *Zasada instancyjności w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2013.
- MIELCAREK E., *Wnioski rewizji cywilnej*, Warszawa 1973.
- MIEMIEC M., *Dylematy sądowej kontroli administracji*, w: *Antywartości w prawie administracyjnym. VI Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, red. A. BŁAŚ, Warszawa 2016.
- MIEMIEC M., *Klasyfikacja norm ustrojowoprawnych administracji publicznej*, w: „*Acta Universitatis Wratislaviensis*” 857, Prawo 143, Wrocław 1985.
- MIKOSZ R., *Konsekwencje uwzględnienia przez organ administracji publicznej skargi wniesionej do sądu administracyjnego (zagadnienia wybrane)*, w: „*Ius et lex*”. *Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Kabata*, red. S. PIKULSKI i in., Olsztyn 2004.
- MIKOSZ R., w: *Pisma stron w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, orzecznictwo, wzory*, red. R. MIKOSZ, Warszawa 2008.
- MIKOSZ R., ZIK-SADOWSKI M., *Granice prawa do sądu administracyjnego w Rzeczypospolitej Polskiej*, „*Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*” 2007, nr 3.
- MIKULE V., *Czeskie i polskie sądownictwo administracyjne – czy tradycyjna zgodność, czy też wystąpią różnice?*, w: *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dr. hab. Józefa Filipka*, red. I. SKRZYDŁO-NIŻNIK, P. DOBOSZ, D. DĄBEK, M. SMAGA, Kraków 2001.
- MIKULE V., *Ještě ke správnému soudnictví a jeho organizaci*, „*Právní praxe*” 1994, č. 4.
- MIKULE V., *Pláč nad ztracenou příležitostí aneb Nejvyšší správní soud nebude přezkoumávat právní předpisy*, „*Justiční praxe*” 2002, č. 3.
- MIKULE V., SLÁDEČEK V., *Nad nálezem Ústavního soudu, kterým byla zrušena úprava správního soudnictví*, „*Bulletin advokacie*” 2002, č. 10.
- MILUČKÝ J., in: *Správný súdny poriadok – komentár*, eds. J. BARICOVÁ, M. FEČIK, M. ŠTEVČEK, A. FILOVÁ et al., Bratislava 2018.
- MISIUK-JODŁOWSKA T., *Postępowanie cywilne*, Warszawa 1996.
- MODLIŃSKI E., *Istota i problemy sądownictwa administracyjnego*, „*Państwo i Prawo*” 1946, z. 7.
- MODLIŃSKI E., *O sądownictwie administracyjnym ze stanowiska sądów ubezpieczeń społecznych*, „*Państwo i Prawo*” 1957, z. 6.
- MOKRY J., *Odwołałość czynności procesowych w sądowym postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1973.
- MOKRY J., *Wadliwe czynności procesowe w sądowym postępowaniu cywilnym*, w: „*Acta Universitatis Wratislaviensis*” 202, Prawo 40, Wrocław 1973.
- MORAWSKI L., *Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz*, Toruń 2002.
- MORAWSKI W., *Zagadnienie kontroli administracji*, „*Państwo i Prawo*” 1947, z. 1.
- MUDRECKI A., *Prawo strony do rzetelnego procesu przed sądami administracyjnymi*, „*Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*” 2007, nr 3.
- MUDRECKI A., *Prawo strony do rzetelnego procesu przed sądem administracyjnym*, w: *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, red. J. GÓRAL, R. HAUSER, J. TRZCIŃSKI, Warszawa 2005.
- MURZYŃOWSKI A., ZIELIŃSKI A., *Ustrój wymiaru sprawiedliwości*, „*Państwo i Prawo*” 1992, z. 9.

- NEUMANN W., in: *Verwaltungsgerichtsordnung*, Hrsg. H. SODAN, J. ZIEKOV, Baden-Baden 2014.
- NIECIKOWSKA A., NIEMIROWSKI A., PULJANOWSKA A., SZUSTER S., *Nowy model sądownictwa administracyjnego – reforma niedoskonała*, „Casus” 2002, nr 23.
- NIEDUŻAK A., *Kilka uwag o odpowiedzi na skargę kasacyjną*, „Wrocławskie Studia Prawnicze” 2012, nr 1.
- NIEJADLIK J., *Kontrola rewizyjna postanowień poprzedzających wydanie wyroku w procesie cywilnym*, Warszawa 1978.
- NIEWIADOMSKI Z., *Polski model sądownictwa administracyjnego – prawo do dobrej administracji*, w: *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. STELMASIAK, J. NICZYPORUK, S. FUNDOWICZ, Lublin 2003.
- NIEWIADOMSKI Z., w: *Prawo administracyjne*, red. Z. NIEWIADOMSKI, Warszawa 2007.
- NOLTE G., RÄDLER P., *Judicial Review in Germany*, „European Public Law” 1995, vol. 1, is. 1, March.
- NOWACKI J., „Odpowiednie” stosowanie przepisów prawa, „Państwo i Prawo” 1964, z. 3.
- NOWAK L., WRONKOWSKA S., ZIELIŃSKI M., ZIEMBIŃSKI Z., *Czynności konwencjonalne w prawie*, „Studia Prawnicze” 1972, nr 33.
- NOWICKI T., *Zagadnienie instancji w sądownictwie administracyjnym*, Poznań 1937.
- OKLEJAK A., *Apelacja w procesie cywilny*, Kraków 1994.
- OKLEJAK A., *Z problematyki zaskarżalności orzeczeń sądowych w postępowaniu cywilnym*, „Studia Cywilistyczne” 1975, T. 25–26.
- OLECHOWSKI T., *Historische Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich*, in: *Handbuch der Verwaltungsgerichtsbarkeit*, Hrsg. J. FISCHER, K. PABEL, N. RASCHAUER, Wien 2014.
- OLECHOWSKI T., *Marksteine in der Entwicklung der österreichischen Verwaltungsgerichtsbarkeit*, „Zeitschrift der Verwaltungsgerichtsbarkeit” 2017.
- OLSZANOWSKI J., SKOCZYŁAS A., *Aksjologiczne podstawy instancyjności sądownictwa administracyjnego*, w: *Aksjologia prawa administracyjnego*, red. J. ZIMMERMANN, Warszawa 2017.
- ONDROUŠ R., *Nejvyšší správní soud 1918–1952 a jeho odkaz pro současnost*, „Justiční praxe” 2002, č. 3.
- ONISZCZUK J., *Państwo prawne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zasady państwa prawnego)*, Warszawa 1996.
- OROSZ L., SVÁK J., BALOG B., *Základy teórie konštitucionalizmu*, Bratislava 2011.
- OSAJDA K., *Zasada sprawiedliwości społecznej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, w: *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego a Kodeks postępowania cywilnego. Materiały Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Postępowania Cywilnego*, wyd. 1., red. T. ERECIŃSKI, K. WEITZ, Warszawa 2010.
- OSOWY P., *System zwyczajnych środków zaskarżenia w prawie cywilnym w Europie – zagadnienia wybrane*, „Rejent” 2003, nr 11.
- OSTOJSKI P., w: *Wykonanie wyroku sądu administracyjnego*, red. W. PIĄTEK, Warszawa 2017.
- OSTOJSKI P., PIĄTEK W., *Kasacyjne orzeczenia austriackich sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016, nr 2.
- OSWALD M., *Die Parteien in Verfahren vor dem VwGH*, in: *Das verfahren vor dem verwaltungsgerichtshof*, eds. M. HOLOUBEK, M. LANG, 2015.
- OTTO E., *Das Verwaltungsrecht in der SBZ / DDR bis zur Verwaltungsneugliederung im Jahr 1952*, Rechtshistorische Reihe, Bd. 433, 2012.

- PABEL K., *Verwaltungsgerichtsbarkeits – Nov 2012: Überblick über mehrstufige Verwaltungsgerichtsbarkeit*, „Ecolex” 2013, Nr. 6.
- PANEJKO J., *Z zagadnień sądownictwa administracyjnego (na tle projektu ustawy o sądownictwie administracyjnym)*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1932.
- PAPIER H.J., *Justizgewähranspruch*, in: *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg 1989.
- PARCHOMIUK J., *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*, Warszawa 2018.
- PAWELCZYK M., KANIA M., *Skarga kasacyjna w postępowaniu cywilnym oraz w sądownictwie administracyjnym. Próba wskazania podstawowych różnic*, „Radca Prawny” 2006, nr 6.
- PIASECKI K., *Wyroki sądów pierwszej instancji, sądów apelacyjnych oraz Sądu Najwyższego w sprawach cywilnych, handlowych i gospodarczych*, Warszawa 2007.
- PIĄTEK W., *Naruszenie prawa procesowego jako podstawa skargi kasacyjnej do NSA*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, nr 2.
- PIĄTEK W., *Podstawy skargi kasacyjnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2011.
- PIĄTEK W., *Powaga rzeczy osądzonej*, Warszawa 2015.
- PIĄTEK W., *Przyszłość instancyjności postępowania sądownoadministracyjnego*, w: *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. JAGIELSKI, M. WIERZBOWSKI, Warszawa 2018.
- PIĄTEK W., *Rozpatrzenie zażalenia w postępowaniu cywilnym i sądownoadministracyjnym*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2008, nr 3.
- PIĄTEK W., *Rozpoznanie sprawy przez sąd administracyjny bez nieuzasadnionej zwłoki*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny” 2017, z. 2.
- PIĄTEK W., *Zakres kognicji polskiego sądu administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny” 2009, R. 71, z. 4.
- PIĄTEK W., *Zarządzenia w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 6.
- PIĄTEK W., w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. A. SZKOCZYŁAS, P. SZUSTAKIEWICZ, Warszawa 2016.
- PIĄTEK W., w: *Środki zaskarżenia w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, red. R. HAUSER, W. PIĄTEK, A. SKOCZYŁAS, Warszawa 2013.
- PIĄTEK W., w: *Wykonanie wyroku sądu administracyjnego*, red. W. PIĄTEK, Warszawa 2017.
- PIĄTEK W., SKOCZYŁAS A., WIĄCEK M., *Względna dewolutywność skargi kasacyjnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016, nr 3, s. 40.
- PIĄTEK W., SKOCZYŁAS A., w: „System Prawa Administracyjnego”, red. R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI, A. WRÓBEL, T. 10: *Sądowa kontrola administracji*, Warszawa 2016.
- PIEKARSKI M., *Opracowanie rewizji w postępowaniu cywilnym*, „Palestra” 1965, nr 2.
- PIEKARSKI M., *Postępowanie z rewizji nadzwyczajnej od orzeczenia sądu administracyjnego*, „Nowe Prawo” 1981, nr 9.
- PIEKARSKI M., *Rewizja nadzwyczajna od orzeczenia sądu administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1981, z. 3.
- PIEŃKOS J., *Słownik łacińsko-polski. Łacina w nauce i kulturze*, Kraków 2001.
- PIETRASZ P., *Reformacyjne orzekanie przez wojewódzkie sądy administracyjne w przypadku sądowej kontroli decyzji i postanowień – uwagi „de lege ferenda”*, w: *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa*, red. J. BIELUK, A. DOLIWA, A. MALAREWICZ-JAKUBÓW, T. MRÓZ, Białystok 2012.

- PIETRZYKOWSKI H., *Czynności procesowe zawodowego pełnomocnika w sprawach cywilnych*, Warszawa 2013.
- PIETRZYKOWSKI H., *Metodyka pracy sędziego w sprawach cywilnych*, Warszawa 2009.
- PIKULSKI S., SZCZECHOWICZ J., *Ludzki wymiar prawa a przewlekłość postępowania sądowego*, w: *Księga Jubileuszowa Profesora Tadeusza Jasudowicza*, red. J. BIAŁOCERKIEWICZ, M. BALCERZAK, A. CZECZKO-DURLAK, Toruń 2004.
- PILICH M., *Wpływ orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego na Kodeks postępowania cywilnego*, w: *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego a kodeks postępowania cywilnego*, red. T. ERECIŃSKI, K. WEITZ, Warszawa 2010.
- PITROVA L., *Nejvyšší správní soud – dárek k desetiletí české ústavy*, in: *Deset let Ústavy České republiky. Východiska, stav, perspektivy*, ed. J. KYSELA, Praha, Eurolex Bohemia, 2003.
- PLACHTA M., *Gravamen w procesie karnym*, „Nowe Prawo” 1979, nr 2.
- PLAZA S., *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym. Cz. 2: Polska pod zaborami*, Kraków 1998.
- PODHRÁZKÝ M., in: *Soudní řád správní*. Komentář L. JEMELKA et al., Praha 2013.
- POJNAR P., *Prawo do sądu odwoławczego do własnych ustaleń faktycznych a zasada kontroli procesu – rozważania „de lege lata” i „de lege ferenda”*, w: *Zasady procesu karnego wobec wyzwań współczesności. Księga ku czci profesora Stanisława Waltosia*, red. S. WALTOŚ, J. CZAPSKA, Warszawa 2000.
- POKRZYWICKI J., *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1948.
- POLÁČKOVÁ A., *Vplyv rozhodovacej činnosti Európskeho súdu pre ľudské práva na koncipovanie správneho súdnictva v SR*, in: *K aktuálnym otázkam konania a rozhodovania súdov v správnom súdnictve*, eds. I. HANZELOVÁ, J. SVÁK, Žilina 2007.
- POMAHAČ R., *Patnáct let inovovaného správního soudnictví – je čas na změnu? „Správní právo” 2018, roč. 51, č. 1–2.*
- Postępowanie cywilne*, red. H. MAĐRZAK, Warszawa 2003.
- Postępowanie sądowoadministracyjne*, red. T. WOŚ, Warszawa 2017.
- Postępowanie sądowoadministracyjne w praktyce*, red. S. BABIARZ, K. AROMIŃSKI, Warszawa 2015.
- POTĚŠIL L., ŠIMIČEK V. et al., *Soudní řád správní: komentář*, Praha 2014.
- Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. HAUSER, M. WIERZBOWSKI, wyd. 3., Warszawa 2015.
- PRŮCHA P., *K správnemu súdnictvu po novelizácii súdneho poriadku správneho s účinnosťou od 1.1.2012, alebo naplnené očakávaní, premárnené príležitosti a otázky k perspektívnej diskusii*, in: *Aktuální otázky správního soudnictví: (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*, eds. V. SLÁDEČEK, P. MELOTÍKOVÁ, Praha 2012.
- PRŮCHA P., *K ústavním základům správního soudnictví*, „Správní právo” 2018, roč. 51, č. 1–2.
- PRUSAK F., *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 1999.
- PRZYBYSZ P., *Administracyjne środki prawne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 2012.
- PRZYBYSZ P., *Idea państwa prawnego w niemieckiej myśli prawniczej XIX wieku*, w: *Problemy współczesnego ustrojoznawstwa. Księga jubileuszowa Profesora Bronisława Jastrzębskiego*, red. J. DOBKOWSKI, Olsztyn 2007.
- PRZYBYSZ P., *Modele sądowej kontroli administracji w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2007, nr 1.

- PRZYBYSZ P., *Refleksje o genezie kontroli administracji przez sądy*, w: *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, red. M. WIERZBOWSKI, J. JAGIELSKI, A. WIKTOROWSKA, E. STEFAŃSKA, Warszawa 2009.
- PUCZKO A., *Kiedy wartość staje się antywartością – rozważania na przykładzie instytucji przywrócenia terminu w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, w: *Antywartości w prawie administracyjnym*, red. A. BŁAŚ, Warszawa 2016.
- PULLO M., *O „poziomym” toku instancji w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2012, T. 28.
- PULLO M., SKÓRA A., *Administracyjny tok instancji*, w: *Leksykon prawa administracyjnego*, red. E. BOJANOWSKI, K. ŻUKOWSKI, Warszawa 2009.
- RADZIKOWSKI K., *Czy niedostrzeżone przez sąd naruszenie przepisów o postępowaniu przed organem administracji może być objęte podstawą kasacyjną, o której mowa w art. 174 pkt 2 p.p.s.a.?*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2008, nr 2.
- RAMOS M.O., *Efficiency of Civil Justice*, Valencia 2008.
- RAZOWSKI P., *Koncepcja wzruszalności czynności procesowych w postępowaniu sądowno-administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2014, nr 2.
- REIMER P., *Anfechtungsklage, Revision, Verfassungsbeschwerde: Gemeinsamkeiten gerichtlicher Überprüfungsverfahren und Folgerungen für das verwaltungsrechtliche Gutachten*, „Bucerius Law Journal” 2017, no. 2.
- RESICH Z., *Przesłanki procesowe*, Warszawa 1966.
- RIGEL F., in: POTĚŠIL L., *Soudní řád správní. Komentář*, Praha 2014.
- ROMAŃSKA M., *Moc wiążąca uchwał a prawa jednostki*, w: *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. FILIPEK, Bielsko-Biała 2003.
- ROMAŃSKA M., *O potrzebie i pożądanym kierunku zmian w prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, w: *Przyszłość sądownictwa administracyjnego w Polsce z uwzględnieniem tendencji europejskich*, red. I. LIPOWICZ, Z. KMIĘCIAK, Warszawa 2012.
- ROMAŃSKA M., *Realizacja prawa do sądu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (wybrane zagadnienia)*, w: *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. FILIPEK, Bielsko-Biała 2003.
- ROMAŃSKA M., *Skuteczność orzeczeń sądów administracyjnych*, Warszawa 2010.
- ROMAŃSKA M., *Wpływ orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego na kształt i sprawność systemu środków zaskarżenia w postępowaniu cywilnym*, „Polski Proces Cywilny” 2017, nr 2.
- ROSENBERG L., *Lehrbuch des Deutschen Zivilprozessrecht*, München–Berlin 1961.
- ROSENKRANZ S., *Rechtsschutz gegen Entscheidungen der Verwaltungsgerichte*, „Zeitschrift für Verwaltungsrecht” 2013, Nr. 1.
- ROWIŃSKI T., *Interes prawny w procesie cywilnym i postępowaniu nieprocesowym*, Warszawa 1974.
- RUMPF H., *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, Berlin 1956.
- RZAŚA G., *Nieważność postępowania sądownoadministracyjnego jako podstawa skargi kasacyjnej*, Warszawa 2011.
- RZAŚA G., *Podstawy skargi kasacyjnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2008, z. 8.
- SAGAN S., *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003.

- SANTERA W., *O pojęciu jednolitości orzecznictwa sądowego oraz o sposobach jej zapewnienia*, „Przegląd Sądowy” 2007, nr 6.
- SANTERA W., *O roli Sądu Najwyższego w zapewnieniu zgodności z prawem oraz jednolitości orzecznictwa sądowego*, „Przegląd Sądowy” 2006, nr 9.
- SARNECKI P., *Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego w świetle zasad Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, w: *Samorządowe kolegium odwoławcze jako gwarant prawa do dobrej administracji*, red. K. SIENIAWSKA, Warszawa 2009.
- SAWCZUK M., *Wznowienie postępowania cywilnego*, Warszawa 1970.
- SAWCZYN W., *Środki dyscyplinowania administracji publicznej w prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2010.
- SAWCZYN W., *Związanie kasacyjnym orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2014.
- SAWCZYN W., w: „System Prawa Administracyjnego”, red. R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI, A. WRÓBEL, T. 10: *Sądowa kontrola administracji*, Warszawa 2016.
- SAWUŁA R., *Polskie sądy administracyjne w państwie prawa*, w: *Aksjologia prawa administracyjnego*, T. 2, red. J. ZIMMERMANN, Warszawa 2017.
- SAWUŁA R., *Sądy administracyjne III Rzeczypospolitej (wybrane uwagi)*, w: *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. STELMASIAK, J. NICZYPORUK, S. FUNDOWICZ, Lublin 2003.
- SHELLE K., *Dějiny české veřejné správy*, Plzeň 2009.
- SHELLEOVÁ I., *Správní soudnictví*, Praha 2004.
- SCHENKE W.R., in: F.O. KOPP, W.R. SCHENKE, *Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar*, München 2018.
- SCHENKE W.R., in: *VwGO. Kommentar*, Hrsg. W.R. SCHENKE, 2016.
- SCHMIDT-ASSMANN E., *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, 2005.
- SCHMIDT-ASSMANN E., *Zadania i rozwój sądownictwa administracyjnego*, w: *Administracja Republiki Federalnej Niemiec*, red. J. ŁĘTOWSKI, J.P. PRUSZYŃSKI, Wrocław 1983.
- SEIBERT M.J., in: *Verwaltungsgerichtsordnung*, Hrsg. H. SODAN, J. ZIEKOV, Baden-Baden 2014.
- SEMAN T., *Preskúmanie činnosti verejnej správy v správnom súdnictve*, Košice 2006.
- SIEDLECKI W., *Nieważność procesu cywilnego*, Warszawa 1965.
- SIEDLECKI W., *Podstawy rewizji cywilnej*, Warszawa 1959.
- SIEDLECKI W., *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 1977.
- SIEDLECKI W., *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 1987.
- SIEDLECKI W., *Rola sądu w postępowaniu cywilnym (rozpoznawczym)*, „Państwo i Prawo” 1966, z. 12.
- SIEDLECKI W., *System środków zaskarżenia według nowego kodeksu postępowania cywilnego*, „Państwo i Prawo” 1965, z. 5–6.
- SIEDLECKI W., *System zaskarżania orzeczeń sądowych w kodeksie postępowania cywilnego PRL*, „Państwo i Prawo” 1957, z. 6.
- SIEDLECKI W., *Zażalenie w procesie cywilnym „de lege lata” i „de lege ferenda”*, „Nowe Prawo” 1960, nr 4.
- SIEDLECKI W., w: „System Prawa Procesowego Cywilnego”, red. W. SIEDLECKI, T. 3: *Zaskarżanie orzeczeń sądowych*, Wrocław 1986.
- SIEDLECKI W., ŚWIEBODA Z., *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 1998.

- SIENIUC M., *Sądownictwo administracyjne jako szczytowa gwarancja praworządności we współczesnym państwie – aktualność teorii Profesora Jerzego Stefana Langroda*, w: *Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda*, red. J. NICZYPORUK, Paryż 2011.
- SIKORA J., *Orzeczenia nie istniejące*, „*Studia Cywilistyczne*” 1978, T. 29.
- SIKORSKI A., *Przymus adwokacko-radcowski w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „*Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*” 2017, nr 2.
- Skarga kasacyjna. Zażalenie do Sądu Najwyższego na podstawie art. 394 § 1 (1) k.p.c.*, red. D.E. KOTŁOWSKI, Warszawa 2016.
- SKOCZYLAS A., *Działalność uchwałodawcza Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2004.
- SKOCZYLAS A., *Modele uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych w Europie*, „*Państwo i Prawo*” 2012, z. 10.
- SKOCZYLAS A., *Stan i obecne problemy sądownictwa administracyjnego w Polsce (wybrane zagadnienia)*, w: *Przyszłość sądownictwa administracyjnego w Polsce z uwzględnieniem tendencji europejskich*, red. I. LIPOWICZ, Z. KMIĘCIAK, Warszawa 2012.
- SKOTNICKI K., *Konstytucja Republiki Słowackiej*, Warszawa 2003.
- SKRZYDŁO W., *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 1999.
- SKRZYDŁO W., *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2003.
- SLÁDEČEK V., *K novele správneho poriadku súdneho vykonanej zákonom č. 303/2011 Sb.*, in: *Aktuální otázky správního soudnictví: (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*, eds. V. SLÁDEČEK, P. MELOTÍKOVÁ, Praha 2012.
- SLÁDEČEK V., *Obecné správní právo*, Praha 2009.
- SLÁDEČEK V., TOMÁŠKOVÁ V., *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*, Praha 2010.
- Słownik języka polskiego*, red. W. DOROSZEWSKI, T. 1, Warszawa 1958.
- Słownik języka polskiego*, red. M. SZYMCAK, T. 1, Warszawa 1978.
- ŚLUGOCKI J., *Prawo administracyjne: podstawowe zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2007.
- SOBIERALSKI K., *Uprawnienia autokontrolne organu w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „*Państwo i Prawo*” 2004, z. 1.
- SOBIERALSKI K., *Zagadnienia sądowej kontroli egzekucji administracyjnej*, w: *System egzekucji administracyjnej*, red. J. NICZYPORUK, S. FUNDOWICZ, J. RADWANOWICZ, Warszawa 2004.
- SOBIERALSKI K., *Z problematyki sądownictwa administracyjnego w Austrii*, „*Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*” 2006, nr 1.
- SOBIHARD J., *Správny poriadok. Komentár*, 5. prepracované vydanie, Bratislava 2011.
- SOBIHARD J.S., *Správny poriadok. Komentár*, Bratislava 2013.
- SONDEL J., *Słownik tacińsko-polski dla prawników i historyków*, Kraków 2001.
- SPORRER A., *Die (neue) Rolle des Verwaltungsgerichtshofes im System der zweistufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit*, in: *Das verfahren vor dem verwaltungsgerichtshof*, Hrsg. M. HOLOUBEK, M. LANG, 2015.
- STACHOWIAK S., *Rodzaje właściwości sądu w ujęciu nowego kodeksu karnego*, „*Prokuratura i Prawo*” 1999, nr 10.
- STAHL M., *Kompetencje organu administracji I instancji po wniesieniu odwołania*, „*Acta Universitatis Lodziensis*”, Folia Iuridica, 1978, Seria I, z. 31, s. 76.

- STAHL M., *O doskonaleniu postępowania administracyjnego*, „Acta Universitatis Lodzensis”, Folia Iuridica 1981, nr 3.
- STAHL M., *Tok instancji i środki prawne w kodeksie postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1980, z. 9.
- STAHL M., *Uwagi o toku instancji organów odwoławczych w postępowaniu administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego”, Seria I 1974, z. 106.
- STARCK Ch., *Kontrola administracji przez ogólne sądy administracyjne w Niemczech*, w: *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. SKRZYDŁO-NIŻNIK, P. DOBOSZ, D. DĄBEK, M. SMAGA, Kraków 2001.
- STAROŚCIAK J., *Kontrola sądowa w systemie środków zabezpieczenia praworządności działania administracji*, „Państwo i Prawo” 1957, z. 6.
- STAROŚCIAK J., *O systemie środków prawnych w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1962, z. 3.
- STAROŚCIAK J., *Powołanie sądownictwa administracyjnego w radzieckiej strefie okupacyjnej Niemiec*, „Gazeta Administracji” 1947, nr 10.
- STAROŚCIAK J., *Prawne formy i metody działania administracji*, w: „System Prawa Administracyjnego”, T. 3, red. J. ŁĘTOWSKI, T. RABSKA, Wrocław 1978.
- STEFKO K., *Wadliwe akty sądu w postępowaniu cywilnym*, w: *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej Kazimierza Przybyłowskiego*, red. W. OSUCHOWSKI, M. SOŚNICKA, B. WALASZEK, Kraków–Warszawa 1964.
- STEIBORN S., *Ograniczenia zaskarżalności wyroku wydanego w I instancji jako środek uproszczenia procesu karnego w świetle prawa do dwuinstancyjnego postępowania (uwagi „de lege lata” i „de lege ferenda”)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, T. 13.
- STELKENS P., BONK J., LEONHARD K., *Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar*, München 2001.
- STELMASIAK J., *Uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego jako swoiste źródła prawa ochrony środowiska*, w: *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, Warszawa 2018.
- STELMASIAK J., NICZYPORUK J., FUNDOWICZ S., *Konstytucyjny model sądownictwa administracyjnego*, Lublin 2003.
- STELMASIAK J., NICZYPORUK J., FUNDOWICZ S., *Polski model sądownictwa administracyjnego*, Lublin 2003.
- STOCHAJ J., ROMAN Ł., *Wybrane metody teoretyczne w naukach społecznych i ich zastosowanie*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej” 2013, nr 2(6).
- SUERBAUM J., in: *VwGO. Kommentar*, Hrsg. H. POSSER, H.A. WOLFF, 2014.
- SUPERA-MARKOWSKA M., *Zarys prawa hiszpańskiego i prawa polskiego*, Warszawa 2009.
- SUPIŃSKI W., *Postępowanie administracyjne. Zarys teorii wraz z komentarzem*, Warszawa 1933.
- SUTTER F.P., *Die Revisionslegitimation*, in: *Das verfahren vor dem verwaltungsgerichtshof*, Hrsg M. HOLOUBEK, M. LANG, 2015.
- SUWAŁA R., ŻUKOWSKI L., *Suspensywność środków prawnych w postępowaniu administracyjnym oraz postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, w: *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. SKRZYDŁO-NIŻNIK, P. DOBOSZ, D. DĄBEK, M. SMAGA, Kraków 2001.

- SWINARSKI W., *O wojewódzkich sądach administracyjnych*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1924.
- SYCHOWICZ M., *Przegląd orzecznictwa Sądu Najwyższego w sprawach skarg na decyzje administracyjne*, „Nowe Prawo” 1985, nr 9.
- SYCHOWICZ M., *Przymus adwokacko-radcowski w postępowaniu cywilnym*, „Palestra” 1996, nr 7–8.
- SYTA M., *Gravamen jako przesłanka zażalenia w postępowaniu przygotowawczym*, „Prokuratura i Prawo” 2004, nr 4.
- SZCZUREK K., *Artykuł 145a ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi jako podstawa do wydania wyroku przesądzającego merytorycznie o sposobie rozstrzygnięcia lub załatwienia sprawy administracyjnej*, w: „Acta Universitatis Wratislaviensis” 3705, Prawo 320, Wrocław 2016.
- SZEWczyk E., *Remonstracja w prawie administracyjnym procesowym*, Warszawa 2018.
- SZEWczyk M., *Samorządowe kolegia odwoławcze wobec reformy sądownictwa administracyjnego*, w: *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. NICZYPORUK, S. FUNDOWICZ, Lublin 2003.
- SZONERT Z., *Sędzia administracyjny w procesie przekształceń ustrojowych*, w: *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, red. J. GÓRAL, R. HAUSER, J. TRZCIŃSKI, Warszawa 2005.
- SZRENIAWSKI J., *Znaczenie doświadczeń Najwyższego Trybunału Administracyjnego dla tworzenia nowej struktury i zasad działania sądownictwa administracyjnego*, w: *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. NICZYPORUK, S. FUNDOWICZ, Lublin 2003.
- SZUBIAKOWSKI M., *Ograniczenia związania sądu pierwszej instancji orzeczeniem NSA*, w: *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, Warszawa 2018.
- SZUMIŁO-KULCZYCKA D., *Prawo do sądu właściwego w polskim procesie karnym i gwarancje jego realizacji*, w: *Zasady procesu karnego wobec wyzwań współczesności. Księga ku czci profesora Stanisława Waltośa*, red. S. WALTOŚ, J. CZAPSKA, Warszawa 2000.
- SZYMCZAK I., *Metoda nauki o porównaniu systemów prawnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny” 2014, z. 3.
- ŠINGLIAROVÁ I., in: *Správny súdny poriadok – komentár*, Eds. I. HANZELOVÁ, I. RUMANA, I. ŠINGLIAROVÁ, Wolters Kluwer 2016.
- ŠKUREK M., *Kasační stížnost ve světle novely soudního řádu správního č. 303/2011 Sb.*, in: *Aktuální otázky správního soudnictví: (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*, eds. V. SLÁDEČEK, P. MELOTÍKOVÁ, Praha 2012.
- ŠTEVČEK M. et al., *Civilné právo procesné*, Bratislava 2010.
- ŠÚREK S., *Správne súdnictvo a kam s dozorom prokuratúry*, <http://www.ucps.sk>.
- ŚLIWIŃSKI J., *W sprawie organizacji wielostopniowego sądownictwa administracyjnego*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1925, nr 28.
- ŚWIĄTKIEWICZ J., *Ewolucja zakresu działania Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Problemy Praworządności” 1991, nr 1–2.
- ŚWIĄTKIEWICZ J., *Istota i zakres sądowej kontroli decyzji administracyjnych*, „Palestra” 1980, nr 6.

- ŚWIĄTKIEWICZ J., *Kilka uwag w sprawie reformy sądownictwa administracyjnego*, w: *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. STELMASIAK, S. FUNDOWICZ, Lublin 2003.
- ŚWIĄTKIEWICZ J., *Przedmiotowy zakres sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 1980, z. 3.
- ŚWIĄTKIEWICZ J., *Sądowa kontrola działalności administracji w PRL*, „Państwo i Prawo” 1976, z. 8–9.
- ŚWIDA Z., *Właściwość sądu i prawo strony do rozstrzygnięcia „w rozsądnym terminie”*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 10.
- ŚWIECKI D., *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. D. ŚWIECKI, T. 2, Warszawa 2017.
- ŚWIECZKOWSKI J., *Względna dewolutywność zażalenia w postępowaniu cywilnym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, T. 38.
- TARNO J.P., *Ewolucja orzecznictwa NSA w zakresie podstaw skargi kasacyjnej i zażalenia*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5–6.
- TARNO J.P., *Odrzucenie skargi kasacyjnej*, „Przegląd Podatkowy” 2005, nr 6.
- TARNO J.P., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2006.
- TARNO J.P., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2012.
- TARNO J.P., *Sądowa kontrola administracji*, Warszawa 2006.
- TARNO J.P., *Wprowadzenie*, w: *Ustawy reformujące sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2003.
- TARNO J.P., w: *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, red. J.P. TARNO, W. CHRÓŚCIELEWSKI, Warszawa 2011.
- TARNO J.P., w: „System Prawa Administracyjnego”, red. R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI, A. WRÓBEL, T. 10: *Sądowa kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2016.
- TARNO J.P., WYPORSKA-FRANKIEWICZ J., *Umorzenie postępowania sądownoadministracyjnego*, w: *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, red. M. WIERZBOWSKI, J. JAGIELSKI, A. WIKTOROWSKA, E. STEFAŃSKA, Warszawa 2009.
- TARNOWSKA A., *Sądownictwo administracyjne II RP a pruski model sądownictwa administracyjnego*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2006, T. 9.
- THIENEL R., *Die Kontrolle der Verwaltungsgerichte erster Instanz durch den Verwaltungsgerichtshof*, in: *Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz*, Hrsg. M. HOLOUBEK, M. LANG, Wien 2013.
- TOBOR Z., *Bezstronność sędziego*, „Przegląd Sądowy” 2005, nr 6.
- TOMAŠKOVÁ V., TOMÁŠEK M., *Vliv Rady Evropy na správní soudnictví a přístup ke správním soudům v České republice*, in: M. HORÁKOVÁ, M. TOMÁŠEK, *Vliv EU a Rady Evropy na správní řízení v ČR a v Polsku*, Brno 2010.
- TULEJA P., *Prawo do sądu*, w: *Konferencja naukowa: Konstytucja RP w praktyce*, Warszawa 1999.
- ULE C.H., *Verwaltungsprozeßrecht*, München 1983.
- VAČOK J., *Jeden súd pre správne súdnictvo*, in: *Pôsobnosť organizácia správneho súdnictva v Slovenskej republike: zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*, ed. L. TRELLOVÁ, Bratislava 2012.

- VALENTOVIČ M., KAVICKÝ R., *Analyza systému súdnictva a jeho výkonnosti v období do roku 2010*, Bratislava 2011.
- VARVAŘOVSKÝ P., *Nejvyšší správní soud na startu*, „Justiční praxe” 2002, č. 3.
- VINCENT J., MONTAGINER G., VARINARD A., *La justice et ses institutions*, Paris–Dalloz 1991.
- VITU A., *Procédure pénale*, Paris 1957.
- VRABKO M., *Sú správne sudy pripravené na efektívne správne trestanie podľa nového správneho súdneho poriadku?*, in: *Vplyv Európskeho práva na kreovanie princípov z zásad správneho trestania*, eds. M. LENHART, I. HAPČOVÁ, J. HAMUĽÁK, Bratislavské Právnické Fórum, 2016.
- WALAŃSKI B., *Kontrola administracji publicznej – zagadnienie sądów administracyjnych*, „Rada Narodowa” 1945, nr 23–24.
- WALCZAK R., *Legitymacja procesowa prokuratora w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2010.
- WALIGÓRSKI M., *Gwarancje wykrycia prawdy w procesie cywilnym*, „Państwo i Prawo” 1953, z. 8–9.
- WALIGÓRSKI M., *Podstawy kasacyjne procesu cywilnego w świetle różnicy pomiędzy faktem i prawem*, Lwów 1936.
- WALIGÓRSKI M., *Polskie prawo procesowe cywilne. Dynamika procesu (postępowanie)*, Warszawa 1948.
- WALIGÓRSKI M., *Polskie prawo procesowe cywilne. Funkcja i struktura procesu*, Warszawa 1947.
- WALIGÓRSKI M., *Proces cywilny. Dynamika procesu (postępowanie)*, Warszawa 1947.
- WALIGÓRSKI M., *Proces cywilny. Funkcja i struktura*, Warszawa 1947.
- WALIGÓRSKI M., *Środki odwoławcze k.p.c. w oświetleniu materiałów Komisji Kodyfikacyjnej (cd)*, „Nowy Proces Cywilny” 1933, R. 1, nr 12.
- WALIGÓRSKI M., *Zarys polskiego procesu cywilnego*, Kraków 1952.
- WALTER R., MAYER H., *Bundesverfassungsrecht*, Wien 2000.
- WALTOŚ S., *Proces karny*, Warszawa 2008.
- WAŚKOWSKI E., *Podręcznik procesu cywilnego*, Wilno 1932.
- WASIŁEWSKI A., *Prawo do sądu w sprawach dyscyplinarnych*, „Przegląd Sądowy” 2001, nr 9.
- WASIŁEWSKI A., *Władza sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Państwo i Prawo” 1998, z. 7.
- WEITZ K., *Skutki naruszenia właściwości sądu do wznowienia postępowania*, „Palestra” 2007, z. 1–2.
- WĘSIERSKI J., *Rys historyczny sądownictwa administracyjnego na ziemiach polskich*, „Wojсковy Przegląd Prawniczy” 1933, z. 1, nr 3.
- WIĄZEK P., *Sądownictwo administracyjne na ziemiach polskich pod zaborami*, w: „Acta Universitatis Wratislaviensis” 3602, Prawo 316/2, Wrocław 2014.
- WIECZOREK A., *Zivilprozeßordnung und Nebengesetze*, Bd. 3, Berlin 1957.
- WIĘCKOWSKI R., *Cofnięcie apelacji i kasacji*, „Przegląd Sądowy” 2002, nr 7–8.
- WILBRANDT-GOTOWICZ M.B., *Instytucja pytań prawnych w sprawach sądowoadministracyjnych*, Warszawa 2010.
- WILBRANDT-GOTOWICZ M., *Skarga kasacyjna we francuskim systemie sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2007, z. 5.
- WILCZYŃSKA A., *Prawo do sądu w sprawach z zakresu administracji publicznej (wybrane zagadnienia)*, w: *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje*, red. B. JAWOR-

- SKA-DĘBSKA, Z. DUNIEWSKA, M. KASIŃSKI, E. OLEJNICZAK-SZAŁOWSKA, R. MICHALSKA-BADZIAK, P. KORZENIOWSKI, Łódź 2017.
- WILCZYŃSKI J., *Autokontrola w trybie art. 179 a p.p.s.a. – zagadnienia procesowe*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016, nr 6.
- WILIŃSKI P., *Dwuinstancyjność postępowania karnego w świetle Konstytucji*, w: *Funkcje procesu karnego. Księga jubileuszowa Profesora Janusza Tylmana*, red. T. GRZEGORCZYK, Warszawa 2011.
- WIŚNIEWSKI T., *Apelacja i kasacja. Nowe środki odwoławcze w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1996.
- WIŚNIEWSKI T., *O swoistości postępowania kasacyjnego w sprawach cywilnych (zagadnienia wybrane)*, w: *Proces cywilny. Nauka – Kodyfikacja – Praktyka. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Feliksowi Zedlerowi*, red. P. GRZEGORCZYK, K. KNOPPEK, M. WALASIK, Warszawa 2012.
- WIŚNIEWSKI T., *Problematyka instancyjności postępowania sądowego w sprawach cywilnych*, w: „*Art et ius*”. *Księga pamiątkowa ku czci Sędziego Stanisława Rudnickiego*, Warszawa 2005.
- WIŚNIEWSKI T., *Przebieg procesu cywilnego*, Warszawa 2009.
- WIŚNIEWSKI T., *Przebieg procesu cywilnego*, Warszawa 2013.
- WIŚNIEWSKI T., w: *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, T. 2, red. T. WIŚNIEWSKI, H. DOLECKI, Warszawa 2010.
- WIŚNIEWSKI T., w: „System Prawa Procesowego Cywilnego”, red. J. GUDOWSKI, T. 3, Warszawa 2013.
- WITKOWSKI W., *Polskie sądownictwo administracyjne w XIX stuleciu – wzorce Francji i Prus a unormowania krajowe*, w: *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, red. Z. KMIECIAK, W. CHRÓŚCIELEWSKI, Warszawa 2018.
- WITKOWSKI W., *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim 1807–1867*, Warszawa 1984.
- WŁODYKA S., *Interes prawny jako przesłanka zaskarżenia orzeczenia w procesie cywilnym*, „Nowe Prawo” 1963, nr 9.
- WŁODYKA S., *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 1975.
- WONER T., *Wokół dyskusji nad projektem sądownictwa administracyjnego*, „Palestra” 1959, nr 2–3.
- WOŚ T., „*Condiciones necessariae*” dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego, w: *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. SKRZYDŁO-NIŻNIK, P. DOBOSZ, D. DĄBEK, M. SMAŁGA, Kraków 2001.
- WOŚ T., *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne a konstytucyjne prawo do rozpatrzenia sprawy „bez nieuzasadnionej zwłoki”*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 8.
- WOŚ T., *Prawomocność orzeczeń sądu administracyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2007, nr 5.
- WOŚ T., *Reforma sądownictwa administracyjnego – projekty dalekie od ideału*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 7.
- WOŚ T., KNYSIAK-MOLCZYK H., ROMAŃSKA M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2006.
- WÓJTOWICZ K., *Kilka uwag na temat zagadnienia „czas a matematyka”*, „Zagadnienia Filozoficzne w Nauce” 2000, T. 26.

- WRÓBEL A., *Kilka uwag o konstytucyjnej koncepcji Naczelnego Sądu Administracyjnego*, w: *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. STELMASIAK, J. NICZYPORUK, S. FUNDOWICZ, Lublin 2003.
- WRÓBEL A., *Niektóre aspekty realizacji zasady dwuinstancyjności w administracyjnych postępowaniach w sprawach z zakresu własności przemysłowej*, w: *Księga pamiątkowa z okazji 85-lecia ochrony własności przemysłowej w Polsce*, Warszawa 2003.
- WRÓBLEWSKI J., *Aksjologiczne problemy sądowej kontroli administracji*, „Państwo i Prawo” 1980, z. 1.
- WRÓBLEWSKI J., *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988.
- WRÓBLEWSKI J., *Wartości a decyzja sądowa*, Warszawa 1973.
- WÜRTHENBERGER T., *Verwaltungsprozeßrecht*, München 1998.
- WURZER G., *Nichturteil und nichtiges Urteil*, MARCUS M.H., Breslau 1927.
- WYPORSKA-FRANKIEWICZ J., *Zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego a zasada dwuinstancyjności postępowania sądownoadministracyjnego*, w: *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.*, red. J. NICZYPORUK, Lublin 2010.
- WYRZYKOWSKI M., *Republika Federalna Niemiec*, w: *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, red. L. GARLICKI, Warszawa 1990.
- WYRZYKOWSKI M., *Sądownictwo administracyjne w PRL*, Warszawa 1983.
- WYSOCKA K., *Kompetencje orzecznicze sądów administracyjnych a realizacja funkcji ochronnej praw jednostki w postępowaniu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny” 2017, z. 1.
- WYSZOMIRSKI Ł., *Sądowa kontrola działań administracji z zakresu prowadzenia polityki rozwoju*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 5.
- ZABŁOCKI S., *O niektórych zmianach wprowadzonych przez nowy kodeks postępowania karnego w zakresie postępowania odwoławczego*, „Przegląd Sądowy” 1997, nr 11–12.
- ZAGRODNIK J., w: *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, red. L. WILK, J. ZAGRODNIK, Warszawa 2018.
- ZALEWSKI D., *Skuteczność zażalenia na postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w sprawach podatkowych*, „Monitor Podatkowy” 2018, nr 4.
- ZÁVADSKA E., *Budúcnosť správneho súdnictva na Slovensku (Náčrt aktuálnych problémov)*, „Právny obzor” 2007, č. 5.
- ZAVŘELOVA J., in: *Soudní řád správní. Komentář*, eds. L. JEMELKA et al., Praha 2013.
- ZBORNIAK P., *Wybrane kwestie prawa pomocy w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 4–5.
- ZDYB M., *Podstawy kształtowania nowego modelu sądownictwa administracyjnego*, w: *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. STELMASIAK, J. NICZYPORUK, S. FUNDOWICZ, Lublin 2003.
- ZDZIENNICKI B., *Jak reformować nie niszcząc pozycji i dorobku Naczelnego Sądu Administracyjnego?*, „Jurysta” 1999, nr 12.
- ZEDLER F., *Zagadnienie instancyjności postępowania cywilnego*, w: *Prace z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci Sędziego Janusza Pietrzykowskiego*, red. Z. BANASZCZYK, Warszawa 2000.
- ZEMBRZUSKI T., *Granice dopuszczalności zażalenia poziomego (art. 3942 § 2 k.p.c.) w przedmiocie zwrotu kosztów procesu*, „Monitor Prawniczy” 2013, nr 23.
- ZEMBRZUSKI T., *Przyznanie prawa ubogich w postępowaniu cywilnym*, w: „*Aurea praxis. Aurea theoria*”. *Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego*, T. 1, red. J. GUDOWSKI, K. WEITZ, Warszawa 2011.

- ZEMBRZUSKI T., *Zaskarżanie orzeczeń incydentalnych wydanych po raz pierwszy w toku instancji (uwagi na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego)*, „Przegląd Sądowy” 2007, nr 9.
- ZEMBRZUSKI T., *Zwolnienie strony od kosztów sądowych oraz pełnomocnictwo procesowe w postępowaniu kasacyjnym*, „Palestra” 2009, nr 1–2.
- ZIELIŃSKI A., *Budzące wątpliwości przepisy Konstytucji o ochronie sądowej i ich wykładnia*, w: *Proces cywilny. Nauka – Kodyfikacja – Praktyka. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Feliksowi Zedlerowi*, red. P. GRZEGORCZYK, K. KNOPPEK, M. WALASIK, Warszawa 2012.
- ZIELIŃSKI A., *Konstytucyjny standard instancyjności postępowania sądowego*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 11.
- ZIELIŃSKI A., *Postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1980, z. 4.
- ZIELIŃSKI A., *Postępowanie przed NSA w świetle „prawa do sprawiedliwego procesu sądowego”*, „Państwo i Prawo” 1992, z. 7.
- ZIELIŃSKI A., *Prawo do sądu a struktura sądownictwa*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 4.
- ZIELIŃSKI A., *Zażalenie w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2015.
- ZIELIŃSKI A., FLAGA-GIERUSZYŃSKA K., *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2007.
- ZIELIŃSKI M., *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2008.
- ZIEMSKI K., *Czy procedury administracyjne i sądowniczoadministracyjne odpowiadają współczesnym potrzebom?*, w: *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, Warszawa 2018.
- ZIMMERMANN J., *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986.
- ZIMMERMANN J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.
- ZIMMERMANN J., *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996.
- ZIMMERMANN J., *Prawo do sądu w prawie administracyjnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny” 2006, z. 2.
- ZIMMERMANN J., *Projekt ustawy o sądownictwie administracyjnym z 1958 r.*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 1–2.
- ZIMMERMANN J., *Z podstawowych zagadnień sądownictwa administracyjnego*, w: *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, red. J. GÓRAL, R. HAUSER, J. TRZCIŃSKI, Warszawa 2005.
- ZIÓŁKOWSKA A., *Czas jako wartość w postępowaniu sądowniczoadministracyjnym*, w: *Aksjologia prawa administracyjnego*, red. J. ZIMMERMANN, Warszawa 2017.
- ZIÓŁKOWSKA A., *Decyzja kasacyjna powodująca przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji (art. 138 par. 2 k.p.a. i art. 138 par. 2a k.p.a.) w nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 roku*, w: *Nowe instytucje procesowe w postępowaniu administracyjnym w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 roku*, red. A. GRONKIEWICZ, A. ZIÓŁKOWSKA, Katowice 2017.
- ZIÓŁKOWSKA A., *Prawo jako instrument sterowania administracją publiczną*, w: *Administracja. Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. J. Blicharz, L. ZACHARKO, Katowice 2018.
- ZIÓŁKOWSKA A., GRONKIEWICZ A., *Udział organizacji społecznych w ogólnym postępowaniu administracyjnym, w administracyjnych postępowaniach szczególnych oraz postępowaniu sądowniczoadministracyjnym jako wyraz instytucjonalizacji społeczeństwa oby-*

- watelskiego, w: *Jakość działania administracji publicznej a jakość życia społeczeństwa: wybrane aspekty prawne i społeczne*, red. E. JASIUK, Radom 2012.
- ZIÓŁKOWSKI M., WYRZYKOWSKI M., w: „System Prawa Administracyjnego”, red. R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI, A. WRÓBEL, T. 2: *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012.
- ŻBIKOWSKA M., *Właściwość funkcjonalna Sądu Najwyższego do rozpoznania zażaleń w postępowaniu okołokasacyjnym*, „Prokuratura i Prawo” 2016, nr 6.

Akty normatywne

- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r., Dz.U. 1977, nr 38, poz. 167.
- Europejska konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Rzym, 4 listopada 1950 r., Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284 ze zm.
- Konstytucja Austrii (*Bundes-Verfassungsgesetz*) z dnia 1 października 1920 r. ze zm., w brzmieniu ustalonym nowelą z 1929 r., BGBl. Nr. 1/1930.
- Konstytucja grudniowa z 1867 r. (*Dezemberverfassung* lub *Prosincová ústava* – RGBl. 144/1867).
- Konstytucja z dnia 29 lutego 1920 r., Ustawa 121/1920 Sb.
- Konstytucja RP z dnia 17 marca 1921 r., Dz.U. 1921, nr 44, poz. 267.
- Konstytucja RP z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz.U. nr 30, poz. 227.
- Ustawa konstytucyjna z dnia 7 maja 1940 r. ustanowiona ustawą nr 120/1940.
- Ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1947, nr 18, poz. 71.
- Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec (*Grundgesetz*) z dnia 23 maja 1949 r.
- Konstytucja Republiki Francuskiej (*Constitution de la République Française*) z dnia 4 października 1958 r. ze zm.
- Konstytucja Republiki Portugalii z dnia 2 kwietnia 1976 r., Diário da República n.º 86/1976, Série I de 1976-04-10 ze zm.
- Konstytucja Hiszpanii z dnia 27 grudnia 1978 r. ze zm., B.O.E. núm. 311.1 z dnia 29 grudnia 1978 r.
- Konstytucja Republiki Chorwacji (*Ustav Republike Hrvatske*) z dnia 22 grudnia 1990 r. ze zm., <https://www.zakon.hr/z/94/Ustav-Republike-Hrvatske>
- Konstytucja Republiki Macedonii (*Устав на Република Македонија*) z dnia 17 listopada 1991 r. ze zm., <https://sobranie.mk/WBStorage/Files/UstavnaRmizmeni.pdf>
- Konstytucja Republiki Słowenii (*Ustava Republike Slovenije*) z dnia 23 grudnia 1991 r. ze zm., <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=USTA1>
- Konstytucja Republiki Słowackiej z dnia 1 września 1992 r. ze zm., ostatnia zmiana 37/2017 Z. z.
- Konstytucja z dnia 16 grudnia 1992 r. oraz Karta Podstawowych Praw i Wolności (*Listina základních práv a svobod* – Ústavní zákon, č. 2/1993, Sb. z zm.).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.

- Konstytucja Republiki Albanii (*Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë*) z dnia 21 października 1998 r., <http://www.qbz.gov.al/Kushtetuta%20me%20pjese/Kushtetuta-2017.pdf>
- Konstytucja Węgier (*Magyarország alkotmánya*) z dnia 25 kwietnia 2011 r., ze zm., https://www.keh.hu/magyarorszag_alaptovernye/1515-Magyarorszag_Alaptovernye&pnr=1
- Dekret z dnia 7 lutego 1809 r. o organizacji władz administracyjnych w departamentach i powiatach, „Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego” (Dz.Pr.K.W.), T. 1, s. 165–186.
- Dekret z dnia 19 października 1810 r. o funkcjonowaniu Rady Stanu, Dz.Pr.K.W. 1810, T. 2, s. 389–407.
- Dekret z dnia 7 lutego 1809 r. o organizacji władz administracyjnych departamentowych i powiatowych, Dz.Pr.K.W. 1810, T. 1, s. 175–176.
- Dekret z dnia 19 września 1810 r. o składzie Rady Stanu, Dz.Pr.K.W. 1810, nr 22, T. 2, s. 389.
- Dekret z dnia 11 kwietnia 1817 r. O poleceniu komisjom wojewódzkim tymczasowego sprawowania sądownictwa w przedmiotach sporu administracyjnego, „Dziennik Praw Królestwa Polskiego” 1817, T. 3, s. 177–181.
- Ukaz z dnia 18 czerwca 1841 r., o utworzeniu Dziewiątego i Dziesiątego Departamentu Rządzącego Senatu „Dziennik Praw Królestwa Polskiego” 1841, T. 27, s. 331–345.
- Ukaz z dnia 26 marca 1861 r. o Radzie Stanu Królestwa Polskiego, „Dziennik Praw Królestwa Polskiego” 1860, T. 57, nr 173, s. 333–341.
- Ustawa z dnia 22 października 1875 r. o Trybunale Administracyjnym (*Verwaltungsgerichtshofgesetz*), RGBl.1876/36, nowelizowana w 1965 r.
- Dekret Naczelnika Państwa Józefa Piłsudskiego z dnia 8 lutego 1919 r., „Dziennik Praw Państwa Polskiego” (Dz.Pr.P.P.) 15/19, poz. 200.
- Dekrety Naczelnika Państwa z dnia 4 lutego 1919 r. o samorządzie miejskim, Dz.Pr.P.P. nr 13, poz. 140.
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 4 kwietnia 1919 r. o tymczasowej ordynacji powiatowej dla obszarów Polski byłego zaboru rosyjskiego, Dz.Pr.P.P. nr 13, poz. 141.
- Ustawa z dnia 2 listopada 1918 r. o Najwyższym Sądzie Administracyjnym nr 3/1918 – *Zákon o Nejvyšším správním soudě a kompetenčních konfliktů*.
- Ustawa z dnia 1 sierpnia 1919 r. o tymczasowej organizacji zarządu b. dzielnicy pruskiej, Dz.Pr.P.P. nr 64/19, poz. 385.
- Ustawa konstytucyjna z dnia 15 lipca 1920 r., zawierająca statut organiczny województwa śląskiego, „Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej” (Dz.U.Rz.P.) nr 73/20, poz. 497.
- Ustawa w sprawie sądów administracyjnych w województwach i powiatach nr 158/1920 Sb.
- Ustawa z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym, Dz.U. 1922, nr 67, poz. 600.
- Ustawa z dnia 28 maja 1924 r. w przedmiocie rozciągnięcia mocy obowiązującej ustaw o Najwyższym Trybunale Administracyjnym na obszar województwa śląskiego, Dz.U.Rz.P. nr 50/24, poz. 505.
- Ustawa z dnia 26 marca 1935 r. o Inwalidzkim Sądzie Administracyjnym, Dz.U. nr 26, poz. 177.
- Ustawa z dnia 28 lipca 1939 r. o ustroju sądów ubezpieczeń społecznych, Dz.U. nr 71, poz. 476.
- Ustawa z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania Rad Narodowych, tekst jedn. Dz.U. 1946, nr 3, poz. 26.
- Ustawa z dnia 20 lipca 1950 r. o zmianie prawa o ustroju sądów powszechnych, Dz.U. nr 38, poz. 347.

- Ustawa z dnia 23 września 1952 r. o Federalnym Sądzie Administracyjnym, BGBl. I Nr. 39/1952.
- Ustawa z dnia 3 września 1953 r. o sądach i prokuraturze – *Ústavní zákon o soudech a prokuratuře zákon č. 64/1952 Sb.*
- Ustawa z dnia 23 września 1975 r. o postępowaniu sądowym w sprawach socjalnych, *Sozialgerichtsgesetz*, (BGBl. I S. 2535), ostatnia zmiana z dnia 12 lipca 2018 r. (BGBl. I S. 1151).
- Ustawa o opłatach z 1957 r., BGBl. Nr. 267/1957 ze zm., ostatnia zmiana BGBl. I Nr. 62/2018 (NR. GP XXVI RV 190 AB 197 S. 34. BR: 9993 AB 10002 S. 882.).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 2096 ze zm.
- Ustawa z dnia 21 stycznia 1960 r. o sądownictwie administracyjnym (*Verwaltungsgerichtsordnung*), w wersji ogłoszonej dnia 19 marca 1991 r. (BGBl. I S. 686), ostatnia zmiana z dnia 12 lipca 2018 r. (BGBl. I S. 1151).
- Kodeks postępowania cywilnego (*Občiansky súdny poriadok*), Zákon č. 99/1963.
- Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 682 ze zm.
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 1360 ze zm., *Finanzgerichtsordnung* z dnia 6 października 1965 r., w wersji ogłoszonej dnia 28 marca 2001 r. (BGBl. I S. 442, 2262; 2002 I S. 679), ostatnia zmiana z dnia 12 lipca 2018 r. (BGBl. I S. 1151).
- Ustawa o sądach administracyjnych z 1965 r. (*Verwaltungsgerichtshofgesetz*), GBl. Nr. 2/1965.
- Ustawa z dnia 9 maja 1971 r. o ustroju sądów (*Gerichtsverfassungsgesetz*) w brzmieniu nadanym obwieszczeniem z dnia 9 maja 1975 r., BGBl. I S. 1077 ze zm.
- Ustawa z dnia 19 kwietnia 1972 r. o sędziach (*Deutsches Richtergesetz*), BGBl. I S. 713 ze zm.
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. 1980, nr 4, poz. 8.
- Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. o adwokaturze, tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 1184 ze zm.
- Ustawa z dnia 24 marca 1990 r. zmieniająca ustawę – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. nr 34, poz. 201.
- Ustawa federalna zmieniająca ustawę o sądach administracyjnych z 1985 r., BGBl. Nr. 10/1985 z licznymi zmianami, ostatnia zmiana BGBl. I Nr. 58/2018 (NR: GP XXVI RV 195 AB 221 S. 34. BR: AB 10018 S. 882).
- Ustawa 519/191 Sb. z dnia 5 listopada 1991 r. zmieniająca i uzupełniającą kodeks postępowania cywilnego oraz prawo o notariacie, Zákon č. 519/1991 Sb.
- Ustawa dnia 1 marca 1996 r. o zmianie kodeksu postępowania cywilnego, rozporządzeń Prezydenta RP – Prawo upadłościowe i Prawo o postępowaniu układowym, kodeks postępowania administracyjnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 1966, nr 43, poz. 189.
- Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym, tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 377 ze zm.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 1987 ze zm.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 1600 ze zm.
- Ustawa z dnia 13 lipca 1998 r. o jurysdykcji sądownoadministracyjnej (EY 29/1998, *de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*).

- Kodeks postępowania sądownoadministracyjnego (*Code de justice administrative*) z dnia 4 maja 2000 r., obowiązujący od dnia 1 stycznia 2001 r., Décret n° 2000–1115 ze zm.
- Ustawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (*Zákon soudní řád správní*), Zákon č. 150/2002 Sb.
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 400 ze zm.
- Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych, tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 1314 ze zm.
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 1302 ze zm.
- Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 2107 ze zm.
- Ustawa nr 424/2002 z dnia 19 czerwca 2002 r., zmieniająca Kodeks postępowania cywilnego.
- Ustawa z dnia 10 grudnia 2003 r. o czasie urzędowym na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 2004, nr 16, poz. 144.
- Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuk, Dz.U. 2017, poz. 1789 ze zm.
- Ustawa z dnia 24 czerwca 2004 r. o postępowaniu administracyjnym (*Správní řád*), Zákon č. 500/2004 Sb.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 1510 ze zm.
- Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze, tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 1183 ze zm.
- Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 75 ze zm.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 1307 ze zm.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2009 r. o radcach prawnych, tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 1870 ze zm.
- Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 412 ze zm.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 754 ze zm.
- Ustawa z dnia 28 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. nr 138, poz. 806.
- Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 389 ze zm.
- Nowelizacja *Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012*, pełny tytuł ustawy: *Bundesgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz, das Finanz-Verfassungsgesetz 1948, das Finanzstrafgesetz, das Bundesgesetz, mit dem das Invalideneinstellungsgesetz 1969 geändert wird, das Bundessozialamtsgesetz, das Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000, das Bundesgesetzblattgesetz, das Verwaltungsgerichtshofgesetz 1985 und das Verfassungsgerichtshofgesetz 1953 geändert und einige Bundesverfassungsgesetze und in einfachen Bundesgesetzen enthaltene Verfassungsbestimmungen aufgehoben werden (Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012)* – BGBl. I Nr. 51/2012, ostatnia zmiana BGBl. I Nr. 57/2018 (NR: GP XXVI RV 193 AB 227 S. 34. BR: 9996 AB 10014).
- Ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe, Dz.U. 2018, poz. 2188 ze zm.

- Ustawa z dnia 23 lipca 2013 r. o kosztach (Justizverwaltungskostengesetz) Gesetz über Kosten in Angelegenheiten der Justizverwaltung, Fundstelle: BGBl. I 2013, 2660–2664.
- Ustawa z dnia 13 lutego 2013 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, *Bundesgesetz über das Verfahren der Verwaltungsgerichte (Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz)*, BGBl. I Nr. 33/2013 ze zm., ostatnia zmiana GBl. I Nr. 57/2018 (NR: GP XXVI RV 193 AB 227 S. 34. BR: 9996 AB 10014 S. 882.).
- Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 1431 ze zm.
- Ustawa z dnia 7 lutego 2014 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. 2014, poz. 435.
- Ustawa z dnia 10 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2014, poz. 183 ze zm.
- Ustawa z dnia 9 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. 2015, poz. 1191 ze zm.
- Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2016, poz. 2103.
- Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze, Dz.U. 2017, poz. 1767 ze zm.
- Ustawa z dnia 11 października 2016 r. zmieniająca ustawę o ekspertach i zmieniająca ustawę o postępowaniu w sprawach rodzinnych oraz w dobrowolnej jurysdykcji, a także zmieniająca ustawę o sądach socjalnych, przepisy Sądu Administracyjnego, przepisy Sądu Finansowego oraz ustawę o kosztach sądowych (BGBl. 2222), weszła w życie dnia 15 października 2016 r.
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców, Dz.U. 2018, poz. 648.
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej, Dz.U. 2018, poz. 650.
- Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz.U. 2018, poz. 1668 ze zm.
- Rozporządzenie z dnia 6 kwietnia 1920 r. Ministra byłej Dzielnicy Pruskiej o Senacie Administracyjnym Sądu Apelacyjnego w Poznaniu, „Dziennik Urzędowy Ministra byłej Dzielnicy Pruskiej” (Dz.Urz.M.b.Dz.Pr.) nr 18/20, poz. 174.
- Rozporządzenia z dnia 21 lutego 1920 r. Ministra byłej Dzielnicy Pruskiej dotyczące utworzenia Wojewódzkich Rad Administracyjnych oraz Wojewódzkich Sądów Administracyjnych, Dz.Urz.M.b.Dz.Pr. nr 10/20, poz. 81.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 1922 r. w przedmiocie utworzenia Wyższego Urzędu Górniczego w Katowicach, „Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej” (Dz.U.Rz.P.) nr 50/22, poz. 444.
- Rozporządzenie Tymczasowej Rady Wojewódzkiej z dnia 18 lipca 1922 r. o utworzeniu Śląskiego Trybunału Administracyjnego, „Dziennik Urzędowy Województwa Śląskiego” (Dz.U.Śl.) nr 8, poz. 30.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 1932 r. – Regulamin Najwyższego Trybunału Administracyjnego, Dz.U. 1932, nr 118, poz. 968.
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 lutego 1981 r. w sprawie struktury organizacyjnej Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz ustalenia siedzib, właściwości i organizacji ośrodków zamiejscowych tego sądu, Dz.U. 1981, nr 5, poz. 21.

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. nr 221, poz. 2193 ze zm., ostatnia zmiana z dnia 27.11.2017 r. (Dz.U. 2017, poz. 2263), obowiązuje od 7 grudnia 2017 r.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 grudnia 2005 r. w sprawie utworzenia Wydziału Zamiejscowego w Radomiu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, Dz.U. nr 256, poz. 2144 ze zm.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 kwietnia 2011 r. w sprawie sposobu postępowania z aktami spraw sądowoadministracyjnych w wojewódzkich sądach administracyjnych i Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Dz.U. nr 89, poz. 505.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 sierpnia 2015 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych, Dz.U. 2015, poz. 1177.
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu, Dz.U. 2016, poz. 1714 ze zm.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), obowiązuje od dnia 25 maja 2018 r.
- Rekomendacja – *Recommendation (2004)20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts* – przyjęta w dniu 15 grudnia 2004 r.
- Směrnice č. 3/2017, *Kancelářský a spisový řád Nejvyššího správního soudu* (k.s.NSS) – regulamin czynności Najwyższego Sądu Administracyjnego.
- Zarządzenie A. Hitlera z dnia 3 kwietnia 1941 r. o utworzeniu Sądu Administracyjnego Rzeszy, RGBl. I, 1941.
- Zarządzenia nr 9 Prezesa NSA z dnia 11 lipca 2007 r. w sprawie utworzenia Centralnej Bazy Orzeczeń i Informacji o Sprawach sądów administracyjnych i udostępniania orzeczeń przez Internet.
- Zarządzenie nr 14 Prezesa NSA z dnia 6 sierpnia 2015 r. w sprawie ustalenia zasad biurowości w sądach administracyjnych, <http://www.nsa.gov.pl/zarządzenia-preze-sa-nsa/zasady-biurowosci-w-sadach-administracyjnych,news,39,221.php>.
- Tekst jedn. Zbioru zasad etyki adwokackiej i godności zawodu – Kodeks etyki adwokackiej ogłoszony obwieszczeniem Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 27 lutego 2018 r.
- Uchwała nr 7 VII Nadzwyczajnego Krajowego Zjazdu Rzeczników Patentowych z dnia 12 stycznia 2011 r. – Zasady etyki zawodowej Rzecznika Patentowego.
- Uchwała nr 3/2014 Nadzwyczajnego Krajowego Zjazdu Radców Prawnych z dnia 22 listopada 2014 r. – Kodeks etyki radcy prawnego.
- Załącznik do uchwały nr 237/2018 Krajowej Rady Doradców Podatkowych z dnia 22 maja 2018 r. w sprawie przyjęcia tekstu jednolitego Zasad etyki doradców podatkowych.

Orzecznictwo krajowe

- Uchwała TK z dnia 25 stycznia 1995 r. W 14/94, OTK 1995, cz. I, s. 219.
- Wyrok TK z dnia 23 maja 2018 r., SK 8/14, Dz.U. 2018, poz. 1083.
- Wyrok TK z dnia 8 kwietnia 2017 r., SK 22/11, OTK ZU4/A/2014, poz. 37.
- Wyrok TK z dnia 15 listopada 2016 r., SK 46/15, 87/A/2016.
- Wyrok TK z dnia 9 marca 2016 r. K 47/15, OTK-A 2016, poz. 2.
- Wyrok TK z dnia 13 października 2015 r., SK 63/12, OTK-A 2015, nr 9, poz. 146.
- Wyrok TK z dnia 22 października 2015 r., SK 28/14, Dz.U. 2015, poz. 1785.
- Wyrok TK z dnia 18 września 2014 r., K 44/12, OTK-A 2014, nr 8, poz. 93.
- Wyrok TK z dnia 8 kwietnia 2014 r., SK 22/11, OTK-A 2014/4, poz. 37.
- Wyrok TK z dnia 25 marca 2014 r., SK 25/13, OTK-A 2014, nr 3, poz. 33.
- Wyrok TK z dnia 22 października 2013 r., SK 14/13, OTK-A 2013, nr 7, poz. 100.
- Wyrok TK z dnia 25 lipca 2013 r., SK 61/12, OTK-A 2013, nr 6, poz. 84.
- Wyrok TK z dnia 25 lipca 2013 r., SK 17/12, Legalis nr 722202.
- Wyrok TK z dnia 14 maja 2013 r., P 27/12, OTK-A 2013, nr 4, poz. 41.
- Wyrok TK z dnia 26 listopada 2013 r., SK 33/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 124.
- Wyrok TK z dnia 30 października 2012 r., SK 20/11, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 110.
- Wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2012 r., SK 21/11, OTK-A 2012, nr 4, poz. 38.
- Wyrok TK z dnia 14 października 2010 r., K 17/07, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 75.
- Wyrok TK z dnia 29 czerwca 2010 r., P 28/09, OTK-A 2010, nr 5, poz. 52.
- Wyrok TK z dnia 11 czerwca 2010 r., SK 23/10, Dz.U. 2013, poz. 802.
- Wyrok TK z dnia 2 czerwca 2010 r., SK 38/09, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 46.
- Wyrok TK z dnia 2 czerwca 2010 r., SK 38/09, OTK-A 2010, nr 5, poz. 46.
- Wyrok TK z dnia 9 lutego 2010 r., SK 10/09, OTK-A 2009, nr 2, poz. 10.
- Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2010 r., SK 2/09, OTK-A 2010, nr 1, poz. 1.
- Wyrok TK z dnia 13 lipca 2009 r., SK 46/08, OTK ZU 2009, nr 7, poz. 109.
- Wyrok TK z dnia 31 marca 2009 r., SK 19/08, Dz.U. 2009, nr 58, poz. 486.
- Wyrok TK z dnia 16 grudnia 2008 r., P 17/07, OTK-A 2008, nr 10, poz. 179.
- Wyrok TK z dnia 15 grudnia 2008 r., P 57/07, ZU OTK-A 2008, nr 10, poz. 178.
- Wyrok TK z dnia 20 maja 2008 r., P 18/07, Dz.U. 2008, nr 96, poz. 619.
- Wyrok TK z dnia 29 kwietnia 2008 r., SK 11/07, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 47.
- Wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2008 r., II GSK 264/08, Legalis nr 119354.
- Wyrok TK z dnia 1 kwietnia 2008 r., SK 77/06, OTK ZU 2008, nr 3, poz. 39.
- Wyrok TK z dnia 14 listopada 2007 r., SK 16/05, OTK ZU 2007, nr 10A, poz. 124.
- Wyrok TK z dnia 30 maja 2007 r., SK 68/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 53.
- Wyrok TK z dnia 27 marca 2007 r., SK 3/05, OTK-A 2007, nr 3, poz. 32.
- Wyrok TK z dnia 14 listopada 2006 r., SK 41/04, OTK-A 2006, nr 10, poz. 150.
- Wyrok TK z dnia 2 października 2006 r., SK 34/06, OTK-A 2006, nr 9, poz. 118.
- Wyrok TK z dnia 12 września 2006 r., SK 21/05, OTK-A 2006, nr 8, poz. 103.
- Wyrok TK z dnia 14 marca 2006 r., SK 4/05, OTK-A, nr 3, poz. 29.
- Wyrok TK z dnia 16 stycznia 2006 r., SK 30/05, Dz.U. 2006, nr 15, poz. 118.
- Wyrok TK z dnia 5 grudnia 2005 r., SK 26/05, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 128.
- Wyrok TK z dnia 5 lipca 2005 r., SK 26/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 78.
- Wyrok TK z dnia 29 kwietnia 2005 r., Ts 34/05, OTK-B 2006, nr 1, poz. 26.
- Wyrok TK z dnia 18 kwietnia 2005, SK 6/05, OTK-A 2005, nr 4, poz. 36.

- Wyrok TK z dnia 7 marca 2005 r., P 8/03, Dz.U. 2005, nr 41, poz. 400.
- Wyrok TK z dnia 1 lutego 2005 r., SK 62/03, OTK-A 2005, nr 2, poz. 11.
- Wyrok TK z dnia 28 lipca 2004 r., P 2/04, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 72.
- Wyrok TK z dnia 1 czerwca 2004 r., U 2/03, OTK-A 2004, nr 6, poz. 54.
- Wyrok TK z dnia 18 maja 2004 r., SK 38/03, OTK-A 2004, nr 5, poz. 45.
- Wyrok TK z dnia 18 lutego 2004 r., K 12/03, OTK-A 2004, nr 2, poz. 8.
- Wyrok TK z dnia 4 listopada 2003 r., SK 30/02, OTK-A 2003, nr 8, poz. 84.
- Wyrok TK z dnia 11 marca 2003 r., SK 8/02, OTK-A 2003, nr 3, poz. 20.
- Wyrok TK z dnia 12 czerwca 2002 r., P 13/01, OTK-A 2002, nr 4, poz. 42.
- Wyrok TK z dnia 3 lipca 2002 r., SK 31/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 49.
- Wyrok TK z dnia 12 czerwca 2002 r., P13/01, OTK-A 2002, nr 4, poz. 42.
- Wyrok TK z dnia 13 maja 2002 r., SK 32/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 31.
- Wyrok TK z dnia 12 marca 2002 r., P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14.
- Wyrok TK z dnia 12 lutego 2002 r., P 9/01, OTK-A 2/2002, poz. 14.
- Wyrok TK z dnia 2 kwietnia 2001 r., SK 10/00, OTK ZU 2001, nr 3, poz. 52.
- Wyrok TK z dnia 10 lipca 2000 r., SK 12/99, OTK 2000, nr 5, poz. 143.
- Wyrok TK z dnia 15 maja 2000 r., SK 29/99, OTK 2000, nr 4, poz. 110.
- Wyrok TK z dnia 10 maja 2000 r., K. 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109.
- Wyrok TK z dnia 12 marca 2000 r., P 9/01, OTK-A 2002, nr 2, poz. 14.
- Wyrok TK z dnia 16 listopada 1999 r., SK 11/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 158.
- Wyrok TK z dnia 8 grudnia 1998 r., K. 41/97, OTK ZU nr 7/1998, poz. 117.
- Wyrok TK z dnia 24 czerwca 1998 r., K 3/98, OTK 1998, nr 4, poz. 52.
- Wyrok TK z dnia 27 czerwca 1995 r., K 4/94, OTK-ZU 1995, cz. I, s. 171–191.
- Wyrok TK z dnia 7 stycznia 1992 r., K 8/91, OTK 1992, cz. I, s. 81–83.
- Orzeczenie TK z dnia 27 czerwca 1995 r., K 4-94, OTK 1995, nr 1, poz. 16.
- Orzeczenie TK z dnia 25 lutego 1992 r., K 3/91, Z.U. 1992//1.
- Orzeczenie TK z dnia 7 stycznia 1992 r., K 8/91, Z.U. 1992//5.
- Postanowienie TK z dnia 30 sierpnia 2011 r., SK 1/10, OTK-A 2011/6, poz. 70.
- Postanowienie TK z dnia 11 czerwca 2008 r., SK 48/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 93.
- Postanowienie TK z dnia 27 września 2005 r., Ts 40/05, OTK-B 2005, nr 6, poz. 249.
- Postanowienie TK z dnia 11 kwietnia 2005 r., SK 48/04, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 45.
- Uchwała 7 sędziów SN z dnia 15 maja 2014 r., III CZP 88/13, OSNC 2014, nr 11, poz. 108, s. 1.
- Uchwała SN z dnia 10 października 2013 r., III CZP 61/13, OSNC 2014/6/58.
- Uchwała SN z dnia 27 lutego 2013 r., I KZP 26/12, Lex nr 1284478.
- Uchwała SN z dnia 22 lutego 2006 r., III CZP 6/06, OSNC 2007, nr 1, poz. 5.
- Uchwała SN z dnia 18 grudnia 2001 r., III ZP 25/01, OSNAPiUS 2002, nr 13, poz. 301.
- Uchwała SN z dnia 26 września 2000 r., III CZP 29/00, OSNC 2001, nr 2, poz. 25.
- Uchwała SN z dnia 13 lutego 1996 r., III AZP 23/95, OSP 1996, nr 12, poz. 219.
- Wyrok SN z dnia 24 stycznia 2018 r., II KK 447/17, Prok. i Pr. 2018, nr 6, poz. 7.
- Wyrok SN z dnia 26 kwietnia 2017 r., I CSK 408/16, Legalis nr 1657004.
- Wyrok SN z dnia 30 stycznia 2015 r., III CSK 164/14, Legalis nr 1186783.
- Wyrok SN z dnia 10 listopada 2010 r., I UK 135/10, Legalis nr 315460.
- Wyrok SN z dnia 2 marca 2010 r., II PK 241/09, Legalis nr 362208.
- Wyrok SN z dnia 18 listopada 2008 r., II KK 121/08, „Biuletyn Prawa Karnego” nr 1/2009, s. 10.
- Wyrok SN z dnia 8 listopada 2005 r., I CK 201/05, niepubl.

- Wyrok SN z dnia 7 marca 2002 r., II CKN 727/99, niepubl.
- Wyrok SN z dnia 18 października 2000 r., V CKN 123/00, Legalis nr 290141.
- Wyrok SN z dnia 28 kwietnia 2000 r., II CKN 254/00, niepubl.
- Wyrok SN z dnia 19 marca 1997 r., VI KKN 326, 96, OSNKW 1997, nr 7–8, poz. 64.
- Postanowienie SN z dnia 25 czerwca 2018 r., V CNP 2/18, Legalis nr 1806746.
- Postanowienie SN z dnia 24 listopada 2016 r., II CZ 116/16, Legalis nr 1536728.
- Postanowienie SN z dnia 24 czerwca 2015 r., III KRS 22/15, OSNAPiUS 2017, nr 6, poz. 77, s. 833.
- Postanowienie SN z dnia 18 grudnia 2013 r., III CSK 311/13, OSNC 2014, nr 7–8, poz. 83.
- Postanowienie SN z dnia 7 listopada 2013 r., V CZ 53/13, Legalis nr 740157.
- Postanowienie SN z dnia 3 października 2013 r., III SPP 209/13, Legalis nr 924694.
- Postanowienie SN z dnia 8 kwietnia 2013 r., II KK 193/12, Legalis nr 641399.
- Postanowienie SN z dnia 2 marca 2007 r., I UZ 51/06, OSNAPiUS 2008, nr 11–12, poz. 177.
- Postanowienie SN z dnia 15 grudnia 2010 r., IV KZ 72/10, Prok. i Pr. 2011 nr 4, poz. 11.
- Postanowienie SN z dnia 26 sierpnia 2010 r., I KZP 13/10, OSNKW 2010/9, poz. 79.
- Postanowienie SN z dnia 27 marca 2008 r., III CZ 8/08, niepubl.
- Postanowienie SN z dnia 17 listopada 2005 r., I CK 298/05, OSNC 2006, nr 9, poz. 152.
- Postanowienie SN z dnia 27 kwietnia 2005 r., I CK 62/05, 2.07.2009 r., III PZ 4/09.
- Postanowienie SN z dnia 7 października 1998 r., II UKN 247/98, OSNAPiUS 1999, nr 20, poz. 665.
- Postanowienie SN z dnia 8 grudnia 1997 r., III CKN 289/97, OSNC 1998, nr 5, poz. 90.
- Postanowienie SN z dnia 25 lutego 1997 r., II CKN 15/97, OSNC 1997, nr 6–7, poz. 89.
- Postanowienie SN z dnia 7 czerwca 1991 r., I CZ 9/91, OSP 1992, nr 4, poz. 100.
- Postanowienie SN z dnia 10 lutego 1975 r., II CZ 13/75, OSPiKA 1975, nr 10, poz. 216.
- Uchwała 7 sędziów NSA z dnia 19 października 2015 r., I OPS 1/15, ONSAiWSA 2016, nr 2, poz. 15.
- Uchwała 7 sędziów NSA z dnia 18 grudnia 2013 r., I OPS 13/13, ONSAiWSA 2014, nr 3, poz. 39.
- Uchwała 7 sędziów NSA z dnia 19 listopada 2012 r., II FPS 4/12, ONSAiWSA 2013 nr 3, poz. 38.
- Uchwała 7 sędziów NSA z dnia 17 kwietnia 2012 r., I OPS 1/12, ONSAiWSA 2012, nr 4, poz. 59.
- Uchwała 7 sędziów NSA z dnia 15 lutego 2010 r., II FPS 8/09, ONSAiWSA 2010, nr 3, poz. 39.
- Uchwała 7 sędziów NSA z dnia 30 listopada 2009 r., I GPS 1/09, ONSAiWSA 2010, nr 2, poz. 17.
- Uchwała 7 sędziów NSA z dnia 7 kwietnia 2008 r., II FPS 1/08, ONSAiWSA 2008, nr 3, poz. 42.
- Uchwała 7 sędziów NSA z dnia 29 października 2007 r., II FPS 1/07, ONSAiWSA 2008, nr 1, poz. 2.
- Wyrok 7 sędziów NSA z dnia 16 stycznia 2006 r., I OPS 4/05, ONSAiWSA 2006, nr 2, poz. 39.
- Postanowienie 7 sędziów NSA z dnia 10 lutego 2014 r., I FPS 3/13, MoP 2014, nr 5, s. 228.
- Uchwała NSA z dnia 8 grudnia 2009 r., II GPS 5/09, ONSAiWSA 2010, nr 3, poz. 40.
- Uchwała NSA z dnia 26 października 2009 r., I OPS 10/09, ONSAiWSA 2010, nr 1, poz. 1.
- Uchwała NSA z dnia 21 kwietnia 2008 r., I OPS 1/08, ONSAiWSA 2008, nr 5, poz. 74.
- Uchwała NSA z dnia 16 kwietnia 2007 r., I GPS 1/07, ONSAiWSA 2007, nr 4, poz. 77, s. 21.

Uchwała NSA z dnia 22 lutego 2007 r. wydana w sprawie II GPS 2/06.
Uchwała NSA z dnia 11 grudnia 2006 r., I FPS 3/06, ONSAiWSA 2007, nr 1, poz. 1.
Wyrok NSA z dnia 14 maja 2018 r., I OSK 494/18, Legalis nr 1790738.
Wyrok NSA z dnia 9 maja 2018 r., II FSK 1079/16, Lex nr 2503283.
Wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2018 r., II OSK 2476/17, Lex nr 2502512.
Wyrok NSA z dnia 10 kwietnia 2018 r., I FSK 1139/16, Legalis nr 1789900.
Wyrok NSA z dnia 28 lutego 2018 r., IOSK 2018/17, Lex nr 2495829.
Wyrok NSA z dnia 13 lutego 2018 r., II FSK 345/16, Legalis nr 1740585.
Wyrok NSA z dnia 8 lutego 2018 r., I OSK 938/17, Legalis nr 1787881.
Wyrok NSA z dnia 7 lutego 2018 r., I FSK 1759/15, Legalis nr 1731570.
Wyrok NSA z dnia 2 lutego 2018 r., I FSK 679/16, Legalis nr 1717893.
Wyrok NSA z dnia 1 lutego 2018 r., II GSK 4132/17, Legalis nr 1787755.
Wyrok NSA z dnia 1 lutego 2018 r., II FSK 192/16, Legalis nr 1740476.
Wyrok NSA z dnia 12 stycznia 2018 r., I OSK 1641/17, Lex nr 2463050.
Wyrok NSA z dnia 14 stycznia 2018 r., I GSK 658/16, Lex nr 2490721.
Wyrok NSA z dnia 20 grudnia 2017 r., I FSK 451/16, POP 2018, nr 1, poz. 2.
Wyrok NSA z dnia 15 grudnia 2017 r., II OSK 698/16, Legalis nr 1729672.
Wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2017 r., II FSK 3263/15, Legalis nr 1711644.
Wyrok NSA z dnia 15 listopada 2017 r., II OSK 2945/16, Legalis nr 1697948.
Wyrok NSA z dnia 15 listopada 2017 r., I OSK 193/16, Lex nr 2430745.
Wyrok NSA z dnia 10 listopada 2017 r., I OSK 79/16, Lex nr 2441425.
Wyrok NSA z dnia 7 listopada 2017 r., II OSK 787/17, Lex nr 2406243.
Wyrok NSA z dnia 31 października 2017 r., II GSK 719/16, Legalis nr 1697511.
Wyrok NSA z dnia 26 października 2017 r., II FSK 2497/15, Legalis nr 1699175.
Wyrok NSA z dnia 26 października 2017 r., II FSK 2680/15, Legalis nr 1695162.
Wyrok NSA z dnia 26 października 2017 r., I OSK 1525/17, Legalis nr 1699193.
Wyrok NSA z dnia 20 października 2017 r., I FSK 364/16, Legalis nr 1694028.
Wyrok NSA z dnia 18 października 2017 r., II OSK 2694/16, Legalis nr 1693724.
Wyrok NSA z dnia 17 października 2017 r., I GSK 1468/15, Legalis nr 1694079.
Wyrok NSA z dnia 10 października 2017 r., II GSK 63/16, Lex nr 2404371.
Wyrok NSA z dnia 3 października 2017 r., I OSK 3313/15, Lex nr 2380905.
Wyrok NSA z dnia 28 września 2017 r., I FSK 1725/15, Legalis nr 1688606.
Wyrok NSA z dnia 28 września 2017 r., II FSK 2396/15, Lex nr 2395892.
Wyrok NSA z dnia 19 września 2017 r., II GSK 1418/17, Lex nr 2404514.
Wyrok NSA z dnia 15 września 2017 r., I FSK 20/16, POP 2017, nr 5, poz. 77.
Wyrok NSA z dnia 8 września 2017 r., I FSK 2051/15, Legalis nr 1688221.
Wyrok NSA z dnia 7 września 2017 r., II FSK 2204/15, Lex nr 2373480.
Wyrok NSA z dnia 6 lipca 2017 r., I OSK 1986/16, Legalis nr 1656730.
Wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2017 r., II GSK 2735/15, Legalis nr 1618351.
Wyrok NSA z dnia 7 czerwca 2017 r., II GSK 1495/17, Legalis nr 1663891.
Wyrok NSA z dnia 23 maja 2017 r., I OSK 294/16, Legalis nr 1636547.
Wyrok NSA z dnia 23 maja 2017 r., II GSK 4529/16, Legalis nr 1627910.
Wyrok NSA z dnia 18 maja 2017 r., II FSK 906/15, Legalis nr 1632681.
Wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2017 r., II FSK 691/15, Legalis nr 1637774.
Wyrok NSA z dnia 6 kwietnia 2017 r., II FSK 650/15, Legalis nr 1637815.
Wyrok NSA z dnia 17 marca 2017 r., I FSK 1505/15, Legalis nr 1632146.
Wyrok NSA z dnia 7 marca 2017 r., II OSK 1019/15, Legalis nr 1631780.

- Wyrok NSA z dnia 17 lutego 2017 r., I FSK 1303/15, Legalis nr 1605853.
Wyrok NSA z dnia 14 lutego 2017 r., II OSK 1291/15, Legalis nr 1605490.
Wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2017 r., II GSK 3257/16, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0F2B62919C>.
Wyrok NSA z dnia 5 stycznia 2017 r., II FSK 3880/14, Legalis nr 1558767.
Wyrok NSA z dnia 8 listopada 2016 r., II OSK 2801/15, Legalis nr 1554435.
Wyrok NSA z dnia 25 października 2016 r., II OSK 105/15, Legalis nr 1554172.
Wyrok NSA z dnia 14 października 2016 r. II GSK 1286/16, Legalis nr 1553952.
Wyrok NSA z dnia 9 sierpnia 2016 r., II FSK 1291/16, Lex nr 2089651.
Wyrok NSA z dnia 7 lipca 2016 r., II FSK 890/16, Lex nr 2101633.
Wyrok NSA z dnia 7 lipca 2016 r., I OSK 3004/14, Lex nr 2100685.
Wyrok NSA z dnia 29 czerwca 2016 r., I GSK 1796/14, Legalis nr 1511255.
Wyrok NSA z dnia 4 maja 2016 r., I OSK 489/15, Lex nr 2108366.
Wyrok NSA z dnia 27 kwietnia 2016 r., II GSK 2684/14, Legalis nr 1510146.
Wyrok NSA z dnia 10 marca 2016 r., II GSK 2485/14, Legalis nr 1510625.
Wyrok NSA z dnia 19 lutego 2016 r., I OSK 1384/14, Legalis nr 1454874.
Wyrok NSA z dnia 12 lutego 2016 r., II OSK 1446/14, Legalis nr 1408524.
Wyrok NSA z dnia 8 stycznia 2016 r., I OSK 1676/15, Lex nr 2032732.
Wyrok NSA z dnia 17 listopada 2015 r. II GSK 2443/13, Legalis nr 1363104.
Wyrok NSA z dnia 4 listopada 2015 r., II GSK 1706/15, Lex nr 1990500.
Wyrok NSA z dnia 8 października 2015 r., II GSK 1909/14, Legalis nr 1362827.
Wyrok NSA z dnia 4 marca 2015 r., II GSK 299/14, Lex nr 1677467.
Wyrok NSA z dnia 20 lutego 2015 r., II OSK 1747/13, Lex nr 1667954.
Wyrok NSA z dnia 26 listopada 2014 r., II OSK 1131/13, Legalis nr 1329374.
Wyrok NSA z dnia 9 października 2014 r., I OSK 92/13, Legalis nr 1328757.
Wyrok NSA z dnia 2 września 2014 r., II OSK 435/13, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 17 lipca 2014 r., I OSK 2964/12, Legalis nr 1328075.
Wyrok NSA z dnia 22 maja 2014 r., II OSK 3046/12, Legalis nr 1161547.
Wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2014 r., II GSK 130/13, Legalis nr 1068317.
Wyrok NSA z dnia 13 marca 2014 r., II GSK 30/13, publ. CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2014 r., II OSK 2600/13, Legalis nr 1161232.
Wyrok NSA z dnia 20 listopada 2013 r., II GSK 1132/12, Legalis nr 806999.
Wyrok NSA z dnia 19 września 2013 r., II OSK 533/12, Lex nr 1408542.
Wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2013 r., II OSK 505/12, Lex nr 1363046.
Wyrok NSA z dnia 12 marca 2013 r., II FSK 1427/11, Lex nr 1305428.
Wyrok NSA z dnia 17 lipca 2012 r., I GSK 1398/11, Lex nr 1243882.
Wyrok NSA z dnia 28 czerwca 2012 r., II FSK 2588/10, Legalis nr 779328.
Wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2012 r., II OSK 836/12, ONSAiWSA 2013/1/6.
Wyrok NSA z dnia 14 marca 2012 r., II GSK 121/11, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 18 stycznia 2012 r., I FSK 304/11, Lex nr 1120525.
Wyrok NSA z dnia 12 stycznia 2012 r., I FSK 199/11, Lex nr 1120515.
Wyrok NSA z dnia 20 lipca 2011 r., III FSK 335/10, niepubl.
Wyrok NSA z dnia 6 lipca 2011 r., I OSK 261/11, Lex nr 1082708.
Wyrok NSA z dnia 16 czerwca 2011 r., II GSK 653/10, Legalis nr 350987.
Wyrok NSA z dnia 15 czerwca 2011 r., I OSK 1153/10, Lex nr 990152.
Wyrok NSA z dnia 20 maja 2011 r., I OSK 1040/10, Lex nr 1080854.
Wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 2011 r., I OSK 58/11, Lex nr 1081036.

Wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2011 r., IIGSK 422/10, Lex nr 992384.
Wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2011 r., I OSK 811/10, Legalis nr 367379.
Wyrok NSA z dnia 4 lutego 2011 r., II GSK 215/10, Legalis nr 363894.
Wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2010 r., II OSK 2149/10, Lex nr 1091980.
Wyrok NSA z dnia 26 listopada 2010 r., II GSK 1031/09, Lex nr 746036.
Wyrok NSA z dnia 27 sierpnia 2010 r., I ONP 2/10, Legalis nr 27465.
Wyrok NSA z dnia 17 marca 2010 r., II FSK 1854/08, Lex nr 596030.
Wyrok NSA z dnia 9 marca 2010 r., II GSK 968/09, Legalis nr 280438.
Wyrok NSA z dnia 16 lutego 2010 r., II FSK 1502/08, Lex nr 570208.
Wyrok NSA z dnia 25 listopada 2009 r., II GSK 220/09, Lex nr 587121.
Wyrok NSA z dnia 27 października 2009 r., II FSK 818/08, Legalis nr 213270.
Wyrok NSA z dnia 9 lipca 2009 r., I FSK 859/08, Legalis nr 225519.
Wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2009 r., II OSK 1836/07, Legalis nr 220206.
Wyrok NSA z dnia 19 stycznia 2009 r., I OSK 118/08, Legalis nr 211623.
Wyrok NSA z dnia 5 grudnia 2008 r., II FSK 1277/07, Legalis nr 197561.
Wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2008 r., I FSK 1938/07, Lex 51560.
Wyrok NSA z dnia 24 listopada 2008 r., I OSK 1643/07, Legalis nr 218024.
Wyrok NSA z dnia 16 lipca 2008 r., II OSK 859/07, Legalis nr 565221.
Wyrok NSA z dnia 30 maja 2008 r., I FSK 568/07, Legalis nr 119696.
Wyrok NSA z dnia 30 maja 2008 r., II FSK 459/07, Legalis nr 119673.
Wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2008 r., II GSK 510/07, Legalis nr 119230.
Wyrok NSA z dnia 20 marca 2008 r., II FSK 165/07, Lex nr 466175.
Wyrok NSA z dnia 5 grudnia 2007 r., II FSK 1374/06, Legalis nr 121257.
Wyrok NSA z dnia 22 listopada 2007 r., I FSK 1465/06, Legalis nr 139394.
Wyrok NSA z dnia 20 listopada 2007 r., II FSK 343/07, Legalis nr 139737.
Wyrok NSA z dnia 17 lipca 2007 r., II OSK 1075/06, Legalis nr 120690.
Wyrok NSA z dnia 15 czerwca 2007 r., II FSK 781/06, Legalis nr 112633.
Wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2007 r., II GSK 381/06, Legalis nr 112832.
Wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2007 r., I FSK 669/06, Lex nr 354659.
Wyrok NSA z dnia 15 marca 2007 r., II OSK 461/06, Legalis nr 164925.
Wyrok NSA z dnia 1 lutego 2007 r., II FSK 1047/06, Legalis nr 111925.
Wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2007 r., II FSK 144/06, Lex nr 291469.
Wyrok NSA z dnia 4 stycznia 2007 r., II FSK 80/86, niepubl.
Wyrok NSA z dnia 20 grudnia 2006 r., I FSK 312/06, Lex nr 262769.
Wyrok NSA z dnia 23 listopada 2006 r., I FSK 223/06, Legalis nr 825259.
Wyrok NSA z dnia 8 sierpnia 2006 r., I FSK 1118/05, Legalis nr 85041.
Wyrok NSA z dnia 19 lipca 2006 r., II FSK 1057/05, Legalis nr 236145.
Wyrok NSA z dnia 20 czerwca 2006 r., I OSK 184/06, Legalis nr 84901.
Wyrok NSA z dnia 21 marca 2006 r., II OSK 1427/05, Lex nr 198181.
Wyrok NSA z dnia 22 lutego 2006 r., I OSK 873/05, Lex nr 194866.
Wyrok NSA z dnia 9 lutego 2006 r., I GSK 1348/05, Lex nr 196840.
Wyrok NSA z dnia 2 lutego 2006 r., II FSK 325/05, Legalis nr 84647.
Wyrok NSA z dnia 1 lutego 2006 r., I OSK 723/05, Lex nr 194368.
Wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2006 r., IFSK 467/04, niepubl.
Wyrok NSA z dnia 25 października 2005 r., FSK 2262/04, Legalis nr 89997.
Wyrok NSA z dnia 30 czerwca 2005 r., I FSK 295/05, Lex nr 175284.
Wyrok NSA z dnia 28 czerwca 2005 r., FSK 1930/04, Legalis nr 87799.

- Wyrok NSA z dnia 24 czerwca 2005 r., FSK 1462/04, Legalis nr 824864.
Wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 2005 r., OSK 1318/04, ONSAiWSA 2006, nr 1, poz. 26.
Wyrok NSA z dnia 21 lutego 2005 r., GSK 1365/04, Lex nr 187156.
Wyrok NSA z dnia 18 lutego 2005 r., OSK 1041/04, Lex nr 156412.
Wyrok NSA z dnia 30 listopada 2004 r., FSK 918/04, POP 2005, nr 4, poz. 84.
Wyrok NSA z dnia 29 lipca 2004 r., OSK 533/04, ONSAiWSA 2005, nr 1, poz. 11.
Wyrok NSA z dnia 1 czerwca 2004 r., GSK 73/04, Mon.Praw 2004, nr 14, s. 632.
Postanowienie NSA z dnia 24 października 2018 r., II FZ 494/10, Lex nr 742548.
Postanowienie NSA z dnia 27 września 2018 r., II GW 26/18, Legalis nr 1828290.
Postanowienie NSA z dnia 25 września 2018 r., II GW 22/18, Legalis nr 1825318.
Postanowienie NSA z dnia 25 września 2018 r., II GW 2/18, Legalis nr 1825320.
Postanowienie NSA z dnia 25 września 2018 r., II GW 23/18, Legalis nr 1825319.
Postanowienie NSA z dnia 20 września 2018 r., II OZ 898/18, Legalis nr 1826332.
Postanowienie NSA z dnia 11 lipca 2018 r., II FZ 430/18, Legalis nr 1801332.
Postanowienie NSA z dnia 18 kwietnia 2018 r., II OZ 344/18, Legalis nr 1764691.
Postanowienie NSA z dnia 14 marca 2018 r., II OZ 238/18, Legalis nr 1739328.
Postanowienie NSA z dnia 11 grudnia 2017 r., I FPS 4/17, POP 2018, nr 1, poz. 6.
Postanowienie NSA z dnia 23 listopada 2017 r., I FZ 304/17, Legalis nr 1716661.
Postanowienia NSA z dnia 4 września 2017 r., II FZ 474/17, Legalis nr 1663690.
Postanowienie NSA z dnia 17 sierpnia 2017 r., I OZ 1210/17, Legalis nr 1651100.
Postanowienie NSA z dnia 7 lipca 2017 r., II OZ 715/17, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>.
Postanowienie NSA z dnia 7 lipca 2017 r., III SA/Wa 2873/15, Legalis nr 1665982.
Postanowienie NSA z dnia 9 lutego 2017 r., II OSK 123/17, Legalis nr 1575580.
Postanowienie NSA z dnia 20 grudnia 2016 r., I OZ 1915/16, Legalis nr 1557598.
Postanowienie NSA z dnia 18 listopada 2016 r., II FZ 728/16, Legalis nr 1536978.
Postanowienie NSA z dnia 10 listopada 2016 r., II OZ 1281/16, OSP 2017/7-8/72.
Postanowienie NSA z dnia 2 sierpnia 2016 r., II OZ 766/16, Legalis nr 1506796.
Postanowienie NSA z dnia 31 maja 2016 r., I FSK 429/16, Legalis nr 1537347.
Postanowienie NSA z dnia 29 kwietnia 2016 r., I FSK 498/16, Legalis nr 1538569.
Postanowienie NSA z dnia 15 marca 2016 r., II FZ 1035/15, Legalis nr 1426416.
Postanowienie NSA z dnia 26 stycznia 2016 r., II GNP 8/15, Legalis nr 1466301.
Postanowienie NSA z dnia 28 października 2015 r., II OSK 2557/15, Legalis nr 1406980.
Postanowienie NSA z dnia 25 września 2015 r., II FSK 1550/15, Legalis nr 1333221.
Postanowienie NSA z dnia 25 czerwca 2015 r., I FSK 546/14, Legalis nr 1315086.
Postanowienie NSA z dnia 16 czerwca 2015 r., II FSK 923/15, Legalis nr 1313891.
Postanowienie NSA z dnia 15 lutego 2015 r., I OZ 111/15, Legalis nr 1191212.
Postanowienie NSA z dnia 12 lutego 2015 r., I OZ 91/15, Legalis nr 1190620.
Postanowienie NSA z dnia 28 maja 2015 r., I FSK 781/15, Legalis nr 1314376.
Postanowienie NSA z dnia 12 lutego 2015 r., II FZ 1988/14, Legalis nr 1187795.
Postanowienie NSA z dnia 30 stycznia 2015 r., II OSK 141/15, Legalis nr 1230363.
Postanowienie NSA z dnia 29 stycznia 2015 r., II OZ 59/15, Legalis nr 1181125.
Postanowienie NSA z dnia 26 stycznia 2015 r., II OSK 66/15, Legalis nr 1190500.
Postanowienie NSA z dnia 22 stycznia 2015 r., I OZ 16/15, Legalis nr 1181184.
Postanowienie NSA z dnia 13 stycznia 2015 r., II OZ 1389/14, Legalis nr 1181070.
Postanowienie NSA z dnia 18 grudnia 2014 r., I FZ 480/14, CBOSA.
Postanowienie NSA z dnia 18 grudnia 2014 r., II GSK 2797/14, Legalis nr 1164203.
Postanowienie NSA z dnia 22 października 2014 r., II FZ 1492/14, Legalis nr 1150085.

Postanowienie NSA z dnia 30 września 2014 r., I FZ 315/14, Legalis nr 1072754.
Postanowienie NSA z dnia 5 września 2014 r., I GSK 1511/14, Legalis nr 1072361.
Postanowienie NSA z dnia 4 września 2014 r., I OZ 685/14, Legalis nr 1072404.
Postanowienie NSA z dnia 19 sierpnia 2014 r., II FZ 1048/14, Legalis nr 1072105.
Postanowienie NSA z dnia 2 sierpnia 2014 r., II GSK 82/14, Legalis nr 1071995.
Postanowienie NSA z dnia 28 lipca 2014 r., II FSK 1709/14, Legalis nr 1071649.
Postanowienie NSA z dnia 18 czerwca 2014 r., II OZ 616/14, Lex nr 1530812.
Postanowienie NSA z dnia 12 czerwca 2014 r., I FSK 756/14, Legalis nr 989544.
Postanowienie NSA z dnia 20 maja 2014 r., II FZ 605/14, Legalis nr 990138.
Postanowienie NSA z dnia 29 maja 2014 r., I GZ 122/14, Legalis nr 989938.
Postanowienie NSA z dnia 10 kwietnia 2014 r., I OZ 278/14, Lex nr 1461342.
Postanowienie NSA z dnia 10 lutego 2014 r., I FSK 2198/13, Legalis nr 800634.
Postanowienie NSA z dnia 30 stycznia 2014 r., II OSK 2112/12, Legalis nr 800237.
Postanowienie NSA z dnia 23 stycznia 2014 r., II GZ 638/13, Legalis nr 799831.
Postanowienie NSA z dnia 22 stycznia 2014 r., II FSK 3510/13, Legalis nr 799901.
Postanowienie NSA z dnia 18 grudnia 2013 r., II FZ 1244/13, Legalis nr 918191.
Postanowienie NSA z dnia 3 grudnia 2013 r., II FZ 1082/13, Legalis nr 912183.
Postanowienie NSA z dnia 28 listopada 2013 r., I FNP 14/13, Legalis nr 912287.
Postanowienie NSA z dnia 26 listopada 2013 r., I GZ 311/13, Legalis nr 912431.
Postanowienie NSA z dnia 3 listopada 2013 r., I FSK 515/08, Legalis nr 708083.
Postanowienie NSA z dnia 2 października 2013 r., II OZ 837/13, Legalis nr 913878.
Postanowienie NSA z dnia 20 września 2013 r., II GZ 447/13, Legalis nr 914258.
Postanowienie NSA z dnia 7 czerwca 2013 r., II FSK 608/13, Legalis nr 916584.
Postanowienie NSA z dnia 4 czerwca 2013 r., II FZ 203/13, Legalis nr 916636.
Postanowienie NSA z dnia 21 maja 2013 r., II GZ 230/13, Lex nr 1319006.
Postanowienie NSA z dnia 21 maja 2013 r., II GSK 2285/11, Legalis nr 916914.
Postanowienie NSA z dnia 16 maja 2013 r., II OZ 361/13, Legalis nr 917092.
Postanowienie NSA z dnia 17 kwietnia 2013 r., I OZ 231/13, Legalis nr 917733.
Postanowienie NSA z dnia 5 kwietnia 2013 r., II FSK 339/13, Legalis nr 918051.
Postanowienie NSA z dnia 7 marca 2013 r., II FSK 1376/11, POP 2013, nr 5, poz. 96.
Postanowienie NSA z dnia 6 marca 2013 r., I GSK 189/13, Legalis nr 919084.
Postanowienie NSA z dnia 22 lutego 2013 r., I OSK 2394/12, Lex nr 1323368.
Postanowienie NSA z dnia 12 lutego 2013 r., I OZ 66/13, Legalis nr 919576.
Postanowienie NSA z dnia 6 lutego 2013 r., I OSK 94/13, Legalis nr 919704.
Postanowienie NSA z dnia 5 lutego 2013 r., II OZ 49/13, Legalis nr 919709.
Postanowienie NSA z dnia 23 stycznia 2013 r., I OZ 6/13, Legalis nr 920357.
Postanowienie NSA z dnia 22 stycznia 2013 r., II FZ 1058/12, Legalis nr 920227.
Postanowienie NSA z dnia 9 stycznia 2013 r., I OZ 981/12, CBOSA.
Postanowienie NSA z dnia 4 stycznia 2013 r., I OZ 949/12, Legalis nr 920672.
Postanowienie NSA z dnia 4 stycznia 2013 r., II OSK 2701/12, Legalis nr 920674.
Postanowienie NSA z dnia 19 grudnia 2012 r., I FZ 530/12, Legalis nr 1120962.
Postanowienie NSA z dnia 18 grudnia 2012 r., II GZ 477/12, Legalis nr 1120839.
Postanowienie NSA z dnia 11 grudnia 2012 r., II GZ 374/12, Legalis nr 794281.
Postanowienie NSA z dnia 7 grudnia 2012 r., I OZ 897/12, Legalis nr 1120465.
Postanowienie NSA z dnia 4 grudnia 2012 r., II OZ 1047/12, Legalis nr 1120257.
Postanowienie NSA z dnia 29 listopada 2012 r., II GZ 443/12, Legalis nr 1120005.
Postanowienie NSA z dnia 23 listopada 2012 r., I FSK 1472/12, Lex nr 1239149.

- Postanowienie NSA z dnia 13 listopada 2012 r., II OZ 976/12, Legalis nr 1110294.
Postanowienie NSA z dnia 8 listopada 2012 r., II FZ 446/12, Legalis nr 1110204.
Postanowienie NSA z dnia 8 listopada 2012 r., I FSK 2152/11, Legalis nr 1110218.
Postanowienie NSA z dnia 17 października 2012 r., I GZ 295/12, Legalis nr 1109990.
Postanowienie NSA z dnia 16 października 2012 r., II GZ 358/12, Legalis nr 1109781.
Postanowienie NSA z dnia 1 października 2012 r., I OSK 868/12, Legalis nr 1109211.
Postanowienie NSA z dnia 25 września 2012 r., II GZ 327/12, Legalis 1109257.
Postanowienie NSA z dnia 19 września 2012 r., I FZ 288/12, Legalis nr 541326.
Postanowienie NSA z dnia 10 lipca 2012 r., II FSK 1464/12, Legalis nr 512413.
Postanowienie NSA z dnia 22 czerwca 2012 r., II GSK 968/12, Legalis nr 1108301.
Postanowienie NSA z dnia 22 czerwca 2012 r., I FZ 116/12, Legalis nr 1108264.
Postanowienie NSA z dnia 13 czerwca 2012 r., II FZ 400/12, Legalis nr 1107845.
Postanowienie NSA z dnia 18 kwietnia 2012 r., I OZ 248/12, Legalis nr 475551.
Postanowienie NSA z dnia 27 marca 2012 r., II GSK 123/12, Legalis nr 514896.
Postanowienie NSA z dnia 20 marca 2012 r., I OZ 169/12, Legalis nr 448505.
Postanowienie NSA z dnia 14 marca 2012 r., I OZ 148/12, Lex nr 1125361.
Postanowienie NSA z dnia 8 marca 2012 r., II OSK 516/12, Legalis nr 448644.
Postanowienie NSA z dnia 1 marca 2012 r., II OZ 120/12, Legalis nr 443154.
Postanowienie NSA z dnia 21 lutego 2012 r., II FSK 1480/10, Legalis nr 429724.
Postanowienie NSA z dnia 20 grudnia 2011 r., II OW 119/11, Legalis nr 429428.
Postanowienie NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., I OZ 1035/11, Legalis nr 406477.
Postanowienie NSA z dnia 30 września 2011 r., II FSK 1837/11, Legalis nr 414045.
Postanowienie NSA z dnia 28 września 2011 r., II FZ 510/11, Legalis nr 416847.
Postanowienie NSA z dnia 30 września 2011 r., II FSK 1977/11, Legalis nr 414063.
Postanowienie NSA z dnia 13 września 2011 r., I GSK 1077/11, Legalis nr 659908.
Postanowienie NSA z dnia 30 sierpnia 2011 r., I OZ 607/11, Lex nr 1068620.
Postanowienie NSA z dnia 25 sierpnia 2011 r., I OZ 594/11, Legalis nr 655574.
Postanowienie NSA z dnia 10 sierpnia 2011 r., I OSK 922/11, Legalis nr 636514.
Postanowienie NSA z dnia 10 sierpnia 2011 r., II FZ 175/11, Legalis nr 636502.
Postanowienie NSA z dnia 12 lipca 2011 r., II GZ 314/11, Legalis nr 631204.
Postanowienie NSA z dnia 6 lipca 2011 r., I OSK 1081/11, Legalis nr 627745.
Postanowienie NSA z dnia 30 czerwca 2011 r., II FZ 196/11, Legalis nr 612758.
Postanowienie NSA z dnia 14 czerwca 2011 r., II OSK 651/10, Legalis nr 627453.
Postanowienie NSA z dnia 27 maja 2011 r., II FZ 210/11, Legalis nr 639740.
Postanowienie NSA z dnia 11 maja 2011 r., I OSK 740/11, Legalis nr 639469.
Postanowienie NSA z dnia 29 kwietnia 2011 r., I OZ 303/11, Legalis nr 639273.
Postanowienie NSA z dnia 29 kwietnia 2011 r., II FSK 832/11, Legalis nr 639301.
Postanowienie NSA z dnia 6 kwietnia 2011 r., I OSK 98/10, Legalis nr 636758.
Postanowienie NSA z dnia 1 kwietnia 2011 r., II OZ 226/11, Legalis nr 635974.
Postanowienie NSA z dnia 22 marca 2011 r., II OZ 181/11, Legalis nr 635761.
Postanowienie NSA z dnia 18 marca 2011 r., II GZ 108/11, Legalis nr 635822.
Postanowienie NSA z dnia 9 marca 2011 r., II GZ 286/10, Legalis nr 634062.
Postanowienie NSA z dnia 8 marca 2011 r., II OZ 141/11, Legalis nr 634103.
Postanowienie NSA z dnia 4 marca 2011 r., II OSK 432/10, Legalis nr 634126.
Postanowienie NSA z dnia 10 lutego 2011 r., II OZ 58/11, Lex nr 992719.
Postanowienie NSA z dnia 9 lutego 2011 r., I OZ 86/11, Legalis nr 616783.
Postanowienie NSA z dnia 20 stycznia 2011 r., I GZ 4/11, Legalis nr 616984.

- Postanowienie NSA z dnia 10 grudnia 2010 r., I FSK 1384/10, Legalis nr 683727.
Postanowienie NSA z dnia 29 października 2010 r., II FZ 494/10, Lex nr 742548.
Postanowienie NSA z dnia 6 października 2010 r., II OSK 1912/10, Legalis nr 682267.
Postanowienie NSA z dnia 23 września 2010 r., OSK 1517/10, Lex nr 741557.
Postanowienie NSA z dnia 2 września 2010 r., I OZ 645/10, Legalis nr 679931.
Postanowienie NSA z dnia 31 sierpnia 2010 r., II GZ 206/10, Lex nr 743011.
Postanowienie NSA z dnia 12 sierpnia 2010 r., I OZ 601/10, Legalis nr 679616.
Postanowienie NSA z dnia 27 lipca 2010 r., I OSK 243/10, Legalis nr 678209.
Postanowienie NSA z dnia 21 lipca 2010 r., II OZ 717/10, Lex nr 663804.
Postanowienie NSA z dnia 25 maja 2010 r., II GSK 536/10, Legalis nr 691592.
Postanowienie NSA z dnia 20 maja 2010 r., II GSK 535/10, Legalis nr 691650.
Postanowienie NSA z dnia 18 marca 2010 r., II GSK 252/10, Legalis nr 755834.
Postanowienie NSA z dnia 17 grudnia 2009 r., II GZ 278/09, niepubl.
Postanowienie NSA z dnia 2 grudnia 2009 r., I FZ 438/09, Legalis nr 708572.
Postanowienie NSA z dnia 30 października 2009 r., II FSK 1829/09, Legalis nr 708112.
Postanowienie NSA z dnia 9 października 2009 r., I OPP/52/09, OSP 2010, nr 7–8, poz. 72.
Postanowienie NSA z dnia 28 lipca 2009 r., I OZ 745/09, Legalis nr 299219.
Postanowienie NSA z dnia 21 maja 2009 r., I OZ 516/09, Legalis nr 238217.
Postanowienie NSA z dnia 15 stycznia 2009 r., I OZ 965/08, Legalis nr 1254699.
Postanowienie NSA z dnia 17 listopada 2008 r., II OSK 1716/08, Legalis nr 298413.
Postanowienie NSA z dnia 6 października 2008 r., I FZ 352/08, Legalis nr 823036.
Postanowienie NSA z dnia 16 września 2008 r., II GSK 397/07, ONSAiWSA 2008, nr 6, poz. 95.
Postanowienie NSA z dnia 21 sierpnia 2008 r., II GZ 195/08, Lex nr 527794.
Postanowienie NSA z dnia 10 lipca 2008 r., II OZ 736/08, Legalis nr 298365.
Postanowienie NSA z dnia 20 czerwca 2008 r., II FSK 575/07, Lex nr 479000.
Postanowienie NSA z dnia 27 czerwca 2008 r., II FZ 196/08, Legalis nr 119777.
Postanowienie NSA z dnia 19 czerwca 2008 r., II OZ 632/08, Legalis nr 121686.
Postanowienie NSA z dnia 11 czerwca 2008 r., II FZ 224/08, Legalis nr 123770.
Postanowienie NSA z dnia 3 czerwca 2008 r., II FZ 166/08, Legalis nr 124045.
Postanowienie NSA z dnia 27 maja 2008 r., II GSK 254/07, Legalis nr 117931.
Postanowienie NSA z dnia 15 maja 2008 r., II GSK 503/07, Legalis nr 124799.
Postanowienie NSA z dnia 15 maja 2008 r., II OZ 408/08, Legalis nr 124811.
Postanowienie NSA z dnia 23 kwietnia 2008 r., I FSK 945/07, Legalis nr 128804.
Postanowienie NSA z dnia 18 kwietnia 2008 r., II OZ 338/08, Legalis nr 124471.
Postanowienie NSA z dnia 11 marca 2008 r., II GZ 40/08, CBOSA.
Postanowienie NSA z dnia 22 stycznia 2008 r., II FZ 668/07, Legalis nr 174058.
Postanowienie NSA z dnia 18 stycznia 2008 r., I OZ 2/08, Legalis nr 189593.
Postanowienie NSA z dnia 11 stycznia 2008 r., II FZ 571/07, Legalis nr 168057.
Postanowienie NSA z dnia 3 stycznia 2008 r., II OZ 1342/07, Legalis nr 164668.
Postanowienie NSA z dnia 20 grudnia 2007 r., I OZ 901/07, Legalis nr I OZ 901/07.
Postanowienie NSA z dnia 19 grudnia 2007 r., I OZ 959/07, Legalis nr 127376.
Postanowienie NSA z dnia 3 grudnia 2007 r., I OZ 904/07, Legalis nr 119164.
Postanowienie NSA z dnia 16 listopada 2007 r., II OZ 1164/07, Legalis nr 139864.
Postanowienie NSA z dnia 9 listopada 2007 r., I OZ 821/07, Legalis nr 185480.
Postanowienie NSA z dnia 6 listopada 2007 r., I OZ 805/07, Legalis nr 187699.

- Postanowienie NSA z dnia 30 października 2007 r., II GPS 1/07, ONSAiWSA 2008, nr 1, poz. 6.
- Postanowienie NSA z dnia 12 grudnia 2006 r., II OZ 1388/06, ONSAiWSA 2007, nr 3, poz. 65.
- Postanowienie NSA z dnia 23 maja 2006 r., II GZ 51/06, Legalis nr 618407.
- Postanowienie NSA z dnia 11 maja 2006 r., II OSK 804/05, Legalis nr 84896.
- Postanowienie NSA z dnia 21 kwietnia 2006 r., I OZ 546/06, Lex nr 299465.
- Postanowienie NSA z dnia 5 kwietnia 2006 r., II OZ 349/06, Legalis nr 84852.
- Postanowienie NSA z dnia 7 marca 2006 r., I OSK 286/05, Legalis nr 298291.
- Postanowienie NSA z dnia 16 stycznia 2006 r., I FZ 655/05, niepubl.
- Postanowienia NSA z dnia 26 października 2005 r., I OZ 1096/05, Legalis nr 89993.
- Postanowienie NSA z dnia 20 października 2005 r., II FZ 653/05, OSP 2006, nr 9, poz. 103.
- Postanowienie NSA z dnia 30 sierpnia 2005 r., OSK 1866/04, Legalis nr 73597.
- Postanowienie NSA z dnia 28 lipca 2005 r., II OZ 636/05, Legalis nr 87419.
- Postanowienie NSA z dnia 28 lipca 2005 r., II OZ 652/05, Legalis nr 87426.
- Postanowienie NSA z dnia 23 czerwca 2005 r., II OZ 519/05, Lex nr 160285.
- Postanowienie NSA z dnia 13 maja 2005 r., I OZ 437/05, ONSAiWSA 2006, nr 1, poz. 6.
- Postanowienie NSA z dnia 1 marca 2005 r., II GZ 9/05, ONSAiWSA 2005, nr 5, poz. 94.
- Postanowienie NSA z dnia 28 lutego 2005 r., OZ 1609/04, Legalis nr 88395.
- Postanowienie NSA z dnia 28 lutego 2005 r., II FZ 1/05, Legalis nr 88397.
- Postanowienie NSA z dnia 10 stycznia 2005 r., OZ 992/04, niepubl.
- Postanowienie NSA z dnia 21 grudnia 2004 r., FZ 700/04, Legalis nr 93788.
- Postanowienie NSA z dnia 16 grudnia 2004 r., FSK 225/04, CBOSA.
- Postanowienie NSA z dnia 8 września 2004 r., FSK 371/04, Lex nr 161011.
- Postanowienie NSA z dnia 14 kwietnia 2004 r., GSK 68/04, Legalis nr 90333.
- Postanowienie NSA z dnia 26 marca 2004 r., FZ 22/04, niepubl.
- Postanowienie NSA z dnia 2 lutego 2004 r., GSK 9/04, MoP 2004, nr 4.
- Postanowienie NSA z dnia 28 stycznia 2004 r., FSK 3/04, MoP 2004, nr 5.
- Postanowienie NSA z dnia 21 maja 2002 r., OSK 169/04, Legalis nr 97032.
- Postanowienie SA w Katowicach z dnia 30 maja 2014 r., II AKa 129/14, KZS 2014, nr 10, poz. 86.
- Postanowienie SA w Krakowie z dnia 16 marca 2011 r., II S 5/11, Prok. i Pr. 2011, nr 12, poz. 35.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 lipca 2018 r., IV SA/Gl 1062/17, Legalis nr 1815927.
- Wyrok WSA w Kielcach z dnia 22 czerwca 2017 r., I SA/Ke 287/17, Legalis nr 1629723.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 31 maja 2017 r., VI SA/Wa 894/17, Lex nr 2398238.
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 27 lipca 2016 r., II SAB/Gd 65/16, Legalis nr 1540739.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 sierpnia 2015 r., II SA/Kr 1691/14, Legalis nr 1340395.
- Wyrok WSA w Lublinie z dnia 29 stycznia 2013 r., II SA/Lu 1054/12, Legalis nr 627989.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 6 listopada 2009 r., II SA/Łd 522/09, Legalis nr 207579.
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 14 czerwca 2007 r., III SA/Gd 118/07, Legalis nr 113819.
- Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 13 grudnia 2006 r., II SA/Ol 10/06, Lex nr 202885.
- Postanowienie WSA w Gdańsku z dnia 5 listopada 2018 r., I SA/Gd 300/17, Legalis nr 1853127.
- Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 13 września 2018 r., III SA/Wa 2217/17, Legalis nr 1853731.
- Postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 18 lipca 2018 r., III SA/Po 617/17, Legalis nr 1806876.

- Postanowienie WSA w Łodzi z dnia 16 lipca 2018 r., I SA/Łd 1152/17, Legalis nr 1805724.
- Postanowienie WSA w Gdańsku z dnia 13 lipca 2018 r., I SA/Gd 393/18, Legalis nr 1803495.
- Postanowienie WSA w Łodzi z dnia 4 października 2017 r., III SA/Łd 604/17, Legalis nr 1677393.
- Postanowienie WSA w Bydgoszczy z dnia 8 września 2017 r., I SA/Bd 793/17, Legalis nr 1668005.
- Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 8 czerwca 2017 r., III SA/Wa 1095/17, Legalis nr 1678523.
- Postanowienie WSA w Opolu z dnia 5 czerwca 2017 r., I SA/Op 50/17, Legalis nr 1617825.
- Postanowienie WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 23 maja 2017 r., I SA/Go 386/16, Legalis nr 1610893.
- Postanowienie WSA w Opolu z dnia 8 lutego 2017 r., I SA/Op 7/17, Legalis nr 1563206.
- Postanowienie WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 22 grudnia 2016 r., II SAB/Go 175/16, Legalis nr 1570395.
- Postanowienie WSA w Szczecinie z dnia 7 grudnia 2016 r., I SA/Sz 754/16, Legalis nr 1574144.
- Postanowienie WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 19 września 2016 r., II SAB/Go 23/16, Legalis nr 1523618.
- Postanowienie WSA w Kielcach z dnia 7 czerwca 2016 r., I SA/Ke 6/15, Legalis nr 1522963.
- Postanowienie WSA w Bydgoszczy z dnia 18 kwietnia 2016 r., II SA/Bd 792/14, Legalis nr 1450945.
- Postanowienie WSA w Gdańsku z dnia 29 stycznia 2016 r., I SA/Gd 1523/14, Legalis nr 1414618.
- Postanowienie WSA w Krakowie z dnia 15 stycznia 2016 r., II SA/Kr 1418/15, Legalis nr 1417296.
- Postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 23 grudnia 2015 r., II SA/Po 454/15, Legalis nr 1401735.
- Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 10 listopada 2015 r., VI SA/Wa 1003/15, Legalis nr 1380814.
- Postanowienie WSA w Opolu z dnia 9 września 2015 r., I SA/Op 97/14, Legalis nr 1778644.
- Postanowienie WSA w Olsztynie z dnia 14 kwietnia 2015 r., I SA/Ol 646/14, Legalis nr 1289285.
- Postanowienie WSA w Lublinie z dnia 25 marca 2015 r., II SAB/Lu 34/15, Legalis nr 1286514.
- Postanowienie WSA we Wrocławiu z dnia 16 sierpnia 2013 r., I SA/Wr 502/12, Legalis nr 988102.
- Postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 21 maja 2013 r., IV SA/Po 495/13, Legalis nr 975583.
- Postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 25 lutego 2013 r., IV SO/Gl 5/13, Lex nr 1287993.
- Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 11 marca 2010 r., II SA/Wa 272/10, Legalis nr 667785.
- Postanowienie WSA w Rzeszowie z dnia 17 marca 2009 r., II SA/Rz 99/09, Legalis nr 485058.
- Postanowienie WSA w Lublinie z dnia 20 października 2008 r., II SA/Lu 936/07, Legalis nr 299173.
- Postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 25 września 2008 r., II SA/Bk 463/06, Legalis nr 162938.
- Postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 15 września 2008 r., I SA/Gl 1500/06, Legalis nr 157933.

- Postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 30 czerwca 2008 r., III SA/Gl 831/07, Legalis nr 139775.
Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 27 czerwca 2008 r., VI SA/Wa 1873/07, Legalis nr 149878.
Postanowienie WSA w Lublinie z dnia 25 września 2007 r., I SA/Lu 136/07, Legalis nr 298289.
Postanowienie WSA w Opolu z dnia 28 listopada 2005 r., II SA/Op 199/04, Legalis nr 87416.

Orzecznictwo zagraniczne

Orzecznictwo unijne

- Orzeczenie ETPCz w sprawie z dnia 16 grudnia 1997 r., Proszak v. Polska (skarga 25086/94).
Orzeczenie ETPCz z dnia 26 października 2000 r., Sobczyk v. Polska (skarga 25693/94).
Orzeczenie ETPCz z dnia 15 listopada 2001 r., Iwańczuk v. Polska (skarga 37437/97).

Decyzja ETPC z dnia 10 lutego 2000 r. w sprawie Stawicki przeciwko Polsce (skarga 00047711/99).
Sprawa C-249/88 Komisja vs. Królestwo Belgii, 1991, ECR, I-1275.

Niemieckie orzecznictwo sądowe

- Wyrok BVerwG z dnia 31 stycznia 2018 r., 8 C 23.16.
Wyrok BVerwG z dnia 12 września 2018 r. – 1 B 50.18.
Wyrok BVerfG z dnia 3 marca 2004 r., 1 BvR 461/03.
Wyrok BVerfG z dnia 2 września 2002 r. – 1 BvR 476/01.
Wyrok BVerwG z dnia 7 stycznia 1997 r. – BVerwG 4 A 20/95.
Wyrok BVerwGE z dnia 9 marca 1993 r., 3 B 105.92.
Postanowienie BVerfG z dnia 31 marca 2004 r. – 1 BvR 356/04.
Postanowienie BVerfG z dnia 23 czerwca 2000 r. – 1 BvR 830/00.
Postanowienie OVG Saarlouis z dnia 31 sierpnia 2018 r., 1 B 212/18.
Postanowienie OVG Niedersachsen z dnia 31 sierpnia 2017 r., 13 LA 188/15.
Postanowienie OVG Niedersachsen z dnia 13 października 2015 r. – 11 ME 230/15.
Postanowienie OVG Sachsen-Anhalt z dnia 3 lutego 2009 r. – 1 L 151/08.
Postanowienie OVG Sachsen-Anhalt z dnia 19 marca 2012 r. – 1 L 155/11.
Postanowienie VGH München z dnia 8 maja 2018 r., 22 CS 17.2291.
Postanowienie VGH Bayern z dnia 15 grudnia 2017 r. – 8 ZB 16.1806.

Austriackie orzecznictwo sądowe

- Postanowienie VfGH z dnia 27 listopada 1995 r., B3191/95; G1372/95, VfSlg 14.335/1995.
Postanowienie powiększonego składu Senatu z dnia 25 lutego 1981 r., Slg. Nr. 10.381/A.

Postanowienie TE Bvwg z dnia 4 września 2018 r., W213 2125322-1.
Postanowienie TE Bvwg z dnia 30 lipca 2018 r., W172 2168845-1.
Postanowienie TE Bvwg z dnia 9 lipca 2018 r., W147 2146518-1.
Wyrok VwGH z dnia 8 sierpnia 2017 r., Ra 2017/19/0239.
Postanowienie VwGH z dnia 8 czerwca 2016 r., Ra 2016/05/0026.
Postanowienie RS VwGH z dnia 25 września 2018 r., Ra 2018/05/0229.
Postanowienie TE VwGH z dnia 24 września 2018 r., Ra 2018/20/0430.
Postanowienie RS VwGH z dnia 5 września 2018 r., Ro 2017/11/0022.
Postanowienie TE VwGH z dnia 10 sierpnia 2018 r., Ra 2018/20/0231.
Postanowienie TE VwGH z dnia 27 sierpnia 2018 r., Ra 2018/18/0101.
Postanowienie VwGH z dnia 27 czerwca 2018 r., Fr 2018/09/0004.
Postanowienie TE VwGH z dnia 6 czerwca 2018 r., Ra 2017/12/0045.
Postanowienie TE VwGH z dnia 3 maja 2018 r., Ra 2018/19/0181.
Postanowienie VwGH z dnia 30 kwietnia 2018 r., Ra 2017/01/0418.
Postanowienie TE VwGH z dnia 25 kwietnia 2018 r., Ra 2018/11/0076.
Postanowienie TE VwGH z dnia 8 marca 2018 r., Ra 2018/02/0068.
Postanowienie RS VwGH z dnia 18 października 2017 r., Ra 2017/19/0308.
Postanowienie TE VwGH z dnia 13 września 2017 r., Ra 2017/16/0086.
Postanowienie VwGH z dnia 10 sierpnia 2017 r., Ra 2016/02/0187.
Postanowienie VwGH z dnia 27 czerwca 2017 r., RA 2017/05/0097.
Postanowienie VwGH z dnia 20 kwietnia 2017 r., Ra 2017/19/0113-6.
Postanowienie VwGH z dnia 15 grudnia 2016 r., Ra 2016/18/0343.
Postanowienie VwGH z dnia 2 lipca 2015 r., Ro 2014/16/0074.
Postanowienie VwGH z dnia 26 czerwca 2014 r., Ro 2014/10/0068.
Postanowienie VwGH z dnia 5 maja 2014 r., Ro 2014/03/0052.
Postanowienie VwGH z dnia 25 października 2010 r., Ro 2016/02/0008.
Postanowienie TE VwGH z dnia 17 grudnia 2008 r., 2004/13/0176.
Postanowienie TE VwGH z dnia 1 sierpnia 2007 r., AW 2007/05/0055.
Postanowienie TE VwGH z dnia 29 maja 2006 r., 2006/17/0014.
Postanowienie RS VwGH z dnia 31 marca 1990 r., 89/02/0175.
Postanowienie TE Lvwg z dnia 11 października 2017 r., E 147/10/2017.001/004.

Czeskie orzecznictwo sądowe

Wyrok ÚS z dnia 6 listopada 2003 r., III. 150/03 N 128/31 Sb NU 149, NALUS.
Wyrok NSS z dnia 16 sierpnia 2018 r., 7 As 186/2018-52, <http://www.zakony.cz>.
Wyrok NSS z dnia 25 lipca 2018 r., čj. 1 As 192/2018-25, www.nssoud.cz.
Wyrok NSS z dnia 16 lipca 2018 r., 8 As 147/2017-41, www.nssoud.cz.
Wyrok NSS z dnia 22 listopada 2017 r., čj. 1 Afs 336/2016-29, www.nssoud.cz.
Wyrok NSS z dnia 22 listopada 2017 r., čj. 2 As 173/2017-27, www.nssoud.cz.
Wyrok NSS z dnia 24 marca 2016 r., čj. 3 As 137/2015-45, <http://www.zakony.cz>.
Wyrok NSS z dnia 4 marca 2015 r., 8 Afs 71/2012-161, www.nssoud.cz.
Wyrok NSS z dnia 18 czerwca 2009 r., čj. 8As33/2009-56, www.nssoud.cz.
Wyrok NSS z dnia 9 kwietnia 2009 r., čj. 7 Afs 1/2009-4, www.nssoud.cz.
Wyrok NSS z dnia 13 czerwca 2008 r., čj. 2 As 9/2008-77, č. 1684/2008 Sb. NSS.
Wyrok NSS z dnia 31 maja 2007 r., čj. 2 Afs 105/2006-90, www.nssoud.cz.

- Wyrok NSS z dnia 22 stycznia 2007 r., čj. 8 Afs 55/2005-74, <http://www.zakony.cz>.
Wyrok NSS z dnia 26 stycznia 2006 r., čj. 8 As 41/2005-41, www.nssoud.cz.
Wyrok NSS z dnia 2 października 2003 r., čj. Na 710/2003-13, www.nssoud.cz.
Wyrok NSS z dnia 8 stycznia 2004 r., čj. 2 Afs 7/2003-50, www.nssoud.cz.
Wyrok NSS z dnia 28 sierpnia 2003 r., čj. 2 Afs 3/2003-44, č. 173/2004 Sb.NSS, seš. 4.
Postanowienie NSS z dnia 26 lipca 2018 r., 7 Azs 238/2018-32, <http://www.zakony.cz>.
Postanowienie NSS z dnia 16 sierpnia 2018 r., 7 As 278/2018-21, <http://www.zakony.cz>.
Postanowienie NSS z dnia 12 stycznia 2018 r., čj. 2 As 141/2017-19, <http://sbirka.nssoud.cz>.
Postanowienie NSS z dnia 16 lutego 2006 r., čj. 8 Azs 5/2006-30, www.nssoud.cz.
Postanowienie NSS z dnia 28 grudnia 2004 r., čj. 5 An 52/2004-172, www.nssoud.cz.
Postanowienie NSS z dnia 22 grudnia 2004 r., čj. 5 Afs 92/2004-64, www.nssoud.cz.
Postanowienie NSS z dnia 10 listopada 2003 r., čj. 4 Azs 32/2003-46, www.nssoud.cz.
Postanowienie NSS z dnia 25 września 2003 r., čj. 5 Afs 13/2003-58, <http://sbirka.nssoud.cz>.
Postanowienie NSS z dnia 27 sierpnia 2003 r., čj. 4 Azs 9/2003-37, <http://sbirka.nssoud.cz>.

Słowackie orzecznictwo sądowe

- Wyrok (*Nález*) Trybunału Konstytucyjnego SR z dnia 17 maja 2016 r., sp. zn. III. ÚS 91/2016, ustavnysud.sk.
Wyrok (*Nález*) Trybunału Konstytucyjnego SR z dnia 13 kwietnia 2011 r., III. ÚS 322/2010-37.
Postanowienia Trybunału Konstytucyjnego SR z dnia 7 grudnia 2011 r., I. ÚS 489/2011.
Wyrok NS SR z dnia 10 kwietnia 2018 r., 4Sžfk/22/2017, teza 4.3, <https://obcan.justice.sk>.
Wyrok NS SR z dnia 10 października 2016 r., 10Sžak/3/2016, <https://obcan.justice.sk>.
Postanowienie NS SR z dnia 21 lutego 2018 r., 6Sžk/8/2017, www.nsud.sk.
Postanowienie NS SR z dnia 24 kwietnia 2018 r., 1Sžsk/39/2017, <https://www.nsud.sk>.
Postanowienie NS SR z dnia 26 października 2017 r., 8Sžk/7/2017, <https://obcan.justice.sk>.
Postanowienie NS SR z dnia 27 września 2017 r., 6Sžfk/23/2017, teza 67, <https://obcan.justice.sk>.
Postanowienie NS SR z dnia 12 lipca 2017 r., 6Sžk/6/2017, <https://www.nsud.sk>.
Postanowienie NS SR z dnia 12 czerwca 2017 r., 10Sžak/9/2017, <https://obcan.justice.sk>.
Postanowienie NS SR z dnia 20 kwietnia 2017 r., 8Sžk/7/2017, <https://obcan.justice.sk>.
Postanowienie NS SR z dnia 25 stycznia 2017 r., č.k. 6S/203/2016-61, najpravo.sk.
Postanowienie NS SR z dnia 20 marca 2014 r., sp. zn. 8Sžf/16/2013, najpravo.sk.
Postanowienie NS SR z dnia 12 maja 2014 r., sp. zn. 1Sdo/4/2014, najpravo.sk.
Postanowienie NS SR z dnia 27 lutego 2012 r., sp. zn. 4 Ndc 31/2011, www.najpravo.sk.
Postanowienie NS SR z dnia 22 grudnia 2010 r., sp. zn. 5Sžo/150/2010, www.najpravo.sk.
Postanowienie NS SR z dnia 23 listopada 2010 r., sp. zn. 5 Cdo 77/2009, www.najpravo.sk.

Glosy

- BRZOZOWSKI P., *Glosa do uchwały NSA z dnia 7 kwietnia 2008 r., II FPS 1/08*, Lex/el. 2008, nr 92688.

- CHRÓŚCIELEWSKI W., *Glosa do uchwały NSA z dnia 7 kwietnia 2008 r., sygn. akt II FPS 1/08*, ZNSA 2008, nr 6.
- CZARNIK Z., *Glosa do postanowienia NSA z dnia 9 października 2009 r., I OPP 52/09*, OSP 2010, nr 7–8.
- GRZEGORCZYK P., *Glosa do wyroku z dnia 27 marca 2007 r., SK 3/05, OTK-A 2007, nr 3, poz. 32*, „Przegląd Sądowy” 2007, nr 11–12.
- KMIECIAK Z., *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 marca 2004 r., FSK 154/04*, OSP 2005, nr 6.
- KMIECIAK Z., *Glosa do wyroku NSA z 11 stycznia 2006 r., sygn. akt II FSK 104/05*, „Państwo i Prawo” 2006, z. 9.
- KMIECIAK Z., *Glosa do wyroku NSA z 20 lipca 2004 r., FSK 154/04*, OSP 2005, nr 6.
- KNYSIAK-MOLCZYK H., *Glosa do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego w pełnym składzie z dnia 26 października 2009 r. (sygn. akt I OPS 10/09)*, „Przegląd Sądowy” 2010, nr 4.
- KOZŁOWSKI Ł., *Glosa do wyroku SN z 16.05.2002 r., IV CKN 1071/00*, MoP 2005, nr 10.
- KUBIAK-KOZŁOWSKA A., *Glosa do wyroku NSA z 11 stycznia 2006 r., sygn. akt II FSK 104/05*, OSP 2007, nr 1, poz. 7.
- MARCINIAK A., *Glosa do Postanowienia SN z dnia 18 lutego 2011 r., I CZ 10/11*, OSP 2012, nr 9, poz. 92.
- PIĄTEK W., *Glosa do Wyroku TK z dnia 8 kwietnia 2014 r., SK 22/11*, OTK-A 2014, nr 4, poz. 37, ZNSA 2014, nr 4.
- WRÓBEL A., *Glosa do trzech wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 października 1998 r., K 36/97 – konstytucyjna wyłączność sądu, z 16 marca 1999 r., SK 19/98, z 8 grudnia 1998 r., K 41/97 – dwuinstancyjność postępowania sądowego*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 1.
- RZAŚA G., *Glosa do wyroku TK z dnia 20 września 2006 r., (sygn. akt SK 63/057)*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 4.
- SKOCZYŁAS A., *Glosa do wyroku NSA z dnia 10 maja 2005 r., FSK 2536/04*, OSP 2006, nr 7–8, poz. 80.
- ZEDLER F., *Glosa do Postanowienia SN z dnia 29 kwietnia 1999 r., I CKN 120/99*, „Przegląd Sądowy” 1999, nr 11–12.

Inne źródła

- Harmonogram prac wszystkich sądów jest dostępny na stronie Ministerstwa Sprawiedliwości – <https://www.justice.gov.sk/RozvrhyPrace/Rozvrh prace>, wydany na podstawie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości (Vyhláška Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky o náležitostiach rozvrhu práce) nr 118/2005 ze zm.
- Informacja o działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego w 1981 r., Warszawa 1982, <http://www.nsa.gov.pl/sprawozdania-roczne.php>.
- Informacja o działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego w 1993 r., Warszawa 1994.
- Informacja o działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego w 2003 r., Warszawa 2004.
- Informacja o działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego w 2003 r., Warszawa 2004.
- Informacja o działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego w 2010 r., Warszawa 2011.

- Informacja o działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego w 2017 r., Warszawa 2018.
- Konstytucja Republiki Chorwacji z dnia 22 grudnia 1990 r.*, wyd. 2. zmienione i uaktualnione, tłum. T.M. WÓJCIK, M. PETRYŃSKA, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa, 2007.
- Konstytucja Republiki Macedonii z dnia 17 listopada 1991 r. z późn. zm. z dnia 6 stycznia 1992 r., *Konstytucja Republiki Macedonii*, tłum. T. WÓJCIK, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa, 1999.
- Konstytucja Republiki Albanii, uchwalona w dniu 21 października 1998 r., *Konstytucja Albanii z 1998 roku*, tłum. D. HORODYSKA, E. LLOHA, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa, 2001.
- KRUK-JAROSZ M., tłumaczenie Konstytucji Republiki Czeskiej – <http://biblioteka.sejm.gov.pl>
- Materiały legislacyjne wprowadzające nowelę do Art. 130 B-VG i.d.F. der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012, RV 1618 Beilagen Nr. 24 GB. oraz uzasadnienie dostępne na stronie parlamentu, https://www.parlament.gov.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I_01618/.
- Materiał legislacyjny – Návrh legislatívneho zámeru rekodifikácie civilného práva procesného, Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky, Bratislava 2013, s. 40.
- Opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, „Przeгляд Legislacyjny” 2018, nr 1.
- Opracowanie obejmujące wstępne uwagi do zmian w procedurze sądowniczo-administracyjnej wynikających z ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Naczelny Sąd Administracyjny, Biuro Orzecznictwa, Warszawa 2015.
- Projekt ustawy o sądownictwie administracyjnym opracowany przez Komisję Wniosków Ustawodawczych przy MSW w 1930 r., GAPP 1931, XIII.
- Specjalne wydanie czasopisma „De Iure” 2018, nr 1–2, Prejav predsedníčky NS SR pri príležitosti osláv 25. výročia činnosti NS SR v samostatnej Slovenskej republike s. 6–8 oraz Príhovor predsedníčky Ústavného súdu Slovenskej republiky pri príležitosti osláv 25. výročia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, s. 9–13, www.nsud.sk.
- Uzasadnienie projektu ustawy o ustroju i właściwości sądów administracyjnych, opublikowanego przez Instytut Spraw Publicznych, autorstwa D.R. Kijowskiego, J. Płoskonki, S. Prutisa, S. Srockiego i M. Steca, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 5.
- Uzasadnienie nowelizacji z 2012 r., *Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012*, https://www.parlament.gov.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I_01618/fname_238643.pdf.
- Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 10 lipca 2013 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Druk 1633.

Agnieszka Ziółkowska

The inter-instance proceedings in the course of court administrative proceedings

Summary

The fundamental task of Polish court administrative proceedings is to protect law and order along with subjective rights of the individual. Upholding these principles involves structuring the court administrative procedure in such a way that it shall guarantee the praxeology (efficiency) of litigation while respecting basic procedural rights of a defendant or claimant/plaintiff (the parties in a case). To name a few of these rights: the right to trial in a court of law, the right to appeal, and the principle of two instances in administrative court proceedings. In this day and age, the time duration is one of the measures in evaluating the efficiency in operation of administrative courts, and so the lawmaker constantly aims at improving it, simultaneously respecting other constitutional and procedural principles while preserving the essence of the court administrative procedure, which sometimes entails relying on foreign legal solutions.

The subject of this monograph are complex issues pertaining to the inter-instance proceedings in the course of court administrative proceedings understood herein as a stage of the appeal proceedings; the said stage consists of a series of formalised, ordered, deliberate, and non-uniform actions taken by the court and the parties in a case, upon which the process of optimising praxeology of the appeal proceedings is buttressed. The extent of the investigated subject matter encompasses not only strictly procedural questions, but also systemic (that is, those related to two-instance character of the proceedings) and material ones (related to litigation laws derivative of constitutional regulations). A starting point for detailed considerations herein, are the two following notions: the instance and the principle of instances. Both the terms, despite their frequent interchangeable use, are not synonymous. The former is connected with organisational-systemic issues (particularly: consecutive stages of proceedings) and functional ones (the scope of competence), whereas the latter is processual, since it constitutes a mechanism that allows the state to guarantee correctness and justice of the adjudications in court proceedings. Both the instance and the principle of instances may take two forms: vertical or horizontal. Presently, in accordance with the corresponding constitutional regulation, court administrative proceedings in Poland shall have at least two stages, that is, involve courts of at least two instances. However, this model of legal proceedings has been developed over an extensive period of time and, in the opinions of some of its proponents, has a revolutionary character. The principle of instances performs multiple functions that manifest the objectives of court administrative proceedings, which are both legal (including correctional, stimulating, precedent-setting, unifying legal interpretation, signalling-didactic, and instruction-related) and extra-legal. Multiplicity of court instances may, but does not necessarily have to, translate into prolonged proceedings time. Crucial in this respect seems to be the choice by the lawmaker of a model of appellate remedies. The inter-instance proceedings in the course of court administrative proceedings are a dependent procedure, particularly dependent upon filing with the court an ordinary devolu-

tive appellate remedy: cassation appeal and complaint. In addition, it is a kind of proceedings with relatively narrow regulatory borders (Articles 173–179 of the Law on Proceedings before Administrative Courts [LPA] and Articles 194–196 LPA). The scope of actions taken during this stage of appellate proceedings is varied and, from the court's perspective, includes: investigating the admissibility of a given appellate remedy, utilising self-control competences when there are premises provided by the law, rulings influencing the further course of appellate proceedings, giving decisions in incidental matters, and procedural-technical actions. In turn, from the perspective of the parties of a case, the actions taken may have direct or indirect influence on the course of proceedings. The former group of actions mostly serves to implement the postulate of praxeology in appellate court proceedings in the course of court administrative proceedings, and to relieve a court of second instance.

Regulations pertaining to inter-instance proceedings in selected European states (Federal Republic of Germany, Austria, Czech Republic, Slovak Republic) point to the already shared legal solutions and, moreover, might be an inspiration for the Polish lawmaker within the scope of reform and amendments of the court administrative procedure in its part relating to inter-instance proceedings in the course of court administrative proceedings, in order to make it more efficient. Based on comparative analysis, the contemporary Polish regulations seem to be relatively sufficient, yet require some minor changes.

Agnieszka Ziółkowska

Das Zwischeninstanzenverfahren im Gerichtsverwaltungsverfahren

Zusammenfassung

Die wichtigste Rolle des polnischen Gerichtsverwaltungsverfahrens ist Schutz der Gesetzlichkeit und der subjektiven Menschenrechte. Für Realisierung der Voraussetzungen ist es notwendig, das Gerichtsverwaltungsverfahren auf solche Art und Weise zu organisieren, damit solche grundlegende Verfahrensrechte der beiden Parteien wie Anhörungsrecht, Anfechtungsrecht oder Zweinstanzenverfahren des Verwaltungsverfahrens der Forderungen der Prozesspraxeologie zufolge gewährleistet werden. Da das heutige administrative Gerichtswesen vor allem hinsichtlich der Verfahrensdauer beurteilt wird, strebt der Gesetzgeber an, das Verfahren zu optimieren und dabei andere konstitutionelle und prozessuale Grundsätze als auch den Kern der verwaltungsgerichtlichen Prozedur (manchmal auch mit Ausnutzung der in anderen Ländern geltenden Muster) zu beachten.

Zum Gegenstand der vorliegenden Monografie wird der das Zwischeninstanzenverfahren in einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren betreffende Themenkreis. Das Zwischeninstanzenverfahren wird dabei verstanden als eine Phase des Berufungsverfahrens, das aus einer ganzen Reihe formalisierter, geordneter, zweckmäßiger und uneinheitlicher, vom Gericht und von den Parteien ergriffenen und der Optimierung der Praxeologie des Berufungsverfahrens dienender Maßnahmen besteht. Die hier zu untersuchte Problematik umfasst nicht nur strikt prozedurale, sondern auch verfassungsgebende (v.a. instanzielles Verfahren angehende) und materielle (verfassungsgemäße Prozessrechte angehende) Fragen. Den Ausgangspunkt für detaillierte Untersuchungen bilden zwei Begriffe: Instanz und Instanzensystem. Die beiden Termini, obwohl häufig wechselweise verwendet, sind keine Synonyme. Der erste Begriff betrifft strukturell-organisatorische (Gerichtsstufen) und funktionale (Kompetenzen) Probleme, der andere dagegen hat einen prozessualen Charakter, weil er ein Mechanismus ist, mit dessen Hilfe der Staat Ordnungsgemäßheit und Gerechtigkeit der Gerichtsentscheidungen gewährleistet. Sowohl die Instanz als auch das Instanzensystem können zwei Gestalten: vertikale und horizontale annehmen. Im polnischen Gerichtsverwaltungsverfahren gilt das sehr lange ausgearbeitete und manchen Vertretern der Rechtsdoktrin zufolge revolutionäre, verfassungsgemäße Modell des Zweinstanzenverfahrens. Das Instanzensystem übt zahlreiche, mit den Zwecken des Gerichtsverwaltungsverfahrens übereinstimmende Funktionen aus, welche den rechtlichen (berichtigende, stimulierende, vereinheitlichende, signalisierungs-didaktische, Präzedenz- und Schulungsfunktion) als auch den außerrechtlichen Charakter haben. Die Vielzahl von Instanzen kann sich, obwohl nicht unbedingt muss, auf Verlängerung der Verfahrensdauer auswirken. Ausschlaggebend ist dafür das vom Gesetzgeber gewählte Modell der Berufungsmittel. Das Zwischeninstanzenverfahren im Gerichtsverwaltungsverfahren ist eine nicht eigenständige Prozedur in dem Sinne, dass es von der Einreichung eines Berufungsmittels: der Kassationsklage und der Beschwerde abhängt. Überdies verfügt solches Verfahren über relativ konzentrierte Grenzen der rechtlichen Rege-

lung (Art. 173–179a p.p.s.a. und Art. 194–196 p.p.s.a.). Der Bereich der in der Phase des Berufungsverfahrens unternommenen Handlungen ist differenziert und umfasst folgende gerichtliche Maßnahmen: Überprüfung der Zulässigkeit des Berufungsmittels; Ausnutzung der selbstkontrollierbaren Kompetenzen, falls es gesetzliche Voraussetzungen gibt; die weiteren Ablauf des Berufungsverfahrens beeinflussenden Entscheidungen; Entscheidungen in Nebenverfahren; prozessual-technische Handlungen, die je nach der Prozesspartei einen direkten oder indirekten Einfluss auf Verfahrensablauf ausüben. Die zur ersten Gruppe gehörenden Maßnahmen sollen vor allem die Praxeologie des Berufungsverfahrens im Gerichtsverwaltungsverfahren sicherstellen und das Gericht zweiter Instanz entlasten.

Die in ausgewählten europäischen Ländern (Bundesrepublik Deutschland, Österreich, Tschechische Republik, Slowakische Republik) geltenden Rechtsverordnungen zum Zwischeninstanzenverfahren zeigen gemeinsame Lösungen auf, sie können aber auch dem polnischen Gesetzgeber als eine Inspirationsquelle dienen im Bereich der Reform oder Verbesserung des Gerichtsverwaltungsverfahrens im Bereich des Zwischeninstanzenverfahrens im Gerichtsverwaltungsverfahren, um es noch effizienter und effektiver zu gestalten. Wie es aus vergleichender Analyse hervorgeht, können die in Polen geltenden Rechtsverordnungen nach erforderlichen kleinen Änderungen relativ zufrieden stellende Ergebnisse erzielen.

Agnieszka Ziólkowska

Postupovanie medzi inštanciami v súdno-administratívnom konaní

Resumé

Podstatnou úlohou poľského súdno-administratívneho konania je ochrana zákonnosti a subjektívnych práv jednotky. Realizácia týchto predpokladov je zviazaná s nutnosťou vytvorenia súdno-administratívnej procedúry, ktorá zaručujú uskutočnenie požiadavky procesnej praxeológie rešpektuje podstatné procesné práva strany, ako napríklad právo na súd, právo na odvolanie a právo na dvojinštančné konanie vedené administratívnymi súdmi. V súčasnosti jedným z meradiel hodnotenia správneho súdnictva je čas, a preto vzniklo zákonodarcovho úsilie o jeho zefektívnenie pri súbežnom rešpektovaní iných ústavných a procesných zásad a tiež zachovaní podstaty súdno-administratívneho konania, niekedy s použitím vzorov iných štátov.

Témou monografie je zložitý problém postupovania medzi inštanciami v súdno-administratívnom konaní, chápaného ako etapa odvolacieho konania, ktoré sa skladá zo sformalizovaných, usporiadaných, cielených a rôznorodých úkonov súdu a strán, tvoriacich základ pre optimalizáciu praxeológie odvolacieho konania. Rozsah skúmaného materiálu obsahuje nielen otázky striktné procedurálne, ale aj systémové (zviazané predovšetkým inštanciou konania) a materiálne (týkajúce sa procesných práv odvodených z ústavnej úpravy). Východiskom pre podrobnejšie úvahy sú dva pojmy: inštancia a inštančnosť. Oba pojmy, hoci sa často zamieňajú jeden za druhý, nie sú synonymické. Prvý súvisí s organizačno-systémovými problémami (hierarchizáciou) a funkčnými problémami (kompetenciami), druhý sa týka procesných činností, pretože je mechanizmom, pomocou ktorého štát garantuje zákonnosť a spravodlivosť rozhodnutí. Inštancia, ako aj inštančnosť môžu mať dve formy: vertikálnu alebo horizontálnu. V poľskom súdno-administratívnom konaní sa v súčasnosti, v súlade s ústavnou reguláciou, prijal dvojinštančný model konania, pričom proces jeho formovania bol dlhodobý a podľa niektorých predstaviteľov doktríny revolučný. Inštančnosť plní veľa funkcií spojených s cieľmi súdno-administratívneho konania, ktoré majú právny (v tom funkcia korekčná, stimulačná, precedentná, interpretáciu práva zjednocovacia, signalizačno-didaktická a inštruktážna), ako aj mimoprávny charakter. Pluralita inšancií môže, ale nemusí predlžovať čas trvania konania. Zásadným problémom v tomto kontexte sa stáva zákonodarcov výber modelu odvolacích prostriedkov. Konanie medzi inštanciami v súdno-administratívnom konaní nie je nezávislou procedúrou v tom význame, že je závislé od podania obvyklého, suspenzívneho odvolacieho prostriedku: kasačného odvolania a sťažnosti. Je tiež okrem toho konaním s relatívne koncentrovanými hranicami právnej regulácie (článok 173–179 Zákona o konaní pred správnymi súdmi a článok 194–196 Zákona o konaní pred správnymi súdmi). Rozsah činností v tejto fáze odvolacieho konania je diferencovaný a z pohľadu súdnej činnosti zahŕňa: prieskum prípustnosti odvolania, využitie samokontrolných kompetencií, v prípade keď sa uplatňujú dôvody stanovené zákonom rozhodnutia ovplyvňujúce ďalší priebeh odvolacieho konania, rozhodnutia náhodných otázok, procesné a technické činnosti. Z hľadiska činností je možné rozlišovať

činnosti, ktoré vyvolávajú priamy alebo nepriamy vplyv na priebeh konania. Úlohou činností z prvej skupiny je najmä realizácia požiadavky praxeológie odvolacieho konania v súdno-administratívnom konaní a odľahčenie súdu druhej inštancie.

Právne regulácie týkajúce sa konania medzi inštanciami vo vybraných európskych štátoch (Nemecká spolková republika, Rakúsko, Česká republika, Slovenská republika) poukazujú na spoločné riešenia, ale tiež môžu poľského zákonodarcu inšpirovať, pokiaľ ide o reformu alebo úpravu súdno-administratívnej procedúry v časti týkajúcej sa postupovania medzi inštanciami v súdno-administratívnom konaní, aby sa stali ešte účinnejšie a efektívnejšie. Ako to vyplýva z porovnávacej analýzy, súčasné domáce regulácie sa javia ako relatívne uspokojivé a nevyžadujúce veľké zmeny.

Preložila Marta Buczek

Redaktor: Barbara Todos-Burny

Projektant okładki: Magdalena Starzyk

Łamanie: Alicja Załęcka

Copyright © 2019 by
Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego
Wszelkie prawa zastrzeżone

ISSN 0208-6336

ISBN 978-83-226-3670-1
(wersja drukowana)

ISBN 978-83-226-3671-8
(wersja elektroniczna)

Wydawca

Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego
ul. Bankowa 12B, 40-007 Katowice
www.wydawnictwo.us.edu.pl
e-mail: wydawus@us.edu.pl

Wydanie I. Ark. druk. 28,75. Ark. wyd. 37,0. Papier
offset. kl. III, 90 g Cena 32 zł (+ VAT)

Druk i oprawa:
Volumina.pl Daniel Krzanowski
ul. Księcia Witolda 7-9, 71-063 Szczecin

Problematyka międzyinstancyjnego postępowania w postępowaniu sądowoadministracyjnym zaliczana jest do tzw. pogranicza prawa administracyjnego oraz postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego. Rozwiązania przyjmowane przez ustawodawcę w tym zakresie ulegają w ciągu ostatnich lat zmianom na skutek uchwalania nowych aktów normatywnych, ich nowelizacji oraz oddziaływania orzecznictwa sądów i trybunałów. Równolegle – w praktyce administracyjnej i sądowej – pojawiło się szereg problemów oraz wątpliwości interpretacyjnych, nierzadko o znacznym ciężarze gatunkowym.

Recenzowana praca jest pierwszym w polskiej nauce opracowaniem poświęconym próbie całościowej analizy instytucji międzyinstancyjnego postępowania w postępowaniu sądowoadministracyjnym z perspektywy stanu prawnego obecnie obowiązującego w Polsce, jak również z perspektywy historycznej i komparatystycznej. Z tego względu jej przygotowanie należy uznać za zamierzenie wartościowe i bezdyskusyjnie potrzebne.

Niewątpliwym walorem recenzowanej monografii jest jej głęboko przemyślana i wyjątkowo przejrzysta konstrukcja, pozbawiona rozważań na tematy jedynie pozornie związane z głównym nurtem zagadnień czy „luźno” z nim powiązanych wątków pobocznych. [...] język pracy zasługuje na wyróżnienie: o trudnych, dyskusyjnych problemach Autorka pisze w sposób jasny, przejrzysty, a czyni to piękną literacką polszczyzną. Moim zdaniem, tak piszą autorzy dojrzały naukowo, którzy posiadają głęboką znajomość analizowanej problematyki i badanych zjawisk praktycznych. Uważam także, że pod względem redakcyjnym praca znacząco wyróżnia się na tle publikowanych ostatnio opracowań z zakresu prawa.

[...] w recenzowanej monografii dr A. Ziółkowska dokonuje dojrzałej i głęboko przemyślanej analizy teoretycznych i praktycznych zagadnień związanych z instytucją międzyinstancyjnego postępowania administracyjnego. Praca ta stanowi publikację niezwykle wartościową, znacząco wyróżniającą się zarówno pod względem naukowym, jak i redakcyjnym. Z całym przekonaniem można polecić ją każdemu, kto pragnie poszerzyć wiedzę na temat tej problematyki w prawie polskim.

Z recenzji dr hab. Agnieszki Skóry, prof. UWM

ISSN 0208-6336
Cena 32 zł (+ VAT)

Więcej o książce

ISBN 978-83-226-3670-1



9 788322 636701

