

MICHAŁ CELIŃSKI<sup>a</sup>, PIOTR PIETRASZ<sup>b</sup>

**UZASADNIENIE WYROKU  
NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO  
ODDAJĄCEGO SKARGĘ KASACYJNĄ  
W ŚWIELE ART. 193 ZDANIE DRUGIE P.P.S.A.**

**STATEMENT OF REASONS FOR THE JUDGMENT OF  
THE SUPREME ADMINISTRATIVE COURT DISMISSING  
THE CASSATION APPEAL  
IN THE LIGHT OF THE SECOND SENTENCE OF  
ARTICLE 193 LPBAC**

The second sentence of Article 193 of the Act of 30 August 2002 – the Law on Proceedings before Administrative Courts (LPBAC) lacks a comprehensive discussion in Polish legal literature, especially with regard to its practical significance in the context of procedural economics. This provision, introduced in 2015, reduces the workload of the Supreme Administrative Court (SAC) by allowing for the concise drafting of the statement of reasons for a judgment dismissing a cassation appeal. The article aims to characterize and evaluate this provision, with particular emphasis on the mechanism for simplifying the structure of the statement of reasons. The analysis, employing a dogmatic method, as well as an in-depth analysis of literature and case law, leads to the conclusion that Article 193, second sentence, LPBAC sets out the minimum content of the statement of reasons, limited to the assessment of the grounds of the cassation appeal. However, the use of this simplification is optional. The factual findings adopted by the court of first instance remain the reference point for the legal assessment, which eliminates the need to repeat them. Although practice shows that adjudicating panels are increasingly making use of the benefits of the provision in question, the current wording of the provision requires improvement. As a *de lege ferenda* proposal, it is suggested that the provision be given a more precise wording (i.e. ‘the statement of reasons for a judgment dismissing a cassation appeal may be limited to an assessment of the grounds of the cassation appeal’) and that it be moved to a separate section of the text.

Keywords: statement of reasons for a judgement; administrative court proceedings; Supreme Administrative Court; Poland; dismissal of the cassation appeal

---

Podjęcie badań nad art. 193 zd. drugie ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (p.p.s.a.) wynika z braku jego szerszego omówienia w polskiej litera-

---

<sup>a</sup> University of Białystok, Poland / Uniwersytet w Białymstoku, Polska  
m.celinski@uwb.edu.pl, <https://orcid.org/0009-0003-5170-4198>

<sup>b</sup> University of Białystok, Poland / Uniwersytet w Białymstoku, Polska  
p.pietrasz@uwb.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0003-0471-5110>

turze oraz z doniosłości praktycznej tego przepisu w kontekście ekonomii procesowej. Regulacja ta, wprowadzona w 2015 r., odciąża Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) dzięki możliwości związanego sporządzania uzasadnienia wyroku oddalającego skargę kasacyjną. Celem artykułu jest charakterystyka i ocena tej regulacji, ze szczególnym uwzględnieniem mechanizmu uproszczenia konstrukcji uzasadnienia wyroku. W badaniach zastosowano metodę dogmatyczną, obejmującą samodzielną wykładnię przepisów prawa, jak również pogłębioną analizę literatury przedmiotu i orzecznictwa NSA. Przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku, że art. 193 zd. drugie p.p.s.a. wyznacza minimum treściowe uzasadnienia, ograniczające się do oceny zarzutów skargi kasacyjnej. Skorzystanie z tego uproszczenia ma jednak charakter fakultatywny. Punktem odniesienia oceny prawnej niezmiennie pozostaje stan faktyczny przyjęty przez sąd I instancji, co eliminuje konieczność jego powielania. Choć praktyka pokazuje, że składy orzekające coraz powszechniej korzystają z dobrodziejstwa omawianego przepisu, obecna redakcja przepisu wymaga poprawy. W ramach wniosków *de lege ferenda* postuluje się nadanie przepisowi precyzyjniejszego brzmienia (wskazującego dosłownie, że „uzasadnienie wyroku oddalającego skargę kasacyjną może ograniczyć się do oceny zarzutów skargi kasacyjnej”) oraz przeniesienie go do odrębnej jednostki redakcyjnej.

Słowa klucze: uzasadnienie wyroku; postępowanie sądownoadministracyjne; Naczelny Sąd Administracyjny; oddalenie skargi kasacyjnej

---

## I. WSTĘP

Ustawą z 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>1</sup> uchwalono obszerną nowelizację ustawy procesowej, której rozwiązania były efektem doświadczeń związanych z ponaddziesięcioletnim obowiązywaniem i stosowaniem przepisów ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>2</sup>. Nowełą istotnie zmieniono zasady dotyczące środków odwoławczych (Hauser i in., 2015, s. 9–21). Wprowadzone zmiany polegały m.in. na modyfikacji przesłanek dopuszczalności skargi kasacyjnej i zażalenia, przebiegu postępowania kasacyjnego oraz zapadających w nim rozstrzygnięć. W nauce wskazano, że nowe rozwiązania procesowe powinny przyczynić się do usprawnienia oraz uproszczenia postępowania sądownoadministracyjnego. Ich wejście w życie doprowadziło niewątpliwie do zmiany charakteru prawnego oraz konstrukcji procesowej środków odwoławczych (Hauser i in., 2016, s. 384).

Jedną ze zmian wiązała się z nadaniem nowego brzmienia art. 193 p.p.s.a. przez dodanie *in fine* zdania drugiego<sup>3</sup>. Po nowelizacji, zgodnie z tym przepisem, jeżeli nie ma szczególnych przepisów postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym (NSA), do postępowania tego stosuje się odpowiednio przepisy postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym, z tym że

---

<sup>1</sup> Ustawa z 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. 2015, poz. 658 (dalej jako: „nowelizacja” lub „nowela”).

<sup>2</sup> Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.jedn.: Dz. U. 2026, poz. 143 (dalej jako: p.p.s.a.).

<sup>3</sup> Art. 193 został zmieniony przez art. 1 pkt 56 nowelizacji. Przepis w nowym brzmieniu wszedł w życie z dniem 15 sierpnia 2015 r.

NSA uzasadnia z urzędu wyroki i postanowienia w terminie 30 dni. Uzasadnienie wyroku oddalającego skargę kasacyjną zawiera ocenę zarzutów skargi kasacyjnej. W ten sposób istotnej zmianie uległ kształt uzasadnienia wyroku NSA oddalającego skargę kasacyjną.

Celem artykułu jest dokonanie charakterystyki oraz ocena wskazanej zmiany art. 193 p.p.s.a., związanej ze swoistym uproszczeniem konstrukcji uzasadnienia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oddalającego skargę kasacyjną. Osiągnięcie zamierzonego celu wymaga jednak w pierwszej kolejności analizy literatury oraz orzecznictwa NSA odnoszących się do tytułowej problematyki.

## II. *RATIO LEGIS* NOWELIZACJI

*Ratio legis* modyfikacji treści art. 193 p.p.s.a. podyktowana była ekonomią procesową – chodziło o uproszczenie i w konsekwencji przyspieszenie sporządzania uzasadnień przez Naczelną Sąd Administracyjny. Jak wynika z uzasadnienia projektu noweli, uzupełnienie brzmienia art. 193 p.p.s.a. o zdanie drugie modyfikuje sposób uzasadnienia wyroku oddalającego skargę kasacyjną od wyroku sądu I instancji. W takim przypadku NSA będzie miał możliwość ograniczenia wymogów, jakie musi spełniać uzasadnienie w stosunku do wzorca przewidzianego w art. 141 § 4 p.p.s.a. Uzyska bowiem fakultatywne uprawnienie do przedstawienia, zależnie od własnej oceny, wyłącznie motywów zawężonych do aspektów prawnych świadczących o braku usprawiedliwionych podstaw skargi kasacyjnej albo o zgodnym z prawem wyrokowaniu przez wojewódzki sąd administracyjny mimo nieprawidłowego uzasadnienia<sup>4</sup>. Stan faktyczny odnoszony do przytoczonych przepisów prawa oraz wyjaśnianej podstawy prawnej będzie tym, który został przedstawiony i przyjęty w zaskarżonym wyroku sądu I instancji<sup>5</sup>. Należy mieć na uwadze znaczne obciążenie referatów sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego (Biuro Orzecznictwa NSA, 2025)<sup>6</sup> oraz fakt, że opracowanie części uzasadnienia opisującej dotychczasowy stan sprawy wymaga niekiedy znacznych nakładów czasu. Dzięki możliwości danej przez ustawodawcę w art. 193 zd. drugie p.p.s.a. czas ten może w większym stopniu zostać przeznaczony na merytoryczne odniesienie się do podniesionych w skardze kasacyjnej zarzutów oraz na skupienie się na wyjaśnieniu podstawy prawnej rozstrzygnięcia. Nie ulega wątpliwości, że

<sup>4</sup> Podobnie NSA w wyroku z 13 marca 2024 r., I GSK 394/20.

<sup>5</sup> Uzasadnienie projektu zmian z 10 lipca 2013 r., VII kadencja, druk sejm. nr 1633 (dalej jako: Uzasadnienie).

<sup>6</sup> Z opracowania wynika, że w 2024 r. do NSA wpłynęło ogółem 23 985 spraw. Z poprzedniego okresu, w dużej mierze z okresu pandemii, pozostało do rozpatrzenia 37 697 spraw, w tym 36 988 skarg kasacyjnych i 161 skarg o wznowienie postępowania. Ogółem w 2024 r. NSA miał do rozpatrzenia 61 682 sprawy. W 2024 r. w NSA załatwiono ogółem rekordową w historii liczbę 26 693 spraw, co stanowi 111,29% wpływu spraw w 2024 r. Średni czas oczekiwania na rozpoznanie skargi kasacyjnej wynosi poniżej 19 miesięcy, przy czym 30,97% skarg kasacyjnych załatwiono w terminie do 12 miesięcy.

NSA powinien mieć zapewnione warunki do doskonalenia wykładni przepisów prawa, zwłaszcza w sprawach budzących poważne wątpliwości interpretacyjne (Hauser i in., 2016, s. 395). Należy podzielić stanowisko, że „wysoki poziom efektywności regulacji procesu sądowego, w tym także inicjowanego wniesieniem środka zaskarżenia, może zostać osiągnięty przede wszystkim dzięki rygorom oraz sankcjom procesowym” (Piątek, 2014, s. 175). Wprawdzie analizowana norma prawna jest skierowana do sądu, a nie stron, niemniej ona również wpisuje się w urzeczywistnianie jednej z idei przewodnich postępowania sądoadministracyjnego, tj. zasady szybkości postępowania. Szerzej o tej zasadzie piszą Daniluk (2015, s. 357–371) oraz Piątek (2011, s. 110–112). Ponadto, w opinii autorów, stosowanie uproszczonej formuły uzasadnienia nie mogło wpłynąć negatywnie na realizację funkcji wyjaśniająco-interpretacyjnej oraz wychowawczej (edukacyjnej), jakie pełni uzasadnienie (Dauter, 2023, s. 407)<sup>7</sup>, ponieważ stan faktyczny przyjęty i przedstawiony przez sąd I instancji wynikać powinien z uzasadnienia zaskarżonego wyroku. W zamyśle ustawodawcy do tego właśnie stanu faktycznego odnosi się podstawa prawna rozstrzygnięcia i jej wyjaśnienie prezentowane przez NSA w orzeczeniu kontrolującym wyrok pierwszoinstancyjny, o czym będzie jeszcze mowa w dalszej części artykułu.

W tym kontekście istotna jest również okoliczność, że od momentu uruchomienia Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA)<sup>8</sup> do powszechnego wglądu udostępniono zanonimizowane wersje uzasadnień wyroków sądów administracyjnych. Baza umożliwia przekierowanie czytelnika do orzeczenia sądu I instancji bezpośrednio z orzeczenia sądu odwoławczego i na odwrót. Oznacza to, że każdy podmiot, w tym strony postępowania (choć one z zasady są w posiadaniu orzeczenia w oryginale), ma możliwość zapoznania się ze stanem faktycznym sprawy przyjętym przez sąd I instancji. Powszechny dostęp do bazy orzeczeń w praktyce czyni zbędnym ponowne przytaczanie stanu faktycznego w wyroku oddalającym skargę kasacyjną.

Na koniec tej części artykułu, uzasadniając *ratio legis* nowelizacji art. 193 p.p.s.a., warto wspomnieć, że zgodnie z art. 193 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny uzasadnia z urzędu wyroki i postanowienia w terminie 30 dni. Oznacza to, że w postępowaniu przed tym Sądem nie obowiązuje zasada przewidziana w art. 141 § 2 p.p.s.a., zgodnie z którą 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

<sup>7</sup> Zob. postanowienie TK z 11 kwietnia 2005 r., SK 48/04, OTK-A 2005, nr 4, poz. 45. Inny podział funkcji uzasadnień prezentuje Rzucidło (2020, s. 107–108), która dzieli je na funkcję formalną, opisową (informacyjno-dokumentacyjną), racjonalizacyjną, perswazyjną, kulturotwórczą, edukacyjną, kontrolną oraz merytoryczną. O funkcjach uzasadnienia pisze również Sanetra (2002, s. 48).

<sup>8</sup> Zob. zarządzenia nr 9 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 lipca 2007 r. w sprawie utworzenia Centralnej Bazy Orzeczeń i Informacji o Sprawach sądów administracyjnych i udostępniania orzeczeń przez Internet, oraz zarządzenie nr 30 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 maja 2022 r. w sprawie anonimizacji i udostępniania orzeczeń sądów administracyjnych za pośrednictwem systemów informatycznych. Zarządzenia są dostępne na stronie internetowej NSA.

wyroku. Powyższe rozważania pozwalają na zajęcie stanowiska, że nowelizacja art. 193 p.p.s.a. korespondowała z konstytucyjną zasadą zapewnienia instytucjom publicznym (tu: NSA) rzetelności i sprawności działania<sup>9</sup>.

### III. ISTOTA NOWELIZACJI ART. 193 P.P.S.A.

Jak już wskazano, nowelizacja z 2015 r. odciążła Naczelnny Sąd Administracyjny od obowiązku zachowania ustawowych wymogów przewidzianych dla uzasadnienia wyroku sądu wojewódzkiego, określonych w art. 141 § 4 p.p.s.a. W literaturze przedmiotu podnosi się, że „art. 193 zdanie drugie p.p.s.a. ogranicza wymogi, jakie musi spełniać uzasadnienie wyroku oddalającego skargę kasacyjną wyłącznie do niemającej swojego odpowiednika w art. 141 § 4 p.p.s.a. oceny zarzutów skargi kasacyjnej” (Dauter, 2024, s. 713). Z treści zdania drugiego wynika zatem, że sąd odwoławczy uzyskał uprawnienie do przedstawienia wyłącznie motywów obejmujących aspekty prawne przemawiające za oddaleniem środka zaskarżenia od wyroku sądu I instancji. Oznacza to, że sąd *ad quem*, uzasadniając rozstrzygnięcie pozytywne<sup>10</sup>, może ograniczyć się jedynie do argumentów świadczących o braku usprawiedliwionych podstaw skargi kasacyjnej albo o zgodnym z prawem wyrokowaniu przez wojewódzki sąd administracyjny mimo nieprawidłowego uzasadnienia (Uzasadnienie, s. 28). W praktyce NSA uzyskał uprawnienie do pominięcia tych elementów uzasadnienia wyroku, które nie są niezbędne do wyjaśnienia istoty rozstrzygnięcia<sup>11</sup>. Co najistotniejsze, dotyczy to zwłaszcza opisu przebiegu postępowania i wydanych w sprawie rozstrzygnięć. Za słuszością nowej regulacji przemawia przede wszystkim fakt, że stan faktyczny sprawy przyjęty przez sąd I instancji został zawarty w uzasadnieniu tegoż sądu.

Idąc jednak dalej, nie można tracić z pola widzenia tego, że art. 193 zd. drugie p.p.s.a., stanowiący *lex specialis* w odniesieniu do postanowień art. 141 § 4 p.p.s.a., w istocie uwypukla kluczowe znaczenie oceny zarzutów skargi kasacyjnej, jako jedynego i wyłącznego elementu uzasadnienia wyroku NSA oddalającego skargę kasacyjną<sup>12</sup>. Tym samym przepis ten narzuca ściśle ustalone minimum elementów składowych uzasadnienia takiego wyroku NSA,

---

<sup>9</sup> Na temat zasady zapewnienia instytucjom publicznym rzetelności i sprawności działania Trzciniński (2010, s. 448).

<sup>10</sup> Wyrok oddalający skargę kasacyjną jest rozstrzygnięciem pozytywnym, patrząc z perspektywy bytu prawnego zaskarżonego orzeczenia sądu I instancji. Dla kontrastu rozstrzygnięcie negatywne zapada w razie uchylenia zaskarżonego wyroku albo postanowienia WSA i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania temu sądowi czy też rozpoznania skargi albo jej odrzucenia lub umorzenia postępowania (Hauser i in., 2016, s. 475).

<sup>11</sup> Zob. również wyroki NSA: z 31 października 2018 r., I FSK 1384/18, oraz z 19 sierpnia 2021 r., I OSK 177/20.

<sup>12</sup> NSA w wyroku z 3 marca 2023 r., II FSK 2460/20, zaakcentował szczególny charakter art. 193 zd. drugie p.p.s.a., stwierdzając, że „regulacja ta wyłącza [...] odpowiednie stosowanie [...] wymogów dotyczących elementów uzasadnienia wyroku, przewidzianych w art. 141 § 4 w związku z art. 193 zdanie pierwsze p.p.s.a.”

zasadniczo nie pozostawiając Sądowi w tym zakresie możliwości odstąpienia od oceny poszczególnych zarzutów skargi kasacyjnej<sup>13</sup>. Przypomnieć również należy o obowiązku odniesienia się przez NSA do wszystkich zarzutów przytoczonych w podstawach kasacyjnych, co zostało potwierdzone w uchwale pełnego składu tego Sądu<sup>14</sup>.

Ścisłe powiązanie w art. 193 zd. drugie p.p.s.a. uzasadnienia z oceną zarzutów skargi kasacyjnej koresponduje, naszym zdaniem, z wymogami skargi kasacyjnej uregulowanymi w art. 176 § 1 pkt 2 p.p.s.a., zgodnie z którym skarga kasacyjna powinna zawierać w szczególności przytoczenie podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienie. Ma także związek z wynikającą z art. 183 p.p.s.a. zasadą związania NSA granicami skargi kasacyjnej. Zauważyć bowiem należy, że strona wnosząca środek odwoławczy, jakim jest skarga kasacyjna, zarzucając naruszenie konkretnych przepisów prawa w określonej formie, wyznacza obszar kontroli kasacyjnej NSA. Sąd ten zaś bierze pod rozwagę z urzędu jedynie nieważność postępowania, której przesłanki zostały określone w art. 183 § 2 p.p.s.a. Ocena zarzutów skargi kasacyjnej, w przypadku wyroku oddalającego skargę kasacyjną, stanowi zasadniczo o nieuwzględnieniu zarzutów zawartych w skardze kasacyjnej oraz o przyczynach takiego stanu rzeczy.

#### IV. FAKULTATYWNOŚĆ STOSOWANIA ART. 193 ZDANIE DRUGIE P.P.S.A.

Podkreślenia wymaga, że skorzystanie z uproszczonej konstrukcji uzasadnienia wyroku oddalającego skargę kasacyjną jest fakultatywne i zależy od własnej oceny sprawy przez skład orzekający. Zawartą w art. 193 zd. drugie p.p.s.a. formułę: „uzasadnienie [...] zawiera ocenę zarzutów skargi kasacyjnej”, zdaniem autorów, należy rozumieć w ten sposób, że uzasadnienie wyroku oddalającego skargę kasacyjną może się do tej oceny ograniczać, ale nie musi. Przekonuje o tym przede wszystkim wykładnia literalna – ustawodawca nie zastosował partykuły „wyłącznie”, „tylko”, „jedynie” itp. oraz relacja tego przepisu z art. 141 § 4 p.p.s.a.

Nie ma zatem przeszkód, aby NSA *ad casum* uznał, że – pomimo możliwości ograniczenia uzasadnienia do oceny zarzutów skargi kasacyjnej – potrzebne jest również np. zwięzłe przedstawienie stanu sprawy przez przytoczenie motywów, którymi kierował się sąd I instancji, lub przypomnienie ustaleń dokonanych przez organ administracji publicznej<sup>15</sup>. Trzeba pamiętać, że w isto-

<sup>13</sup> Wyjątkiem takim może być sytuacja, gdy NSA uwzględni zarzuty dalej idące w skutkach, np. zarzut nieważności postępowania sądowniczo-administracyjnego lub zarzut wadliwej konstrukcji uzasadnienia wyroku sądu I instancji, i za przedwczesne uznaje odniesienie się do pozostałych zarzutów skargi kasacyjnej.

<sup>14</sup> Uchwała NSA z 26 października 2009 r., I OPS 10/09.

<sup>15</sup> O obowiązku zwięzłego przedstawienia stanu sprawy zob. wyrok NSA z 12 maja 2005 r., FSK 2123/04.

cie ostatecznym celem jest to, aby treść uzasadnienia umożliwiła stronom postępowania oraz innym zainteresowanym podmiotom prześledzenie toku rozumowania sądu i poznanie racji, które stały za rozstrzygnięciem<sup>16</sup>.

Konstrukcja uzasadnienia wyroku oddalającego skargę kasacyjną jest zatem otwarta w tym sensie, że może zawierać w sobie wszystkie lub tylko niektóre elementy wymienione w art. 141 § 4 p.p.s.a., przy czym ewentualne pominięcie z konieczności dotyczyć będzie „zwięzłego przedstawienia stanu sprawy”. Trudno bowiem wyobrazić sobie, aby NSA nie zawarł w uzasadnieniu zarzutów podniesionych w skardze kasacyjnej czy też stanowisk pozostałych stron, zaprezentowanych dopiero na etapie postępowania kasacyjnego. Z całą zaś pewnością nie jest to możliwe w odniesieniu do podstawy prawnej rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienia, gdyż ta część uzasadnienia stanowi jego istotę i nieodłączną część. Tym bardziej że „ocena zarzutów skargi kasacyjnej” w rozumieniu art. 193 zd. drugie p.p.s.a. mieści się w pojęciu „wyjaśnienia podstawy prawnej rozstrzygnięcia”, o którym mowa w art. 141 § 4 p.p.s.a. (Dauter, 2024, s. 713). Powyższe spostrzeżenia znajdują potwierdzenie w orzecznictwie. Naczelny Sąd Administracyjny niekiedy stwierdza wprost, że oddalając skargę kasacyjną, ma swobodę co do zakresu przedstawienia ustaleń faktycznych i argumentacji prawnej podanej przez organy administracji i sąd I instancji<sup>17</sup>. W innych zaś wyrokach wskazuje się, że sąd odwoławczy uzyskał fakultatywne uprawnienie do przedstawienia, zależnie od własnej oceny, wyłącznie motywów zawężonych do aspektów prawnych świadczących o braku usprawiedliwionych podstaw skargi kasacyjnej albo o zgodnym z prawem wyrokowaniu przez sąd I instancji, mimo nieprawidłowego uzasadnienia<sup>18</sup>.

Na marginesie głównych rozważań przypomnieć warto, że wyjaśnienie podstawy prawnej oznacza, że sąd ma nie tylko podać podstawę prawną, ale i ją wyjaśnić, czyli poza podaniem konkretnych przepisów prawa należy wyjaśnić przyjęty sposób ich wykładni i zastosowania (Rylski, 2015, s. 230). Zgodzić należy się z NSA, że wskazanie podstawy prawnej rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie obejmuje także odniesienie się do kwestii prawnych wynikających z zarzutów skarżącego. Oznacza to, że wadliwe jest takie rozpoznanie sprawy przez sąd administracyjny, gdy sąd ten ani nie rozpatrzy, ani nie oceni kwestii prawnych wynikających z zarzutów zawartych w skardze<sup>19</sup>. Z treści uza-

<sup>16</sup> O znaczeniu, celach oraz konstrukcji uzasadnienia wyroku więcej Adamiak (2020), Broniecka (2014, 2018), Dąbrowski i Łazarska (2012), Hyżorek (2024), Konecki i in. (2022), Kulesza i Starzyńska (2010), Lewandowski (2022), Łętowska (1997), Piasecki (2007), Rzewuski (2024), Siedlecki (1972), Tarno (2011), Wojciechowski (2004), Wróblewski (1988), Zimmermann (1981), a także uchwała składu 7 sędziów NSA z 11 grudnia 2006 r., I FPS 3/06.

<sup>17</sup> Wyrok NSA z 6 lipca 2023 r., II GSK 1072/22. Przytoczona teza była częstokroć powielana w późniejszych orzeczeniach.

<sup>18</sup> Jako pierwszy stwierdził tak NSA w wyroku z 27 października 2017 r., I GSK 1990/15.

<sup>19</sup> Wyrok NSA z 28 września 2011 r., II OSK 1457/11 z głosem aprobującą Knysiak-Molczyk (2012, s. 105). Autorka nadmienia, że stopień szczegółowości argumentacji sądu w odniesieniu do poszczególnych zarzutów powinien być stopniowany w zależności od tego, czy miały one znaczenie istotne, czy też były nieistotne dla rozstrzygnięcia sprawy. Autorka podziela pogląd, że wyjaśnienie podstawy prawnej rozstrzygnięcia nie musi szczegółowo odnosić się do wszystkich argumentów powołanych w skardze, jeżeli argumentacja sądu przesądza łącznie o ich bezza-

sadnienia wyroku powinno wynikać, że sąd przeanalizował wszystkie zarzuty zamieszczone w skardze, konfrontując je z ustaleniami organu i materiałami dowodowymi sprawy<sup>20</sup>.

## V. PRZYJĘTY STAN FAKTYCZNY JAKO PUNKT ODNIESIENIA DLA SĄDU ODWOŁAWCZEGO

Należy zgodzić się ze stanowiskiem, że w przypadku uzasadnienia wyroku, o którym mowa w art. 193 zd. drugie p.p.s.a., podstawa prawna rozstrzygnięcia i jej wyjaśnienie są odnoszone do stanu faktycznego przyjętego w orzeczeniu przez sąd I instancji, również wtedy, gdy ten sąd uchylił zaskarżony akt lub czynność z powodu błędnych ustaleń faktycznych (Dauter, 2024, s. 713). W tym miejscu przypomnieć wypada za częstokroć przytaczaną uchwałą NSA, że sąd administracyjny nie posiada co do zasady kompetencji do dokonywania ustaleń stanu faktycznego, gdyż, jak wiadomo, jest to sfera uprawnień organu administracji publicznej. Niemniej jednak obowiązkiem sądu administracyjnego I instancji jest zbadanie, czy organ ten, dokonując ustalenia stanu faktycznego, nie naruszył przepisów postępowania administracyjnego w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy oraz zajęcie stanowiska, jaki stan faktyczny został przez sąd przyjęty. W orzeczeniu tym Sąd doszedł do konkluzji, że przez stan sprawy, o którym mowa w art. 141 § 4 zd. pierwsze p.p.s.a., należy rozumieć nie tylko zwięzłe (krótkie) przedstawienie dotychczasowego przebiegu postępowania przed organami administracji, ale także, jako wyodrębniony element, stan faktyczny sprawy przyjęty przez sąd. Ta część uzasadnienia wyroku sądu administracyjnego nie powinna łączyć się z oceną pod względem zgodności z prawem<sup>21</sup>.

W głosie aprobującej do zaprezentowanej powyżej uchwały Kielbowski (2011, s. 51–55) szeroko skomentował wagę przyjęcia przez sąd administracyjny określonego stanu faktycznego. W pełni należy podzielić opinię glosatora, że w ramach rozstrzygania sprawy i następnie w toku sporządzania uzasadnienia wydanego orzeczenia sąd I instancji powinien ocenić zebrany w aktach materiał dowodowy pod kątem kompletności i zgodności sposobu zebrania tego materiału z przepisami postępowania administracyjnego (podatkowego itp.). Wywiązując się z tego zadania, sąd administracyjny powinien zatem dojść do ustalenia stanu faktycznego, który następnie zostanie przyjęty za podstawę rozstrzygnięcia, i tak ustalony stan faktyczny zawrzeć w uzasadnieniu wyroku, wszak to ustalony stan faktyczny stanowi podstawę do subsumcji przez sąd, a więc wyboru stosowanych przepisów prawa, i wpływa bezpośrednio na

---

sadności. NSA w częstokroć powoływanym wyroku z 19 stycznia 2012 r. (I OSK 62/11) dodaje, że wymagane jest, by uzasadnienie stanowiło logiczną, zwartą całość, a jednocześnie było ono syntezą stanowiska sądu.

<sup>20</sup> Wyroki NSA: z 28 czerwca 2006 r., II OSK 407/2006; z 24 lutego 2006 r., II OSK 555/2005; z 13 lutego 2008 r., I FSK 195/2007.

<sup>21</sup> Uchwała NSA z 15 lutego 2010 r., II FPS 8/09.

treść rozstrzygnięcia. Kiełbowski czyni także istotną z punktu widzenia nowelizacji art. 193 p.p.s.a. uwagę, że: „brak wskazania w wyroku przyjętego przez sąd administracyjny stanu faktycznego będzie [...] uniemożliwiało ocenę prawidłowości tego wyroku zarówno stronom, jak i NSA. Nie będzie bowiem wiadomo, jaki stan faktyczny sąd przyjął za podstawę swojego rozstrzygnięcia, co jednocześnie uniemożliwi ocenę, czy zastosowane przepisy prawa zostały przez sąd I instancji wybrane i zastosowane prawidłowo” (s. 52).

Powyższe rozważania, w powiązaniu z logiczną konsekwencją konstrukcji uzasadnienia wyroku, o której mowa w art. 193 zd. drugie p.p.s.a. (sprowadzającą się do tego, że stan faktyczny przyjęty w orzeczeniu przez sąd *a quo* stanowi punkt odniesienia dla sądu *ad quem* oddalającego skargę kasacyjną), unaocniają nam, jaką wagę powinien przykładać wojewódzki sąd administracyjny do przyjęcia prawidłowego stanu faktycznego i właściwego zaprezentowania go w uzasadnieniu wyroku. Co istotne, w przypadku oddalenia skargi kasacyjnej jedynym źródłem poznania przebiegu postępowania będzie treść uzasadnienia wyroku sądu I instancji. W jednym z orzeczeń NSA stwierdził wprost, że nie przedstawił w uzasadnieniu wyroku oddalającego skargę kasacyjną opisu ustaleń faktycznych i argumentacji prawnej podawanej przez organy administracji i sąd I instancji. Stan faktyczny i prawny sprawy rozstrzygniętej przez wojewódzki sąd administracyjny przedstawiony został w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku<sup>22</sup>. Oczywiście jest też, że powyższe twierdzenia nie obejmują w pełni sytuacji, gdy NSA w wyroku oddalającym koryguje treść uzasadnienia w zakresie przyjętego stanu faktycznego. Według autorów taka możliwość istnieje, gdy wyrok – pomimo błędnego uzasadnienia – odpowiada prawu, co wynika z postanowień art. 184 p.p.s.a. Z przepisu tego wynika bowiem, że wyrok nie podlega obligatoryjnemu uchyleniu z uwagi na błędną konstrukcję uzasadnienia. Także w literaturze wskazuje się, że uzasadnienie wyroku oddalającego skargę kasacyjną może stanowić uzasadnienie prawidłowego rozstrzygnięcia sądu I instancji w miejsce częściowo błędnego uzasadnienia tego sądu (Dauter, 2024, s. 713).

## VI. DOTYCHCZASOWA PRAKTYKA STOSOWANIA UPROSZCZONEJ KONSTRUKCJI UZASADNIENIA

Piątek (2020, s. 146–155) wskazywał, że do tej pory Naczelny Sąd Administracyjny z dużą rezerwą podchodził do zastosowania art. 193 zd. drugie p.p.s.a., dlatego uzasadnienia wyroków oddalających skargi kasacyjne nie różnią się objętościowo i treściowo od orzeczeń uwzględniających te środki odwoławcze. W nauce dostrzeżono jednak również, że od momentu wprowadzenia do art. 193 p.p.s.a. ostatniego zdania NSA formułuje coraz częściej wypowiedzi o własnych uzasadnieniach, i to sporządzanych w tych sprawach, których wypowiedzi te dotyczą, „tłumacząc się”, dlaczego uzasadnienie w konkretnej

<sup>22</sup> Wyrok NSA z 14 listopada 2018 r., II OSK 2729/16.

sprawie ogranicza się do oceny zarzutów skargi kasacyjnej (Rzucidło, 2020, s. 204). Aktualnie wydaje się, że oczekiwanie, aby uproszczona technika sporządzania uzasadnień stopniowo się upowszechniała, urzeczywistnia się. Sporządzenie szczegółowej analizy statystycznej w tym zakresie jest bardzo trudne<sup>23</sup>. Niemniej jednak przegląd najnowszych orzeczeń prowadzi do wniosku, że coraz więcej składów orzekających ogranicza do koniecznego minimum część historyczną, opisującą dotychczasowy przebieg postępowania w sprawie, przytaczając jedynie sentencję wyroku sądu I instancji oraz podstawy kasacyjne. Częstokroć też na początku uzasadnienia prawnego wyjaśniane jest pokrótce, dlaczego odstąpiono od przedstawienia stanu faktycznego sprawy i skorzystano z uprawnienia przyznanego na mocy art. 193 zd. drugie p.p.s.a. Zdarza się, że sąd odwoławczy wskazuje jedynie podstawę prawną, bez jej wyjaśnienia<sup>24</sup>. Praktyka nie jest jednak jednolita, ponieważ niekiedy pomijane jest powoływanie się wprost na omawianą *lex specialis*<sup>25</sup>. Sąd nie zawsze zatem widzi potrzebę szerszego wyjaśnienia zastosowania omawianej regulacji<sup>26</sup>. Nierzadko też NSA nie odstępuje od relacji z przebiegu sprawy i opisuje – mniej lub bardziej szczegółowo – przyjęty stan faktyczny, stanowisko organu oraz ocenę wojewódzkiego sądu administracyjnego. Dzieje się tak niezależnie od tego, w której Izbie NSA został wydany wyrok<sup>27</sup>. O tym zresztą, jak długo art. 193 zd. drugie p.p.s.a. „przyjmował się” w NSA, świadczy fakt, że po raz pierwszy sąd odwoławczy powołał się na tę regulację w uzasadnieniu w lipcu 2016 r.<sup>28</sup>, a więc prawie rok po wejściu w życie nowej regulacji<sup>29</sup>.

## VII. WNIOSKI

Z powyższych rozważań wynika, że znowelizowany w 2015 r. art. 193 zd. drugie p.p.s.a. określa absolutne minimum treściowe uzasadnienia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oddalającego skargę kasacyjną. Ta potrzebna i ważna, z punktu widzenia praktyki orzeczniczej NSA, regulacja wymusza, aby w uzasadnieniu takiego wyroku znalazła się co najmniej ocena zarzutów skargi kasacyjnej. Stan faktyczny sprawy co do zasady wynika zaś z orzeczenia sądu I instancji. Opisywane udogodnienie jest jednak fakultatywne, a możliwość odstąpienia od stosowania omawianej *lex specialis* pozostaje we władzy dyskrejonalnej składu orzekającego. Formułując wnioski *de lege*

<sup>23</sup> Od 15 sierpnia 2015 r. (daty wejścia w życie noweli) do lutego 2025 r. zapadło blisko 110 000 orzeczeń oddalających skargę kasacyjną (obliczenia własne na podstawie bazy orzeczeń CBOSA).

<sup>24</sup> Wyrok NSA z 13 grudnia 2024 r., III FSK 920/23.

<sup>25</sup> Okoliczność ta utrudnia przeprowadzenie badań statystycznych.

<sup>26</sup> Wyroki NSA z 13 grudnia 2024 r., III FSK 920/23; z 1 października 2024 r., III OSK 2247/23; z 1 października 2024 r., II FSK 26/22.

<sup>27</sup> Wyroki NSA z 27 września 2024 r., I GSK 69/21; z 27 września 2024 r., III OSK 1571/23; z 14 listopada 2024 r., III OSK 2406/23; z 17 grudnia 2024 r., II FSK 486/24.

<sup>28</sup> Wyrok NSA z 14 lipca 2016 r., II OSK 1206/16.

<sup>29</sup> Art. 1 pkt 56 ustawy nowelizującej wszedł w życie z dniem 15 sierpnia 2015 r., tj. po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia, stosownie do art. 3 noweli.

*ferenda*, w ocenie autorów, wydaje się, że art. 193 zd. drugie p.p.s.a. powinien otrzymać bardziej precyzyjną i niebudzącą żadnych wątpliwości treść, np.: „Uzasadnienie wyroku oddalającego skargę kasacyjną może ograniczyć się do oceny zarzutów skargi kasacyjnej”. Dla czytelności regulacji wskazane byłoby również przeniesienie jej do odrębnej jednostki redakcyjnej.

**Author contributions / Indywidualny wkład autora (CRediT):** Michał Celiński – 50% (Conceptualization / Konceptualizacja; Investigation / Przeprowadzenie badań; Writing – original draft / Pisanie – pierwszy szkic; Writing – review & editing / Pisanie – recenzja i edycja). Piotr Pietrasz – 50% (Conceptualization / Konceptualizacja; Investigation / Przeprowadzenie badań; Writing – original draft / Pisanie – pierwszy szkic; Writing – review & editing / Pisanie – recenzja i edycja).

**Conflict of interest / Konflikt interesów:** The authors declare no conflict of interest. / Autorzy nie zgłosili konfliktu interesów.

**Funding / Finansowanie:** The authors declare no institutional funding. / Autorzy oświadczyli, że nie korzystali z finansowania instytucjonalnego.

**The use of AI tools / Wykorzystanie narzędzi AI:** The authors declare no use of AI tools. / Autorzy oświadczyli, że nie korzystali z narzędzi AI.

**Data availability / Dostępność danych:** Not applicable. / Nie dotyczy.

## References / Bibliografia

- Adamiak, B. (2020). Uzasadnienie wyroku. W: B. Adamiak i J. Borkowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych* (s. 414–423). Wolters Kluwer Polska.
- Biurowicz, A. (2025, marzec). Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2024 roku. Pobrane 14 kwietnia 2025, z: [tiny.pl/mfbc2nd1](http://tiny.pl/mfbc2nd1)
- Broniecka, R. (2014). *Uzasadnienie wyroku w polskim postępowaniu karnym*. Wolters Kluwer business.
- Broniecka, R. (2018). *Wymogi stawiane uzasadnieniom wyroków sądów I i II instancji a rzetelność postępowania odwoławczego*. Uniwersytet w Białymstoku. <http://hdl.handle.net/11320/8141>
- Daniluk, A. (2015). Realizacja zasady szybkości w postępowaniu przed sądem administracyjnym – wybrane zagadnienia. W: Z. Czarnik, J. Posłuszny i L. Żukowski (red.), *Internacjonalizacja administracji publicznej* (s. 357–370). Wolters Kluwer Polska.
- Dauter, B. (2023). Pisemne uzasadnienie orzeczenia. W: B. Dauter i A. Dauter-Kozłowska (red.), *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego* (wyd. 7, s. 407–471). Wolters Kluwer Polska.
- Dauter, B. (2024). Komentarz do art. 193. W: A. Kabat, M. Niezgódka-Medek i B. Dauter (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz* (wyd. 9, s. 708–715). Wolters Kluwer Polska.
- Dąbrowski S., i Łazarska A. (2012). Uzasadnianie orzeczeń sądowych w procesie cywilnym. *Przełęcz Sądowy*, 3, 9–35.
- Hauser, R., Piątek W., i Skoczylas, A. (2016). Środki odwoławcze w postępowaniu sądowoadministracyjnym. W: R. Hauser, Z. Niewiadomski i A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego: Tom 10. Sądowa kontrola administracji publicznej* (wyd. 2, s. 369–513). C. H. Beck.
- Hauser, R., Skoczylas, A., i Piątek, W. (2015). Środki odwoławcze w postępowaniu sądowoadministracyjnym w świetle ustawy nowelizującej z dnia 9 kwietnia 2015 r. – analiza najistotniejszych zmian. *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, 4, 9–21.
- Hyżorek, A. (2024). *Prawo do sądu a uzasadnianie orzeczeń sądowych – studium konstytucyjnoprawne*. C. H. Beck.

- Kiełbowski, M. (2011). Zarzuty wobec uzasadnienia wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego. Glosa do uchwały NSA z dnia 15 lutego 2010 r., II FPS 8/09. *Przegląd Podatkowy*, 11, 51–55.
- Konecki, J., Nowak, P., i Zdanikowski, P. (2022). *Uzasadnienie orzeczenia sądu powszechnego. Język, struktura, metodyka*. Wolters Kluwer Polska.
- Kulesza, C., i Starzyńska, R. (2010). Obowiązek uzasadniania orzeczeń sądowych a prawo do obrony. *Prokuratura i Prawo*, 5, 15–30.
- Knysiak-Molczyk, H. (2012). Sądownictwo administracyjne – uzasadnienie wyroku sądu administracyjnego – wyjaśnienie podstawy prawnej rozstrzygnięcia. Glosa do wyroku NSA z dnia 28 września 2011 r., II OSK 1457/11. *Orzecznictwo Sądów Polskich*, 11, 105.
- Lewandowski, S. (2022). Retoryczny wymiar uzasadnienia orzeczenia sądowego. *Przegląd Sądowy*, 2, 7–22.
- Łętowska, E. (1997). Pozaprocessowe znaczenie uzasadnienia sądowego. *Państwo i Prawo*, 52(5), 3–17.
- Piasecki, K. (2007). *Wyroki sądów pierwszej instancji, sądów apelacyjnych oraz Sądu Najwyższego w sprawach cywilnych, handlowych i gospodarczych*. Wolters Kluwer Polska.
- Piątek, W. (2011). *Podstawy skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowniczym*. Lex.
- Piątek, W. (2014). Glosa do wyroku TK z 8 kwietnia 2014 r., SK 22/11. *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, 4, 172–181.
- Piątek, W. (2020). Doręczenie tytułu wykonawczego a zarzuty w postępowaniu egzekucyjnym. Glosa do wyroku NSA z dnia 29 maja 2019 r., I FSK 282/19. *Państwo i Prawo*, 70(6), 146–153.
- Rylski, P. (2015). Uzasadnienie orzeczenia w postępowaniu cywilnym przed sądami powszechnymi. W: M. Grochowski i I. Rzucidło-Grochowska (red.), *Uzasadnienia decyzji stosowania prawa* (s. 200–239). Wolters Kluwer Polska.
- Rzewuski, M. (2024). Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 3 sierpnia 2023 r., I CSK 5377 22. Moment powstania uzasadnienia wyroku. *Prawo i Więź*, 4(47), 943–952. <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI47.739>
- Rzucidło, I. (2020). *Uzasadnienie orzeczenia sądowego. Ujęcie teoretyczne a poglądy orzecznictwa*. Wolters Kluwer Polska.
- Sanetra, W. (2002). Kilka uwag o uzasadnieniach orzeczeń Sądu Najwyższego. *Przegląd Sądowy*, 9, 48–62.
- Siedlecki, W. (1972). *Postępowanie cywilne w zarysie*. Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Tarno, J. P. (2011). Komentarz do art. 141. W: J. P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz* (wyd. 5, s. 365–366). Lexis Nexis.
- Trzciniński, J. (2010). O znaczeniu konstytucji jako ustawy zasadniczej państwa. *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, 5–6, 444–450.
- Wojciechowski, B. (2004). *Dyskrecjonalność sędziowska. Studium teoretycznoprawne*. Adam Marszałek.
- Wróblewski, J. (1988). *Sądowe stosowanie prawa*. Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Zimmermann, J. (1981). *Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienie*. Wydawnictwo Prawnicze.