

V. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

Sprawozdanie z wykonania projektu badawczego „Zaskarżalność orzeczeń sądów administracyjnych” - nr 2018/30/E/HS5/00421

Krótką charakterystyka projektu badawczego

Celem projektu była ocena istniejącego modelu zaskarżalności orzeczeń sądów administracyjnych oraz zaproponowanie zmian uwzględniających oczekiwania podmiotów indywidualnych, możliwości finansowe i kadrowe sądów przy jednoczesnym poszanowaniu konstytucyjnej zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego. Badania koncentrowały się na kwestiach związanych z definicją, źródłami normatywnymi oraz funkcjami zaskarżalności. Celem była także rekonstrukcja sposobów rozumienia pojęcia zaskarżalności przez osoby biorące udział w postępowaniu sądowym oraz analiza czynników oddziałujących na efektywność zaskarżalności, rozumianej jako szybkość oraz profesjonalizm podejmowanych rozstrzygnięć¹.

Pracami kierował prof. dr hab. Wojciech Piątek, a odbywały się one w ramach zespołu złożonego z pracowników badawczo-dydaktycznych, doktorantów i studentów (dalej: Zespół).

Projekt obejmował kilka etapów. W pierwszej kolejności dokonano przeglądu rozwiązań prawnych funkcjonujących w płaszczyźnie prawa międzynarodowego, europejskich porządków prawnych i prawa polskiego. Następnie, opierając się na rozwiązaniach innych krajów oraz przy uwzględnieniu ukształtowanego standardu prawa do sądu, skonstruowano propozycje zmian w polskim porządku prawnym. W ostatnim etapie proponowane przepisy zastosowano w wyselekcjonowanych sprawach sądowoadministracyjnych.

1. Przebieg prac badawczych

1.1. Analiza rozwiązań prawnych

W pierwszym etapie prowadzonych prac Zespół wykonał analizę krajowego porządku prawnego, zwracając uwagę na regulacje rangi konstytucyjnej, Ustawy z dnia

¹ Zob. opis projektu zamieszczony na stronie <https://projekty.ncn.gov.pl/opisy/417785-pl.pdf> (dostęp: 21 X 2025).

25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (p.u.s.a.) oraz Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (p.p.s.a.) Następnie przeanalizowano regulacje prawnomiędzynarodowe, ustalając tym samym kształt prawa do sądu oraz związanego z nim prawa do zaskarżenia orzeczenia sądowego.

Pozwoliło to określić ramy, w których powinny mieścić się ewentualne propozycje *de lege ferenda*. Zbadano również rozwiązania normatywne obowiązujące w różnych państwach europejskich. Celem tego działania było poszukiwanie takich regulacji, które w analizowanych porządkach prawnych mają sprzyjać sprawnemu zaskarzaniu orzeczeń sądów, a także pozwalać na szybkie przeprowadzenie postępowania zaskarżeniowego. Przedmiotem szczególnej uwagi były następujące kwestie:

- a) sformułowane w prawie *expressis verbis* podstawy zaskarżenia orzeczeń sądowych;
- b) kształt prawa do jawnego rozpoznania sprawy sądowej, z uwzględnieniem zasadniczego albo wyjątkowego charakteru rozprawy – w tym zwłaszcza w instancji odwoławczej, jak również dopuszczalności przeprowadzenia rozprawy zdalnej;
- c) wielkość składów orzekających;
- d) instancyjność postępowań sądowych;
- e) instrumenty zapewniające jednolitość orzecznictwa sądowego;
- f) problematyka przedsądu (*leave to appeal*).

Następnie za warcie pogłębienia uznano badania nad wprowadzeniem do polskiego porządku prawnego:

- a) konstrukcji wyłączenia prawa do wniesienia skargi kasacyjnej (wobec oczywistej zasadności skargi skierowanej do wojewódzkiego sądu administracyjnego – *leave to appeal*);
- b) uproszczonego przebiegu postępowania kasacyjnego (wobec oczywistej bezzasadności skargi kasacyjnej – szersza dopuszczalność posiedzeń niejawnych);
- c) rozwiązań umacniających tworzenie jednolitego orzecznictwa sądowego (oczywista bezzasadność skargi kasacyjnej, uchwała pilotażowa);
- d) większej liczby przypadków, w których sąd orzeka w składzie jedno-, a nie wieloosobowym;
- e) swoistych regulacji usprawniających przebieg szeroko rozumianej kontroli sądowej administracji publicznej (rygoryzmy formalne, ograniczenie liczby instancji itp.).

1.2. Opracowanie propozycji nowelizacji

Na podstawie opisanej powyżej analizy rozwiązań prawnych opracowano propozycje nowelizacji p.p.s.a. Zarysy propozycji nowelizacji opracowane zostały w ramach mniejszych podgrup w Zespole, następnie zaś podlegały szczegółowej dyskusji i modyfikacji podczas cyklicznych zebrań Zespołu.

Zaproponowane rozwiązania były także wielokrotnie modyfikowane podczas kolejnego etapu prac. Wynikało to z dostrzeżonego w toku analizy orzeczeń braku precyzji projektowanych przepisów albo niewłaściwego ich brzmienia. Pomocne okazały się także konsultacje z praktykami.

1.3. Wybór orzeczeń

Kolejnym etapem był wybór rzeczywistych spraw sądowych, w których możliwe byłoby zastosowanie sformułowanych propozycji nowelizacji prawa. Sprawy wybrano, odwołując się do orzeczeń sądów administracyjnych, które zapadły w okresie poprzedzającym prowadzenie prac badawczych. Przy wyborze orzeczeń skupiono się na latach 2018–2019 jako pozostających w nieodległym dystansie czasowym od daty wykonywanej analizy z jednoczesnym wysokim prawdopodobieństwem, że sprawy sądowe zostały już zakończone (co – wobec dostępu jedynie do uzasadnień zapadłych orzeczeń – umożliwiło zapoznanie się ze stanem faktycznym oraz argumentacją sądów).

W przypadku Izby Ogólnoadministracyjnej NSA (IO) zestawiono ogół 7766 spraw zarejestrowanych w IO NSA w okresie 12 miesięcy (1 lipca 2018 – 30 czerwca 2019) – z tego 3812 w Wydziale I IO i 3954 w wydziale II IO. W przypadku każdego wydziału wyselekcjonowano co 50 sprawę (łącznie 157 spraw), poczynając od pierwszej zarejestrowanej w analizowanym okresie (I OSK 2369/18 i II OSK 1941/18), a następnie odliczając co 50 kolejne numery z sygnatury (przyjęto założenie o losowej kolejności wpływu spraw, przy którym odliczanie kolejnych sygnatur prowadzi do uzyskania próby losowej tak samo, jak wykorzystanie generatora liczb losowych).

W przypadku Izby Gospodarczej NSA (IG) zestawiono ogół 3765 spraw zarejestrowanych w IG NSA w okresie 12 miesięcy (1 lipca 2018 – 30 czerwca 2019) – z tego 2250 w Wydziale I IG, i 1515 w wydziale II IG. W przypadku każdego wydziału wyselekcjonowano co 25 sprawę (łącznie 151 spraw), poczynając od pierwszej zarejestrowanej w analizowanym okresie (I GSK 2550/18 i II GSK 1283/18), a następnie odliczając co 25 kolejne numery z sygnatury (przyjęto założenie o losowej kolejności wpływu spraw, przy którym odliczanie kolejnych sygnatur prowadzi do uzyskania próby losowej tak samo, jak wykorzystanie generatora liczb losowych).

Z kolei w przypadku Izby Finansowej NSA (IF) zestawiono ogół 5674 spraw zarejestrowanych w IF NSA w okresie 12 miesięcy (1 lipca 2018 – 30 czerwca 2019) – z tego 2464 w Wydziale I IF i 3210 w wydziale II IF. W przypadku każdego wydziału wyselekcjonowano co 38 sprawę (łącznie 150 spraw), poczynając od pierwszej zarejestrowanej w analizowanym okresie (I FSK 1258/18 i II FSK 2154/18), a następnie odliczając co 38 kolejne numery z sygnatury (przyjęto założenie o losowej kolejności wpływu spraw, przy którym odliczanie kolejnych sygnatur prowadzi do uzyskania próby losowej tak samo, jak wykorzystanie generatora liczb losowych).

Łącznie zbadano zatem 458 spraw, które toczyły się najpierw przed wojewódzkim sądem administracyjnym, a następnie przed NSA.

1.3. Analiza orzeczeń

Analiza orzeczeń stanowiła najdłuższy etap prac badawczych w ramach grantu: rozpoczęła się bowiem w czerwcu 2022 r. i trwała do końca czerwca 2025 r. W tym okresie Zespół przeanalizował 458 orzeczeń NSA i poprzedzających je orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych (łącznie zatem niemal 1000 orzeczeń) pod

kątem możliwości zastosowania postulowanych rozwiązań. Orzeczenia, które kwalifikowały się pod zastosowanie którejs z postulowanych instytucji, weryfikowane były powtórnie po pewnym czasie.

Metodyka pracy była następująca: członkowie Zespołu podzieleni zostali na pięć grup, którym w danym okresie przydzielana była określona pula orzeczeń (ok. 5–10). Przy czym same orzeczenia przydzielano do analizy równocześnie dwóm grupom. Spośród przydzielonych orzeczeń członkowie wskazywali na cyklicznym zebraniu całego Zespołu, które ze spraw kwalifikują się do dalszej analizy. Jeżeli obie grupy zgodnie wytypowały dane orzeczenie (daną sprawę) jako kwalifikujące się do zastosowania któregoś z postulowanych rozwiązań, orzeczenie to było kwalifikowane, to znaczy sprawę, w której je wydano, uznawano za taką, w której zastosowanie mógłby znaleźć któryś z postulowanych przepisów (orzeczenia zakwalifikowane pozytywnie). W przypadku braku zgodności orzeczenie analizował cały Zespół, podejmując wspólnie decyzję, czy w sprawie, w której orzeczenie wydano, możliwe byłoby zastosowanie którejs z formułowanych propozycji legislacyjnych.

Analiza orzeczeń doprowadziła do wyłonienia pierwotnie 112 spraw, w których możliwe byłoby zastosowanie proponowanych regulacji. Na dalszym etapie badań część wstępnie zakwalifikowanych spraw zostało z katalogu usuniętych (17 spraw). Przyczyną powyższego było albo dokonanie bardziej wnikliwej analizy okoliczności sprawy, albo też zmodyfikowanie treści propozycji po wykonaniu analizy sprawy. Z tych samych przyczyn niektóre spośród spraw, które wstępnie zakwalifikowano jako możliwe do objęcia działaniem jednej z propozycji legislacyjnej, przesunięto jako możliwe do objęcia inną propozycją legislacyjną.

Ostatecznie przyjęto, że proponowane do wprowadzenia przepisy mogłyby znaleźć zastosowanie w 95 sprawach, co stanowi 20% ogółu zbadanych spraw.

2. Przygotowane propozycje²

2.1. Oczywista bezzasadność skargi na interpretację prawa podatkowego

Rozwiązanie dotyczy skarg na interpretacje i opinie zabezpieczające, o których mowa w art. 57a p.p.s.a. W ocenie Zespołu w art. 57a p.p.s.a. istnieje potencjał do eliminacji z postępowania przed NSA spraw o niskiej doniosłości prawnej. W sprawach omawianego typu sąd administracyjny jest bowiem z mocy prawa związany zarzutami skargi oraz powołaną podstawą prawną. W istocie zatem może wypowiedzieć się co do oczywistej bezzasadności przedstawionych zarzutów³.

Oprócz regulacji art. 57b należałoby wprowadzić w art. 141 p.p.s.a. odrębną regulację dla biegu terminu do wniesienia wniosku o uzasadnienie wyroku na wypadek uchylenia przez NSA postanowienia o uznaniu skargi za oczywiście bezzasadną.

² Opis propozycji został przygotowany na podstawie dokumentów wewnętrznych Zespołu oraz przywołanych poniżej publikacji.

³ J. Olszanowski, P. Ostrowski, *Oczywista (bez)zasadność skargi i skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2025, nr 4, s. 59.

Wskazana propozycja (jak i niektóre kolejne – zob. dalej) odnosi się jedynie do tych przypadków bezzasadności, które mają charakter „oczywisty”. Celem wprowadzenia tej kategorii jest uproszczenie procesu stosowania prawa, poprzez eliminację możliwości zaskarżenia orzeczenia w przypadku uznania, że skarga na akt z art. 57a jest oczywiście bezzasadna. Przy czym kwalifikacja danej skargi jako „oczywiście” bezzasadnej powinna odnosić się do standardu nie przeciętnego człowieka, ale prawnika⁴.

Art. 57b

§ 1. Jeżeli skarga, o której stanowi art. 57a, jest oczywiście bezzasadna, sąd oddalając ją, postanawia o wyłączeniu prawa do wniesienia skargi kasacyjnej.

§ 2. Sąd oddala skargę jako oczywiście bezzasadną w szczególności, gdy:

a) zaskarżona interpretacja albo opinia zabezpieczająca nie odbiega od wiążącej uchwały NSA lub oceny prawnej i wskazań co do dalszego postępowania zamieszczonych w uzasadnieniu prawomocnego wyroku sądu administracyjnego,

b) podstawy skargi nie zostały sformułowane w oparciu o przepisy znajdujące w sprawie zastosowanie,

c) uzasadnienie skargi jest nieadekwatne do sformułowanych podstaw.

§ 3. Uzasadnienie postanowienia, o którym mowa w § 1, zawiera ocenę uznania skargi za oczywiście bezzasadną.

§ 4. Rozpoznanie skargi, o której mowa w § 1, może nastąpić na posiedzeniu niejawnym w składzie 1-osobowym.

§ 5. Na postanowienie, o którym mowa w § 1, przysługuje zażalenie.

2.2. Oczwista zasadność skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego

Proponowany mechanizm ma ograniczać dopuszczalność wnoszenia skarg kasacyjnych w niektórych sprawach, w których to organ dopuścił się błędu w zastosowaniu prawa materialnego albo procesowego.

Zastosowanie postulowanego rozwiązania ograniczone zostało do jedynie niektórych przypadków skarg, a mianowicie tych, w których uwzględnienie skargi miało charakter oczywisty – występując ze skargą do wojewódzkiego sądu administracyjnego skarżący miał zatem pełną słuszność, a wniesienie skargi kasacyjnej przez organ czy uczestników na prawach strony nie może doprowadzić do zmiany czy uchylenia zapadłego wyroku. *Ratio legis* postulowanej propozycji jest uproszczenie procesu stosowania prawa. W przypadku spraw analizowanego rodzaju eliminuje się bowiem możliwość zaskarżenia niewątpliwie prawidłowego orzeczenia. Przy czym – jak wskazano wcześniej – kwalifikacja danej skargi jako „oczywiście” bezzasadnej powinna odnosić się do standardu nie przeciętnego człowieka, ale prawnika⁵; powinna zatem odwoływać się do argumentacji prawnej, w ewentualnym zestawieniu jedynie ze stanem faktycznym sprawy. Nie chodzi zatem o przypadki „prostego” stanu faktycznego, ale oczywistości wykładni i zastosowania prawa w odniesieniu do określonych faktów.

⁴ Ibidem, s. 50.

⁵ Ibidem.

Mechanizm ten może zostać zastosowany wtedy, gdy zarzuty skargi są całkowicie usprawiedliwione (§ 3), oraz wtedy, gdy – niezależnie od treści skargi – w sprawie wystąpią inne okoliczności, które spowodują wydanie przez wojewódzki sąd administracyjny postanowienia o wyłączeniu prawa do wniesienia skargi kasacyjnej. Podkreślić trzeba, że mechanizmy wskazane w § 3 i § 4 mają charakter rozłączny i stanowią odmienne zakresy zastosowania mechanizmu oczywistej zasadności skargi.

Przesłanka całkowitego usprawiedliwienia zarzutów skargi (§ 3) kładzie nacisk na treść złożonej skargi. Zgodnie ze wskazanym przepisem oczywiście zasadną jest taka skarga, której argumentacja w zakresie zarzutów względem naruszeń prawa przez organ administracji zasługuje na pełną aprobatę. Przepis ten ma nie tylko usprawniać postępowanie, ale także premiować skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego, które sporządzone zostały z tak wysokim stopniem staranności, że sąd może w pełni przychylić się do przywołanej argumentacji.

Z kolei w przypadku przesłanek z § 4 nacisk jest kładziony na szczególne, obiektywnie istniejące okoliczności, które wpływają na niewątpliwe uwzględnienie skargi. Zespół zaliczył do nich w szczególności działalność uchwałodawczą NSA (lit. a i lit. e). Usunięcie rozbieżności oraz wskazanie kierunku interpretacji prawa przez NSA prowadzi bowiem do usprawnienia i przyspieszenia postępowania⁶. Wśród innych przesłanek wskazać należy: zastosowanie w sprawie przepisów, które nie powinny były znaleźć zastosowania, brak podstawy prawnej działania organu (lit. b), nieadekwatność treści rozstrzygnięcia organu do uzasadnienia (lit. c) oraz rażące naruszenie prawa w kontekście beczynności czy przewlekłego działania organu (lit. d). W odniesieniu do tej ostatniej podstawy należy stwierdzić, że beczynność i przewlekłość postępowania zajmują szczególne miejsce pośród substratów kontroli sądowoadministracyjnej, ponieważ zapadły wyrok uwzględniający skargę stanowi w istocie nakaz załatwienia sprawy administracyjnej, co do której organy pozostały dotychczas bierny⁷. Przyjmując, że głównym celem tego rodzaju skarg jest usunięcie inercji w działaniu administracji publicznej, postępowanie z takiej skargi powinno toczyć się możliwie najsprawniej, szczególnie przed NSA⁸.

Skutkiem wystąpienia jednej ze wskazanych okoliczności z § 3 lub § 4 jest wydanie postanowienia o wyłączeniu prawa do wniesienia skargi kasacyjnej. Wskazywane rozwiązanie pozostaje w zgodności z przepisami art. 78 i art. 176 Konstytucji, ponieważ wyłączenie nie ma charakteru bezwarunkowego – istnieje bowiem możliwość wniesienia na nie zażalenia (§ 5)⁹. Prawo do wniesienia odwołania i dwuinstancyjny model postępowania sądowego zostają zatem utrzymane. Jediną modyfikacją jest w istocie to, że skorzystanie ze skargi kasacyjnej uzależnione zostaje od skutecznego zakwestionowania wyłączenia prawa do jej wniesienia. Prawo to zostaje przy tym wyłączone ze względu na pewne szczególne, przywołane

⁶ Szerzej zob. T. Iwanowski, N. Kiziuk, *Konsekwencje podjęcia uchwały przez NSA dla przebiegu postępowania sądowoadministracyjnego*, maszynopis.

⁷ Szerzej M. Szudrowicz, *Rozpoznanie skargi na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego. Stan obecny i propozycje jego zmian*, maszynopis.

⁸ Ibidem.

⁹ J. Olszanowski, P. Ostrowski, op. cit., s. 58.

wcześniej, okoliczności – pozostaje to zatem w zgodzie także z konstytucyjną zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Art. 151b

§ 1. Jeżeli skarga jest oczywiście zasadna, sąd, uwzględniając ją, postanawia o wyłączeniu prawa do wniesienia skargi kasacyjnej.

§ 2. Skarga jest oczywiście zasadna wtedy, gdy jej zarzuty są całkowicie usprawiedliwione.

§ 3. Zarzuty skargi są całkowicie usprawiedliwione w szczególności wtedy, gdy dotyczą rażącego naruszenia prawa przez organ, którego akt, czynność lub bezczynność podlegały zaskarżeniu, a przy wydaniu wyroku sąd oparł się wyłącznie na jej zarzutach, jeśli miały one charakter przesadzający w sprawie.

§ 4. Sąd postanawia o wyłączeniu prawa do wniesienia skargi kasacyjnej także wtedy, gdy niezależnie od treści skargi okoliczności sprawy w sposób oczywisty wymagają jej uwzględnienia, w szczególności wtedy, gdy:

a) organ nie zastosował się do wiążącej uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego albo do wiążących wskazań co do dalszego postępowania zamieszczonych w uzasadnieniu prawomocnego wyroku sądu administracyjnego,

b) organ wydał decyzję w oparciu o przepisy nieznajdujące w sprawie zastosowania lub bez podstawy prawnej,

c) uzasadnienie aktu albo czynności z zakresu administracji publicznej nie jest adekwatne do treści podjętego rozstrzygnięcia,

d) bezczynność albo przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa,

e) w sprawach o takim samym stanie faktycznym i prawnym zapadło co najmniej 5 jednolitych orzeczeń NSA.

§ 5. Na postanowienie o wyłączeniu prawa do wniesienia skargi kasacyjnej przysługuje zażalenie.

§ 6. Uzasadnienie wyroku, o którym mowa w § 1, sporządza się na wypadek uchylenia postanowienia o którym mowa w § 5.

2.3. Skarga skokowa

Rozwiązanie to zostało oparte na modelu niemieckim (*Sprungrevision*). W ocenie Zespołu pozwoliłoby ono na usprawnienie rozpoznawania spraw o znacznej wartości przedmiotu zaskarżenia albo takich, w których za szybkim ich rozpoznaniem przemawia szczególnie doniosły interes społeczny. Kwestią otwartą pozostaje katalog spraw, które w ramach skargi skokowej mogłyby podlegać rozpoznaniu – w ramach przyjętej propozycji Zespół uznał, że we kategoriach spraw szybkie ich rozpoznanie ma szczególne znaczenie.

Istotą proponowanej skargi skokowej jest to, że postępowanie ulega skróceniu do jednokrotnego tylko rozpoznania sprawy przez sąd administracyjny wyższego szczebla (NSA). Wprowadzenie takiego rozwiązania niewątpliwie sprzyjałoby przede wszystkim przyspieszeniu postępowania sądowego. Sprawa nie przechodziłaby zatem przez wszystkie szczeble sądowe i administracyjne poprzedzające

jej analizę przez sędziów o znacznym doświadczeniu zawodowym, co sprzyjałoby profesjonalizacji kontroli sądowej. Przy czym – co istotne – skrócenie postępowania do jednej tylko instancji sądownoadministracyjnej następowałoby jedynie dobrowolnie, a zatem na podstawie stosownego oświadczenia skarżącego, będącego w istocie rozwinięciem zasady dyspozycyjności postępowania sądownoadministracyjnego¹⁰.

W powyższym kontekście należy także dostrzec, że dla formalnoprawnej skuteczności wniesienia skargi skokowej nie miałoby znaczenia stanowisko organu (w tym jego zgoda). Jak zgodnie wskazuje się w doktrynie, efektywna ochrona sądowa jest zabezpieczeniem prawa do sądu podmiotu, o którego sytuacji prawnej organ decyduje (jednostki), nie zaś organu sytuację tę kształtującego¹¹. Korzystanie przez organ z uprawnień procesowych strony podyktowane jest przede wszystkim względami technicznop procesowymi, a nie ochroną prawa jednostki do rzetelnego procesu sądowego¹². Kluczowe w analizowanej sytuacji prawo do zaskarżenia orzeczenia (art. 78 Konstytucji) przysługuje z konstytucyjnego punktu widzenia wyłącznie jednostce jako takiej¹³.

Skarga skokowa łączy w sobie elementy postępowania charakterystyczne dla postępowania pierwszoinstancyjnego i postępowania ze skargi kasacyjnej. Tworzy bowiem swoistą hybrydę, wymagającą z jednej strony wysokiego stopnia profesjonalizmu po stronie skarżącego (wszak składając skargę skokową, zamierza on prowadzić dialog o prawie z najwyższym w hierarchii sądów administracyjnych), z drugiej zaś – uprawnień orzeczniczych NSA właściwych dla sądu pierwszej instancji, będących w aktualnym stanie prawnym jedynie wyjątkiem¹⁴.

Art. 173a

§ 1. W sprawach, w których wartość przedmiotu zaskarżenia przekracza kwotę 1.000.000 złotych oraz w sprawach, których przedmiotem są:

- 1) bankowość i sprawy dewizowe,
- 2) energetyka i atomistyka,
- 3) edukacja i nauka,
- 4) instytucje ubezpieczeniowe i działalność ubezpieczeniowa,
- 5) lokalizacja dróg i autostrad,
- 6) papiery wartościowe i fundusze powiernicze oraz sprawy z nimi związane,
- 7) radiofonia i telewizja,
- 8) zamówienia publiczne,

skarżący może wnieść skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego za pośrednictwem organu, który wydał zaskarżony akt albo podjął zaskarżoną czynność.

¹⁰ Szerzej zob. F. Iwański, A. Paduch, *Skok przez instancję: propozycja wprowadzenia skargi skokowej do polskiego postępowania sądownoadministracyjnego*, maszynopis.

¹¹ Zob. A. Skoczylas, *Czy organ administracji powinien być uprawniony do żądania rozpoznania skargi kasacyjnej na rozprawie?*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2024, nr 2, s. 15–19 oraz przywołane tam publikacje i orzeczenia. Zob. także W. Piątek, *Zasada równości stron postępowania sądownoadministracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 4.

¹² A. Skoczylas, op. cit.

¹³ Szerzej zob. F. Iwański, A. Paduch, op. cit.

¹⁴ Szerzej zob. ibidem.

§ 2. W sprawach, o których mowa w § 1, Naczelny Sąd Administracyjny orzeka, stosując przepisy o postępowaniu przed sądem pierwszej instancji. Art. 57a stosuje się odpowiednio. Od wydanego wyroku środek odwoławczy nie przysługuje.

§ 3. Skarga powinna zostać sporządzona przez adwokata lub radcę prawnego. Artykuł 175 § 2–3 stosuje się odpowiednio.

§ 4. Jeżeli przed przekazaniem skargi Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu inna strona wniosła skargę do sądu pierwszej instancji, przepisu art. 173a nie stosuje się. Organ przekazuje wówczas obie skargi sądowi pierwszej instancji, zawiadamiając o tym niezwłocznie strony postępowania.

§ 5. Jeżeli po otrzymaniu skargi Naczelny Sąd Administracyjny uzna, że nie zachodzi żadna z przesłanek, o których mowa w § 1, przekazuje sprawę na posiedzeniu niejawnym sądowi pierwszej instancji do rozpoznania.

3.4. Oczywisty brak usprawiedliwienia podstaw kasacyjnych

W postulowanym rozwiązaniu nie dochodzi do wykluczenia prawa do rozpoznania sprawy przez NSA, ale do jej skierowania na posiedzenie niejawne i rozstrzygnięcia skargi kasacyjnej w jednoosobowym składzie. W założeniu kontrola kasacyjna ma zatem w tym przypadku postać uproszczoną, a co za tym idzie – także przyspieszoną. Czasokres rozpoznania sprawy ulega w tej sytuacji znacznemu skróceniu¹⁵.

Jednocześnie z uwagi na potrzebę ochrony praw procesowych i zapewnienia przewidywalności postępowania wydanie wyroku stwierdzającego oczywistą bezzasadność skargi kasacyjnej powinno być możliwe jedynie w krótkim okresie od dnia wniesienia skargi kasacyjnej (Zespół proponuje czasokres 6 miesięcy)¹⁶. Postulowane rozwiązanie nie powinno bowiem być wykorzystane dla doraźnego uporania się ze sprawami oczekującymi np. kilka lat na rozstrzygnięcie, ponieważ jego celem jest wyłącznie bieżące usprawnianie kontroli sądowoadministracyjnej w sprawach oczywistych, w których skargę kasacyjną należy oddalić.

Zastosowanie postulowanego przepisu może nastąpić jedynie szczególnych przypadkach, wskazanych w § 3 proponowanego brzmienia art. 184 p.p.s.a. Wszystkie one określić można zbiorczo jako przypadki „oczywistego nieusprawiedliwienia podstaw kasacyjnych”, które będzie mieć miejsce wtedy, gdy:

- treść zaskarżonego orzeczenia jest następstwem wiążącego orzecznictwa NSA (lit. a),
- podstawy kasacyjne nie odwołują się do przepisów znajdujących w sprawie zastosowania lub nie dotyczą istoty sprawy (lit. b),
- pomiędzy uzasadnieniem skargi kasacyjnej o przywołanymi podstawami zachodzi nieadekwatność (lit. c),
- w sprawie nie wystąpił stan beczynności organu albo przewlekłości postępowania (lit. d),

¹⁵ Szerzej zob. W. Piątek, M. Szudrowicz, *(Nie)jawne rozpoznanie sprawy przez sąd administracyjny – w kierunku usprawnienia postępowania?*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2024, nr 4.

¹⁶ J. Olszanowski, P. Ostrowski, op. cit., s. 60.

– skarżący wybrał niewłaściwą drogę dla ochrony własnego interesu prawnego (lit. e) albo

– stan faktyczny nie budzi wątpliwości, a wykładnia przepisów ma charakter pozbawiony rozbieżności w orzecznictwie (lit. f).

Podobnie jak w przypadku oczywistej zasadności skargi, Zespół postuluje powiązanie kategorii „oczywistego nieusprawiedliwienia podstaw kasacyjnych” z orzecznictwem (w tym uchwałami) NSA. Proponowane rozwiązanie stanowi dodatkowe wzmocnienie dążenia ustawodawcy do przydania orzecznictwu NSA szczególnego znaczenia. Z jednej strony jego uchwały i wyroki wskazują kierunek, w którym sądy i organy obowiązane są stosować prawo, z drugiej – istnienie orzeczenia NSA chociażby pośrednio dotyczącego danej sprawy wywołuje praktyczne pozytywne konsekwencje, wyrażające się w usprawnieniu przebiegu postępowania¹⁷.

Zespół powiązał nadto kategorię „oczywistego nieusprawiedliwienia podstaw kasacyjnych” ze stanem beczynności czy przewlekłości postępowania, za czym przemawiają argumenty przywołane już w kontekście art. 151a.

Art. 184

§ 1. Naczelny Sąd Administracyjny oddala skargę kasacyjną, jeżeli nie ma usprawiedliwionych podstaw albo jeżeli zaskarżone orzeczenie mimo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu.

§ 2. Jeżeli brak usprawiedliwionych podstaw jest oczywisty, do oddalenia skargi kasacyjnej dochodzi na posiedzeniu niejawnym w składzie jednego sędziego. Uzasadnienie wyroku zawiera ocenę oczywistego braku usprawiedliwienia podstaw.

§ 3. Podstawy skargi kasacyjnej są oczywiście nieusprawiedliwione w szczególności wtedy, gdy

a) zaskarżone orzeczenie nie odbiega od wiążącej uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego, wykładni prawa dokonanej w sprawie przez NSA albo oceny prawnej i wskazań co do dalszego postępowania zamieszczonych w uzasadnieniu prawomocnego wyroku sądu administracyjnego,

b) podstawy kasacyjne nie zostały sformułowane w oparciu o przepisy znajdujące w sprawie zastosowanie lub nie odnoszą się do istoty sprawy,

c) uzasadnienie skargi kasacyjnej nie jest adekwatne do sformułowanych podstaw,

d) stan faktyczny nie został skutecznie podważony co do wystąpienia w sprawie stanu beczynności albo przewlekłego prowadzenia postępowania,

e) skarżący wybrał niewłaściwą drogę dla ochrony własnego interesu prawnego,

f) stan faktyczny od początku trwania postępowania administracyjnego nie budził wątpliwości, a dotychczasowa/aktualna/obecna wykładnia przepisów nie była przedmiotem rozbieżności w orzecznictwie NSA.

§ 4. Wyrok, o którym mowa w § 2, może zapaść wyłącznie w terminie 6 miesięcy poczynszy od dnia wniesienia skargi kasacyjnej.

¹⁷ Szerzej T. Iwanowski, N. Kiziuk, op. cit.

4. Upowszechnienie wyników

W toku prowadzenia prac badawczych przygotowywano publikacje prezentujące częściowe wyniki badań, do których zaliczyć należy:

– W. Piątek, *Zasada równości stron postępowania sądowoadministracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 4, s. 24–41;

– W. Piątek, *Access to the Highest Administrative Courts: between the Right of an Individual to Have a Case Heard and the Right of a Court to Hear Selected Cases*, „Central European Public Administration Review” 2020, nr 18(1), s. 1–23, <https://doi.org/10.17573/cepar.2020.1.01>;

– W. Piątek, L. Potěšil, *A Right to Have One's Case Heard within a Reasonable Time before the Czech and the Polish Supreme Administrative Courts – Standards, the Reality and Proposals for the Future*, „Utrecht Law Review” 2021, nr 17(1), s. 20–32, <https://doi.org/10.36633/ulr.586>;

– W. Piątek, *Rozprawa w formie zdalnej przed sądem administracyjnym – nieunikniona przyszłość czy rozwiązanie tymczasowe na czas pandemii?*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2022, nr 2, s. 17–33;

– W. Piątek, *A Right to a Public Hearing in Times of Emergency – Online or Physical?*, „International Journal for Court Administration” 2023, nr 14(2), <https://doi.org/10.36745/ijca.444>;

– W. Piątek, M. Szudrowicz, *(Nie)jawne rozpoznanie sprawy przez sąd administracyjny – w kierunku usprawnienia postępowania?*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2024, nr 4, s. 67–84;

– P. Ostrowski, W. Piątek, *Procédure administrative polonaise et confiance dans l'autorité publique*, w: *La confiance publique. Notion cardinale du droit et de l'État ?*, A. Desrameaux, C. Geslot (red.), Colloques & Essais, vol. 194, 2024, Institut Francophone pour la Justice et la Démocratie;

– P. Ostrowski, *Les freins constitutionnels à la célérité des procédures devant la Cour suprême administrative polonaise*, „Revue du droit de l'Union Européenne” 2024, nr 3, s. 147–164;

– R. Hauser, W. Piątek, *Pilot resolutions as a solution to unify judicial decisions*, „Krytyka Prawa. Niezależne Studia nad Prawem” 2024, nr 16(4), s. 192–205, <https://doi.org/10.7206/kp.2080-1084.728>;

– A. Paduch, *Polish Administrative Judiciary After 20 Years of Current Law on Administrative Court Proceedings*, „International Journal for Court Administration” 2025, nr 16(1), <https://doi.org/10.36745/ijca.578>;

– W. Piątek, *20 lat postępowania sądowoadministracyjnego – usprawnienia w ramach obowiązującej regulacji*, „Państwo i Prawo” 2025, nr 1, s. 70–83;

– J. Olszanowski, W. Piątek, *Poder judicial administrativo polaco: situación actual y retos para el futuro*, „Universidad Catolica Argentina El Derecho” 2024, nr 10, s. 8–20;

– J. Olszanowski, P. Ostrowski, *Oczywista (bez)zasadność skargi i skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2025, z. 4, s. 47–64;

– T. Iwanowski, N. Kiziuk, *Konsekwencje podjęcia uchwały przez NSA dla przebiegu postępowania sądowoadministracyjnego*, maszynopis;

- M. Szudrowicz, *Rozpoznanie skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego. Stan obecny i propozycje jego zmian*, maszynopis;
- F. Iwański, A. Paduch, *Skok przez instancję: propozycja wprowadzenia skargi skokowej do polskiego postępowania sądowoadministracyjnego*, maszynopis;
- K. Maćkowiak, K. Wundziński, *Podobieństwo spraw sądowoadministracyjnych jako szansa na zwiększenie sprawności postępowania przed sądami administracyjnymi*, maszynopis.

Upowszechnianiu wyników badań sprzyjały konferencje i wyjazdy (pobyty) badawcze, a także seminaria.

Podsumowanie

Celem badań objętych projektem była ocena istniejącego modelu zaskarżalności orzeczeń sądów administracyjnych oraz zaproponowanie zmian uwzględniających oczekiwania podmiotów indywidualnych oraz możliwości organizacyjne sądów.

W odniesieniu do oceny obowiązującego modelu należy stwierdzić, że przewiduje on co do zasady sprawny system zaskarżania orzeczeń sądów administracyjnych. Należy jednakże zwrócić uwagę, że niektóre aspekty aktualnej regulacji powodują spowolnienie toku postępowania w danej sprawie, co może stanowić naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie. Formalistycznie postrzegane dwuinstancyjność postępowania sądowego oraz prawo do odwołania się od orzeczenia wpływają z kolei na powstawanie opóźnień w załatwieniu innych spraw sądowoadministracyjnych: aktualnie, niezależnie od merytorycznej zawartości i wagi kwestionowanej w ramach środków zaskarżenia kwestii, sprawa trafia na ogół na rozprawę oraz jest analizowana przez skład trzyosobowy.

W ocenie Zespołu badawczego istnieje możliwość przyspieszenia toku postępowań poprzez wprowadzenie do systemu polskiego prawa postulowanych rozwiązań, zbliżonych swoim charakterem do regulacji prawnych znanych innym państwom europejskim. Proponowane regulacje uwzględniają przy tym polski kontekst konstytucyjny oraz ukierunkowane są na usprawnienie przebiegu postępowań tam, gdzie możliwe byłoby wystąpienie obstrukcji procesowej albo przedmiot sprawy wymaga bardzo szybkiego procedowania przez sąd.

Andrzej Paduch*

<https://doi.org/10.14746/spp.2025.4.52.11>

BIBLIOGRAFIA

Iwanowski T., Kiziuk N., *Konsekwencje podjęcia uchwały przez NSA dla przebiegu postępowania sądowoadministracyjnego*, maszynopis.

* Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland | Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Polska, <https://orcid.org/0000-0002-0033-011X>, e-mail: andrzej.paduch@amu.edu.pl.

- Iwański F., Paduch A., *Skok przez instancję: propozycja wprowadzenia skargi skokowej do polskiego postępowania sądowoadministracyjnego*, maszynopis.
- Olszanowski J., Ostrowski P., *Oczywista (bez)zasadność skargi i skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2025, nr 4, s. 47–64.
- Piątek W., *Zasada równości stron postępowania sądowoadministracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 4, s. 24–41.
- Piątek W., Szudrowicz M., *(Nie)jawne rozpoznanie sprawy przez sąd administracyjny – w kierunku usprawnienia postępowania?*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2024, nr 4, s. 67–84.
- Skoczylas A., *Czy organ administracji powinien być uprawniony do żądania rozpoznania skargi kasacyjnej na rozprawie?*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2024, nr 2, s. 15–19.
- Szudrowicz M., *Rozpoznanie skargi na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego. Stan obecny i propozycje jego zmian*, maszynopis.