

Kamil Majewski

Uniwersytet Śląski w Katowicach

majewski.kamil.87@gmail.com

## Podstawy kasacyjne i ich uzasadnienie w najnowszym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego

*Fundamentals of Cassation Appeals and Their Justification in the  
Recent Case Law of the Supreme Administrative Court*

### STRESZCZENIE

Niniejszy artykuł przedstawia poglądy orzecznictwa sądowego w zakresie formułowania podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienia w najnowszym orzecznictwie NSA. W części wstępnej przedstawiono charakter prawny instytucji skargi kasacyjnej oraz pozycję Naczelnego Sądu Administracyjnego w strukturze sądownictwa i jego właściwość, w tym do rozpatrywania środków prawnych, a wśród nich skargi kasacyjnej. W części głównej przedstawiono elementy skargi kasacyjnej, jej podstawy i ich uzasadnienie, wskazując podstawowe wymogi w tym zakresie, nakreślone przez orzecznictwo sądowe, oraz skutki prawne w przypadku ich braku.

**Słowa kluczowe:** skarga kasacyjna; podstawy kasacyjne; uzasadnienie podstaw kasacyjnych

*Mojej Agnieszce...*

### WSTĘP

Skarga kasacyjna, kierowana do Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA), w polskim postępowaniu sądownoadministracyjnym jest obok zażalenia środkiem odwoławczym od orzeczeń wydanych przez wojewódzkie sądy administracyjne (WSA) jako organy sądowe I instancji (art. 173 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>1</sup>). To „odwołanie” przysługuje w przypadku wyroków lub postanowień kończących postępowanie w sprawie. Nato-

<sup>1</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 718, dalej jako: p.p.s.a.

miast przepisy p.p.s.a. nie dopuszczają możliwości rozpoznawania skargi kasacyjnej od orzeczeń wydanych przez NSA<sup>2</sup>. Rozpoznawanie skarg kasacyjnych jest zatem jedną z podstawowych i wyłącznych kompetencji NSA<sup>3</sup>.

Wiedza w zakresie właściwego formułowania podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienia okazuje się przydatna nie tylko z punktu widzenia przygotowywania skargi kasacyjnej. Skarga kasacyjna jako środek odwoławczy o charakterze szczególnym, inicjujący postępowanie przed sądem posiadającym najwyższą pozycję w strukturze sądów administracyjnych, stanowi środek o najwyższej doniosłości dla sądowoadministracyjnego toku instancji. Biorąc jednocześnie pod uwagę, że postępowanie przed WSA jest postępowaniem kontrolującym działalność administracji publicznej, natomiast postępowanie przed NSA jest wykonywaniem nadzoru nad sprawowaniem tej kontroli<sup>4</sup>, należy dojść do wniosku, że umiejętność formułowania podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienia okazuje się przydatna w sporządzaniu innych środków prawnych na gruncie zarówno procedury administracyjnej, jak i sądowoadministracyjnej, w tym odwołania od decyzji organu I instancji. Co prawda, przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>5</sup> nie ustanawiają dla odwołania szczególnych wymagań w tym zakresie. K.p.a. stanowi bowiem, że odwołanie nie wymaga szczegółowego uzasadnienia i wystarczy jedynie, że z odwołania wynika, iż strona nie jest zadowolona z wydanej decyzji. Niemniej profesjonalny pełnomocnik winien sporządzić wyczerpujące uzasadnienie odwołania (art. 128 k.p.a.).

Elementem skargi kasacyjnej zasługującym na szczególną uwagę jest podstawa kasacyjna oraz jej uzasadnienie.

Istnienie licznych opracowań w zakresie poruszanej problematyki skutkuje bezprzedmiotowością dokonywania pełnej charakterystyki instytucji skargi kasacyjnej, w tym odnoszenia się do dawnego orzecznictwa NSA. Z tego powodu w niniejszej pracy ograniczono się do przedstawienia jedynie poglądów prezentowanych w najnowszym orzecznictwie NSA. Podobnie rozważania teoretyczne ograniczono jedynie do niezbędnych.

<sup>2</sup> Por. postanowienie NSA z dnia 26 listopada 2013 r., I GZ 311/13, Legalis nr 912431; postanowienie NSA z dnia 22 lutego 2011 r., II GZ 223/10, Legalis nr 631640; postanowienie NSA z dnia 21 lipca 2010 r., II GZ 30/09, Legalis nr 674262; postanowienie NSA z dnia 22 lutego 2011 r., II GZ 224/10, Legalis nr 631641; postanowienie NSA z dnia 4 kwietnia 2008 r., II GZ 173/07, Legalis nr 117277; postanowienie NSA z dnia 18 października 2011 r., II GZ 274/10, Legalis nr 416713. Por. także: J. Drachal, A. Wiktorowska, P. Wajda, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2014, s. 139.

<sup>3</sup> W doktrynie podkreśla się, że podstawowym zadaniem realizowanym przez NSA jest „zapewnienie jednolitości orzecznictwa w sprawach sądowoadministracyjnych”, jego trwałość bowiem stanowi o pewności prawnej w zakresie stosowania prawa. Por. J. Drachal, A. Wiktorowska, P. Wajda, *op. cit.*, s. 139.

<sup>4</sup> T. Szewc, *Konstytucyjność skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Przegląd Sądowy” 2008, nr 5, s. 25.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2016 r., poz. 23), dalej jako: k.p.a.

## STATUS I WŁAŚCIWOŚĆ NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

Konkretyzując podstawy skargi kasacyjnej w postępowaniu administracyjnym, nie należy zapominać o systemowym znaczeniu owego środka odwoławczego oraz organu, który jest właściwy do jej rozpoznania.

Sądownictwo administracyjne powołuje Konstytucja RP<sup>6</sup>. Zgodnie z art. 175 ustawy zasadniczej sądy administracyjne, w tym NSA, obok Sądu Najwyższego, sądów powszechnych oraz wojskowych, sprawują wymiar sprawiedliwości w RP. Konstytucja wskazuje jednocześnie, że ustroj, właściwość sądów i postępowanie przed nimi określają ustawy (art. 176 ust. 2). Do NSA odnosi się bezpośrednio art. 184 Konstytucji RP, w którym powołano NSA i wskazano podstawowe zadania sądownictwa administracyjnego – NSA oraz inne sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej, która obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Zakres tej kontroli wyznacza z kolei ustawa. W doktrynie podkreśla się, że istotą sądownictwa administracyjnego jest „ochrona wolności i praw jednostki (podmiotów prawa) w stosunkach z administracją publiczną oraz budowanie i utrwalanie zasady państwa prawa i wprowadzanych z niej standardów”<sup>7</sup>. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego NSA jako sądowy wymiar sprawiedliwości jest integralnie związany z gwarantowanym konstytucyjnie prawem do sądu przewidzianym w art. 45 ust. 1 oraz z konstytucyjnym zakazem pozbawiania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw, o którym mowa w art. 77 ust. 2<sup>8</sup>. Skarga kasacyjna niewątpliwie będzie w szczególności realizowała drugi z przedstawionych przez TK postulatów.

W aktualnie obowiązującym porządku prawnym na podstawie wyżej wymienionego upoważnienia konstytucyjnego funkcjonują dwie ustawy determinujące status NSA: ustawa z dnia 22 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych<sup>9</sup> oraz wspomniana już ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Zgodnie z art. 2 p.u.s.a. sądami administracyjnymi są Naczelny Sąd Administracyjny oraz wojewódzkie sądy administracyjne. Biorąc pod uwagę regulację konstytucyjną oraz ustawową w omawianym zakresie, należy zgodzić się z tezą NSA, że sądy administracyjne nie są zaliczane do sądów powszechnych<sup>10</sup> i nie są urzędami

<sup>6</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483), dalej jako: Konstytucja RP.

<sup>7</sup> T. Kuczyński, M. Masternak-Kubiak, *Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz*, Warszawa 2009, *passim*.

<sup>8</sup> Por. wyrok TK z dnia 2 czerwca 1999 r., K 34/98, LEX nr 37389.

<sup>9</sup> T.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1647, dalej jako: p.u.s.a.

<sup>10</sup> Por. wyrok NSA z dnia 5 lutego 2008 r., I OSK 581/07, LEX nr 355665. Zdaniem NSA owo rozróżnienie wynika bezpośrednio z Konstytucji RP (art. 175).

rozumianymi jako organy władzy publicznej o określonym zakresie działania czy jako zespół osób wykonujący określone zadania ani też instytucją rozumianą jako zakład o charakterze publicznym, zajmujący się określonym zakresem spraw<sup>11</sup>.

W myśl art. 15 p.p.s.a. NSA rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych stosownie do przepisów p.p.s.a., przy czym NSA nie jest kompetentny do zmiany rozstrzygnięć organów administracji publicznej<sup>12</sup> – przejęcie przez sąd administracyjny kompetencji organu administracji do końcowego załatwienia sprawy stanowiłoby bowiem – zdaniem judykatury – wykroczenie poza granice kontroli działalności administracji publicznej określone w Konstytucji RP. Kontrola sądu administracyjnego oznacza, że przedmiotem sprawy toczącej się przed tym sądem jest sprawa administracyjna, ale jednocześnie organ administracji publicznej pozostaje podmiotem odpowiedzialnym za rozstrzygnięcie spraw administracyjnych (administrującym), a sąd administracyjny nie może go w tym wyręczyć<sup>13</sup>. Oprócz tego NSA jest właściwy w sprawach: podejmowania uchwał mających na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych; podejmowania uchwał zawierających rozstrzygnięcie zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowniczoadministracyjnej; rozstrzygnięcia sporów o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i między samorządowymi kolegiami odwoławczymi oraz sporów kompetencyjnych między organami tych jednostek a organami administracji rządowej; rozpoznawania innych spraw na mocy odrębnych ustaw.

Kompetencje NSA normowane wyżej wymienionym przepisem p.p.s.a. można za J. Drachalem, A. Wiktorowską i P. Wajdą na podstawie kryterium charakteru sprawy sądowniczoadministracyjnej podzielić na:

- kompetencje sądu odwoławczego (w tym rozpoznawanie skargi kasacyjnej i zażaleń),
- kompetencje nadzoru judykacyjnego (podejmowanie uchwał w celu wyjaśnienia przepisów prawnych, podejmowanie uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne),
- kompetencje sądu I instancji (rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych oraz innych spraw będących we właściwości NSA na podstawie odrębnych przepisów)<sup>14</sup>.

W świetle regulacji art. 15 p.p.s.a. należy zgodzić się z tezą B. Adamiak, że katalog spraw, w których jest właściwy NSA, nie ma charakteru zamkniętego<sup>15</sup>. Inne przepisy przyznające NSA kompetencje znajdują się tak w p.p.s.a., jak i innych

<sup>11</sup> Por. wyrok NSA z dnia 3 lutego 2006 r., II FSK 362/05, LEX nr 193324.

<sup>12</sup> J. Drachal, A. Wiktorowska, P. Wajda, *op. cit.*, s. 139.

<sup>13</sup> Por. postanowienie NSA z dnia 20 września 2011 r., II OZ 793/11, Legalis nr 930920.

<sup>14</sup> J. Drachal, A. Wiktorowska, P. Wajda, *op. cit.*, s. 139.

<sup>15</sup> B. Adamiak, *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowniczoadministracyjnym*, Warszawa 2014, *passim*.

aktach prawnych. Przykładem regulacji p.p.s.a. w tym zakresie jest art. 285i, który wskazuje kompetencję NSA do rozpatrzenia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego<sup>16</sup>. Należy zauważyć w tym miejscu, że skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem nie może zastępować, wyprzedzać ani uzupełniać skargi kasacyjnej<sup>17</sup>. Z kolei dla drugiego ze wskazanych przypadków przykładem jest regulacja ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora oraz postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki<sup>18</sup>. W art. 4 ust. 3 tej ustawy ustawodawca przyznaje NSA kompetencję do rozpoznania skargi dotyczącej przewlekłości postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym lub Naczelnym Sądem Administracyjnym. Od wydanych w toku tego postępowania rozstrzygnięć nie przysługuje żaden środek zaskarżenia<sup>19</sup>.

Zarówno doktryna, jak i orzecznictwo zgodnie prezentują pogląd, że od orzeczeń wydanych przez NSA nie przysługuje środek odwoławczy<sup>20</sup> – ani skarga kasacyjna, ani zażalenie<sup>21</sup>. Orzeczenia te są bowiem prawomocne z chwilą ich wydania<sup>22</sup>.

## SKARGA KASACYJNA

W doktrynie istnieją rozbieżności co do pojmowania instytucji skargi kasacyjnej w perspektywie konstytucyjnej zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego. Zdaniem J.P. Tarno instytucja skargi kasacyjnej, rozumianej jako środek odwoław-

---

<sup>16</sup> Niezgodność z prawem należy zdaniem NSA rozumieć jako „niebudzącą wątpliwości, oczywistą i rażącą obrazę prawa, z góry widoczną, będącą wynikiem niewątpliwie błędnej wykładni lub wadliwego zastosowania prawa”. Rażące naruszenie norm prawa to z kolei „naruszenie oczywiste, bezsporne, ewidentnie odbiegające od danej normy, pozostające w wyraźnej sprzeczności z treścią przepisu i przez to mające charakter nadzwyczajny”. Por. wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2014 r., I FNP 5/14, LEX nr 1484674. Zakresem normy zawartej w tym przepisie objęte są wszystkie prawomocne orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych: „[...] skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego przysługuje zarówno względem tych orzeczeń, które w ogóle nie były zaskarżone skargą kasacyjną, jak i tych, które uprawomocniły się w wyniku oddalenia przez Naczelną Sąd Administracyjny skargi kasacyjnej, o ile ich zmiana lub uchylenie w drodze innych przysługujących stronie środków prawnych nie było i nie jest możliwe”. Por. postanowienie NSA z dnia 5 marca 2013 r., II FNP 18/12, LEX nr 1303286.

<sup>17</sup> Por. wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2014 r., I FNP 5/14, LEX nr 1484674.

<sup>18</sup> Dz.U. z 2004 r., nr 179, poz. 1843 z późn. zm.

<sup>19</sup> Por. postanowienie SN z dnia 23 października 2014 r., III SO 2/14, LEX nr 1532991.

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 140. Por. także: postanowienie NSA z dnia 27 maja 2008 r., II GSK 254/07, Legalis nr 117931; postanowienie NSA z dnia 4 kwietnia 2008 r., II GZ 173/07, Legalis nr 117277.

<sup>21</sup> Por. postanowienie NSA z dnia 14 kwietnia 2004 r., GSK 68/04, Legalis nr 90333.

<sup>22</sup> Por. postanowienie NSA z dnia 21 lipca 2010 r., II GZ 30/09, Legalis nr 674262; postanowienie NSA z dnia 18 października 2011 r., II GZ 274/10, Legalis nr 416713.

czy od orzeczeń wydanych przez WSA, jest przejawem realizacji wyrażonej w art. 176 ust. 1 Konstytucji RP zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego<sup>23</sup>. Z kolei B. Dauter i B. Gruszczyński odnoszą się krytycznie do tego stanowiska, wskazując, że zakres rozpatrzenia sprawy przez NSA jest ograniczony przez: 1) granice skargi kasacyjnej, co oznacza, że NSA bada prawidłowość zaskarżonego orzeczenia w odniesieniu do przepisów, które w skardze tej zostały powołane (NSA nie odnosi się do pozostałych przepisów prawa), 2) brak możliwości rozpoznania sprawy i obowiązek uchylecia orzeczenia WSA w całości lub części oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez WSA w sytuacji, gdy uzna skargę za zasadną<sup>24</sup>. Autorzy akcentują jednocześnie, że konstytucyjne prawo do sądu „jest zasadniczo realizowane na szczeblu wojewódzkich sądów administracyjnych, a II instancja to tylko możliwość poddania kontroli prawidłowości rozstrzygnięcia sądu wojewódzkiego, obwarowana surowymi rygorami<sup>25</sup>”.

Skarga kasacyjna powinna czynić zadość ogólnym wymaganiom pisma w postępowaniu sądowoadministracyjnym oraz zawierać szczególne elementy konstrukcyjne w postaci:

- oznaczenia zaskarżonego orzeczenia ze wskazaniem zakresu zaskarżenia,
- przytoczenia podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienia,
- wniosku o uchylecie lub zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żądanego uchylecia lub zmiany.

Konieczne jest rozróżnienie elementów skargi na ogólne i szczególne ze względu na skutki prawne ich ewentualnego braku w złożonej do NSA skardze. W przypadku braku lub nieprawidłowości elementów ogólnych, czyli wymogów pisma procesowego strony, możliwe będzie ich uzupełnienie lub poprawienie w terminie siedmiu dni na skutek wezwania przewodniczącego w trybie art. 49 w zw. z art. 193 p.p.s.a. Dopiero niezastosowanie się do wezwania będzie skutkowało odrzuceniem skargi. Natomiast w drugim przypadku możliwości takiej nie będzie – niezachowanie elementów szczegółowych skutkuje odrzuceniem skargi kasacyjnej<sup>26</sup>.

Jak wspomniano we wstępie, elementem skargi kasacyjnej zasługującym na szczególną uwagę jest podstawa kasacyjna i jej uzasadnienie. Brak przytoczenia podstawy prawnej kasacji oraz jej uzasadnienia w skardze jest zdaniem judykatury

---

<sup>23</sup> J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 244.

<sup>24</sup> Por. B. Dauter, B. Gruszczyński, *Komentarz do art. 173 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgodka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LEX 2013, nr 148451. Autorzy wskazują jednocześnie, że jest to zasada ogólna, od której istnieje wyjątek przewidziany w art. 188 p.p.s.a.

<sup>25</sup> *Ibidem*, *passim*.

<sup>26</sup> P. Gołaszewski, *Sporządzanie środków zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2013, s. 352.

wadą, która uniemożliwia traktowanie takiego pisma jako skargi kasacyjnej w rozumieniu art. 173 § 1 p.p.s.a. – czyni ją niedopuszczalną<sup>27</sup>. Wskazuje się również, że „braki w zakresie wskazania podstaw kasacyjnych nie podlegają konwalidacji i czynią skargę kasacyjną nieskuteczną, uniemożliwiając dokonanie merytorycznej oceny”<sup>28</sup>. Ponadto wymaga się ich właściwego sformułowania. Zdaniem NSA autor środka odwoławczego powinien dokładnie sprecyzować zarzuty kasacyjne, wyznaczają one bowiem granice kontroli sprawowanej przez Naczelną Sąd Administracyjny. „Skarga kasacyjna powinna być sformułowana w sposób jasny i precyzyjny, tak żeby sąd nie musiał domyślać się intencji strony skarżącej”<sup>29</sup>.

Braki w zakresie innych wymagań niż przytoczenie podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienia podlegają uzupełnieniu w terminie 7 dni pod rygorem odrzucenia skargi na skutek wezwania przewodniczącego składu orzekającego do usunięcia braków na mocy art. 177a p.p.s.a.

## PODSTAWA KASACYJNA SKARGI

Skargę kasacyjną, zgodnie z art. 174 p.p.s.a., można oprzeć na: 1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie albo 2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Jeśli chodzi o naruszenie prawa materialnego, zasadne jest rozróżnienie na dwa niezależne przypadki. Można mówić o naruszeniu prawa materialnego polegającym na błędnej jego wykładni oraz naruszeniu prawa materialnego polegającym na niewłaściwym jego zastosowaniu. Zdaniem NSA są to dwa niezależne i samodzielne zarzuty, które mogą w tym samym przypadku zaistnieć albo łącznie, albo oddzielnie. „Błędną wykładnią polega na nadaniu innego znaczenia treści zastosowanego, precyzyjnie określonego przepisu, czyli mylnym rozumieniu jego znaczenia<sup>30</sup>, natomiast niewłaściwe zastosowanie wyraża się błędem w subsumcji”<sup>31</sup>, czyli uznaniem, że zaistniały w konkretnej sprawie stan faktyczny odpowiada hipotezie określonej normy prawnej<sup>32</sup>.

<sup>27</sup> Por. postanowienie NSA z dnia 8 stycznia 2010 r., I OSK 446/09, Legalis nr 630797.

<sup>28</sup> Wyrok NSA z dnia 28 czerwca 2013 r., II OSK 552/12, Legalis nr 764203.

<sup>29</sup> Wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2013 r., II FSK 1046/11, Legalis nr 594270. Por. także: postanowienie NSA z dnia 10 lutego 2005 r., FZ 803/04, Legalis nr 88504; wyrok NSA z dnia 4 stycznia 2008 r., II OSK 1788/06, Legalis nr 116813; postanowienie NSA z dnia 29 maja 2008 r., I FSK 443/07, Legalis nr 117399.

<sup>30</sup> Por. wyrok NSA z dnia 11 lutego 2014 r., I GSK 43/13, Legalis nr 909497.

<sup>31</sup> Wyrok NSA z dnia 18 stycznia 2013 r., II FSK 974/11, Legalis nr 759604.

<sup>32</sup> Por. wyrok NSA z dnia 13 marca 2013 r., II GSK 2391/11, Legalis nr 645811.

Formułując zarzut naruszenia prawa materialnego, należy wskazać jednostkę systematyczną konkretnego aktu normatywnego (przepis prawny – artykuł, ustęp, paragraf itd.), w której została zawarta naruszona norma prawna. W przypadku, gdy w jednostce tej zostało zawarte kilka norm prawnych, trzeba wskazać jednostkę aktu oraz w sposób wyraźny tę normę czy normy, które zostały naruszone<sup>33</sup>. Przez zarzut naruszenia autor ustala granice zaskarżenia – granice skargi kasacyjnej. Zatem sam autor skargi wyznacza zakres kontroli instancyjnej. Sąd natomiast nie może ani konkretyzować zarzutów skargi, ani ich uściślać bądź w inny sposób korygować, ponieważ oznaczałoby to działanie z urzędu, które w świetle art. 183 § 1 p.p.s.a. jest niedopuszczalne<sup>34</sup>. NSA bada jedynie, czy wskazane przepisy prawa materialnego zostały naruszone i na czym to naruszenie polegało<sup>35</sup>.

Naruszeniem prawa materialnego w postaci niewłaściwego jego zastosowania nie jest błąd w przeprowadzeniu lub ocenie dowodów i ustalaniu stanu faktycznego. Tego typu uchybienia to naruszenie przepisów postępowania, ale podstawą skargi kasacyjnej będą tylko wtedy, jeśli mogło to mieć istotny wpływ na wynik sprawy<sup>36</sup>.

Z kolei skuteczne podniesienie zarzutu naruszenia przepisu postępowania polega przede wszystkim na wskazaniu naruszenia przepisu bądź przepisów p.p.s.a., ponieważ normy tej ustawy stosuje sąd administracyjny w wydawanych orzeczeniach. Zdaniem NSA skarga kasacyjna jest środkiem odwoławczym wymierzonym przeciwko wyrokowi WSA, co skutkuje tym, że zawarte w niej zarzuty muszą dotyczyć uchybień postępowania sądownoadministracyjnego<sup>37</sup>. Sąd administracyjny nie stosuje co do zasady innych przepisów proceduralnych, tylko dokonuje sądowej kontroli prawidłowości ich zastosowania przez organ administracji, nie może bowiem zastępować organów administracji w merytorycznym załatwieniu sprawy<sup>38</sup>. Należy wskazać przepisy p.p.s.a. naruszone przez sąd i wpływ naruszenia na wynik sprawy, czyli treść orzeczenia<sup>39</sup>.

Nawet jeżeli naruszone zostały inne przepisy proceduralne (np. k.p.a. czy Ordynacji podatkowej<sup>40</sup>) przez organy administracji publicznej, w skardze – jako podstawy kasacyjne – winno się wskazać przepisy p.p.s.a. naruszone przez WSA w powiązaniu z naruszonymi przepisami postępowania administracyjnego<sup>41</sup>.

<sup>33</sup> Por. wyrok NSA z dnia 14 stycznia 2015 r., I OSK 2718/14, Legalis nr 1200000.

<sup>34</sup> Por. wyrok NSA z dnia 27 marca 2014 r., II FSK 811/12, Legalis nr 908523.

<sup>35</sup> Por. wyrok NSA z dnia 4 listopada 2014 r., II GSK 1443/13, Legalis nr 1162264.

<sup>36</sup> Por. wyrok NSA z dnia 10 kwietnia 2014 r., I FSK 743/13, Legalis nr 1068216.

<sup>37</sup> Por. wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2008 r., II FSK 1527/06, Legalis nr 113420.

<sup>38</sup> Wyrok NSA z dnia 27 sierpnia 2014 r., I FSK 792/13, Legalis nr 1092139.

<sup>39</sup> Por. wyrok NSA z dnia 21 października 2014 r., II FSK 2440/12, Legalis nr 1087458.

<sup>40</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2015 r., poz. 613).

<sup>41</sup> Wyrok NSA z dnia 27 sierpnia 2014 r., I FSK 792/13, Legalis nr 1092139.

Zgodnie z art. 176 § 1 pkt 2 p.p.s.a., oprócz powołania w skardze podstaw kasacyjnych, autor skargi winien je uzasadnić. Pomimo ścisłego związku są to dwa elementy konstrukcyjne skargi i konieczne jest ich oddzielenie<sup>42</sup>.

Właściwe sformułowanie uzasadnienia jest obowiązkiem autora skargi. Jak już wspomniano, skarga kasacyjna powinna być sformułowana w sposób jasny i precyzyjny, żeby sąd nie musiał domyślać się intencji strony skarżącej<sup>43</sup>. NSA ani nie ma obowiązku, ani też przepisy prawa nie przyznają mu kompetencji do domyślania się i uzupełniania argumentacji autora skargi kasacyjnej<sup>44</sup>. NSA nie ma też obowiązku formułowania za stronę zarzutów kasacyjnych na podstawie uzasadnienia skargi kasacyjnej<sup>45</sup>, choćby możliwe było usunięcie wadliwości czy braków przez analizę argumentacji zawartej w uzasadnieniu<sup>46</sup>.

W uzasadnieniu podstaw kasacyjnych autor skargi może powoływać się na orzeczenia sądowe (WSA, NSA, SN i inne), przy czym nie może się ograniczyć do powtórzenia fragmentów takich orzeczeń. Prawidłowo sporządzone uzasadnienie powinno wskazywać, jakie znaczenie powołane orzeczenia mają dla oceny zaskarżonego wyroku WSA oraz nie może zastępować uzasadnienia podstaw kasacyjnych<sup>47</sup>.

## ZBIEG PODSTAW KASACYJNYCH

Może również mieć miejsce taka sytuacja, że w jednej skardze kasacyjnej zostaną powołane zarówno zarzuty naruszenia prawa materialnego, jak i procesowego. W takim wypadku, zdaniem NSA, w pierwszej kolejności rozpoznaniu podlegają zarzuty naruszenia przepisów prawa procesowego ze względu na to, że dopiero przesądzenie o prawidłowości ustaleń faktycznych, które były podstawą zaskarżonego orzeczenia, umożliwi ocenę tego stanu faktycznego i poprawności zastosowanych do niego przepisów prawa materialnego<sup>48</sup>. W związku z tym w samej skardze powinny być powołane jako pierwsze zarzuty naruszenia prawa procesowego.

<sup>42</sup> Por. wyrok NSA z dnia 19 marca 2014 r., II GSK 16/13, Legalis nr 1161241; wyrok NSA z dnia 4 lipca 2013 r., I GSK 891/12, Legalis nr 764377.

<sup>43</sup> Wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2013 r., II FSK 1046/11, Legalis nr 594270. Por. także: postanowienie NSA z dnia 10 lutego 2005 r., FZ 803/04, Legalis nr 88504; wyrok NSA z dnia 4 stycznia 2008 r., II OSK 1788/06, Legalis nr 116813; postanowienie NSA z dnia 29 maja 2008 r., I FSK 443/07, Legalis nr 117399.

<sup>44</sup> Por. wyrok NSA z dnia 4 listopada 2014 r., II GSK 1443/13, Legalis nr 1162264.

<sup>45</sup> Por. wyrok NSA z dnia 19 marca 2014 r., II GSK 16/13, Legalis nr 1161241.

<sup>46</sup> Por. wyrok NSA z dnia 4 lipca 2013 r., I GSK 891/12, Legalis nr 764377.

<sup>47</sup> Por. wyrok NSA z dnia 26 lutego 2014 r., II GSK 269/14, Legalis nr 951978.

<sup>48</sup> Por. wyrok NSA z dnia 27 marca 2014 r., II FSK 811/12, Legalis nr 908523; wyrok NSA z dnia 19 marca 2014 r., II GSK 16/13, Legalis nr 1161241.

## PODSUMOWANIE

Właściwe sporządzenie skargi determinuje przede wszystkim skuteczność tego środka prawnego. W zakresie elementów konstrukcyjnych skargi należy wskazać dwa możliwe przypadki, tj. brak czy uchybienia dotyczące wymogów pisma strony (elementy ogólne), w przypadku których możliwe jest ich uzupełnienie (poprawienie) w trybie art. 49 w zw. z art. 193 p.p.s.a. oraz brak czy uchybienia dotyczące elementów wymienionych w art. 176 p.p.s.a., wśród których znajdują się podstawy kasacyjne skargi i ich uzasadnienie. W tym przypadku skutkiem prawnym będzie odrzucenie skargi, a zatem jej nieskuteczność. Z tego powodu tym elementom należy poświęcić szczególną uwagę w sporządzaniu skargi kasacyjnej do NSA.

Zarówno błędna wykładnia przepisów prawa materialnego, polegająca na nadaniu innego znaczenia treści zastosowanego przepisu, jak i niewłaściwe zastosowanie przepisów prawa materialnego czy naruszenie przepisów postępowania należą do wadliwości, które mogą się pojawić na każdym etapie stosowania prawa administracyjnego, w tym na etapie postępowań prowadzonych w administracyjnym toku instancji oraz w postępowaniach sądownoadministracyjnych. Wnioski płynące z orzecznictwa NSA w tym zakresie mogą być wykorzystywane nie tylko w odniesieniu do skargi kasacyjnej i postępowań prowadzonych przez NSA. Wiedza i umiejętność formułowania podstaw kasacyjnych oraz ich uzasadnienia jest przydatna w sporządzaniu innych środków prawnych, w tym odwołania od decyzji organu I instancji. Co prawda, przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie ustanawiają dla odwołania szczególnych wymagań w tym zakresie, więc brak wskazania nieprawidłowości oraz uzasadnienia odwołania nie będą skutkować brakiem jego skuteczności co do inicjowania postępowania odwoławczego, niemniej wskazanie naruszeń i uchybień pozwala na zwrócenie uwagi organu odwoławczego na niepożądane zjawiska w procesie stosowania prawa i jest niemalże obowiązkiem profesjonalnie działającego pełnomocnika.

## BIBLIOGRAFIA

- Adamiak B., *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2014.
- Dauter B., Gruszczyński B., *Komentarz do art. 173 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LEX 2013, nr 148451.
- Drachal J., Wiktorowska A., Wajda P., [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2014.
- Gołaszewski P., *Sporządzanie środków zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2013.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483).
- Kuczyński T., Masternak-Kubiak M., *Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz*, Warszawa 2009.

- Postanowienie NSA z dnia 14 kwietnia 2004 r., GSK 68/04, Legalis nr 90333.  
Postanowienie NSA z dnia 10 lutego 2005 r., FZ 803/04, Legalis nr 88504.  
Postanowienie NSA z dnia 4 kwietnia 2008 r., II GZ 173/07, Legalis nr 117277.  
Postanowienie NSA z dnia 27 maja 2008 r., II GSK 254/07, Legalis nr 117931.  
Postanowienie NSA z dnia 29 maja 2008 r., I FSK 443/07, Legalis nr 117399.  
Postanowienie NSA z dnia 8 stycznia 2010 r., I OSK 446/09, Legalis nr 630797.  
Postanowienie NSA z dnia 21 lipca 2010 r., II GZ 30/09, Legalis nr 674262.  
Postanowienie NSA z dnia 22 lutego 2011 r., II GZ 223/10, Legalis nr 631640.  
Postanowienie NSA z dnia 22 lutego 2011 r., II GZ 224/10, Legalis nr 631641.  
Postanowienie NSA z dnia 20 września 2011 r., II OZ 793/11, Legalis nr 930920.  
Postanowienie NSA z dnia 18 października 2011 r., II GZ 274/10, Legalis nr 416713.  
Postanowienie NSA z dnia 5 marca 2013 r., II FNP 18/12, LEX nr 1303286.  
Postanowienie NSA z dnia 26 listopada 2013 r., I GZ 311/13, Legalis nr 912431.  
Postanowienie SN z dnia 23 października 2014 r., III SO 2/14, LEX nr 1532991.  
Szewc T., *Konstytucyjność skargi kasacyjnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Przegląd Sądowy” 2008, nr 5.  
Tarno J.P., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2004.  
Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 23).  
Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2015 r., poz. 613).  
Ustawa z dnia 22 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1647).  
Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2016 r., poz. 718).  
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 uzasadnionej zwłoki (Dz.U. z 2004 r., nr 179, poz. 1843 z późn. zm.).  
Wyrok NSA z dnia 3 lutego 2006 r., II FSK 362/05, LEX nr 193324.  
Wyrok NSA z dnia 4 stycznia 2008 r., II OSK 1788/06, Legalis nr 116813.  
Wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2008 r., II FSK 1527/06, Legalis nr 113420.  
Wyrok NSA z dnia 5 lutego 2008 r., I OSK 581/07, LEX nr 355665.  
Wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2013 r., II FSK 1046/11, Legalis nr 594270.  
Wyrok NSA z dnia 18 stycznia 2013 r., II FSK 974/11, Legalis nr 759604.  
Wyrok NSA z dnia 13 marca 2013 r., II GSK 2391/11, Legalis nr 645811.  
Wyrok NSA z dnia 28 czerwca 2013 r., II OSK 552/12, Legalis nr 764203.  
Wyrok NSA z dnia 4 lipca 2013 r., I GSK 891/12, Legalis nr 764377.  
Wyrok NSA z dnia 11 lutego 2014 r., I GSK 43/13, Legalis nr 909497.  
Wyrok NSA z dnia 26 lutego 2014 r., II GSK 269/14, Legalis nr 951978.  
Wyrok NSA z dnia 19 marca 2014 r., II GSK 16/13, Legalis nr 1161241.  
Wyrok NSA z dnia 27 marca 2014 r., II FSK 811/12, Legalis nr 908523.  
Wyrok NSA z dnia 10 kwietnia 2014 r., I FSK 743/13, Legalis nr 1068216.  
Wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2014 r., I FNP 5/14, LEX nr 1484674.  
Wyrok NSA z dnia 27 sierpnia 2014 r., I FSK 792/13, Legalis nr 1092139.  
Wyrok NSA z dnia 21 października 2014 r., II FSK 2440/12, Legalis nr 1087458.  
Wyrok NSA z dnia 4 listopada 2014 r., II GSK 1443/13, Legalis nr 1162264.  
Wyrok NSA z dnia 14 stycznia 2015 r., I OSK 2718/14, Legalis nr 1200000.  
Wyrok TK z dnia 2 czerwca 1999 r., K 34/98, LEX nr 37389.

#### SUMMARY

This article represents the views of judicial decisions in the formulate of the cassation appeal's base and their justification in the recent case law of the Supreme Administrative Court. The introductory part presents the character of the institution cassation appeal and the position of the Supreme Administrative Court in the structure of the judiciary and its property, including the consideration of remedies and an appeal in cassation. The main part shows the components of a cassation appeal, the grounds and the reasons behind them pointing out the basic requirements in this area outlined by judicial decisions and legal consequences in their absence.

**Keywords:** cassation appeal; base of cassation; justification of foundation cassation