



Warszawa, 06-10-2025 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

V.511.540.2025.DG

Naczelny Sąd Administracyjny
Izba Ogólnoadministracyjna
Wydział III
via ePUAP

Sygn. akt III OPS 3/25

**Zgłoszenie udziału Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu
uchwałodawczym wraz ze stanowiskiem procesowym**

W związku z doręczeniem Rzecznikowi Praw Obywatelskich (dalej także: „**Rzecznik**” lub „**RPO**”) w dniu 1 sierpnia 2025 r. odpisu wniosku Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej także: „**NSA**”) z dnia 22 lipca 2025 r. (BO.511.20.2025) o podjęcie w międzyizbowym składzie siedmiu sędziów NSA uchwały mającej na celu wyjaśnienie:

„Czy zgodnie z art. 37 § 1, art. 46 § 3, art. 175 § 1 oraz art. 194 § 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935, z późn. zm.) pełnomocnictwo do reprezentowania strony w postępowaniu sądowoadministracyjnym przed sądem pierwszej instancji uprawnia do sporządzenia i wniesienia skargi kasacyjnej oraz zażalenia na postanowienie odrzucające skargę kasacyjną?”,

działając na podstawie art. 8 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹ w zw. z art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15

¹ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm., dalej: „**p.p.s.a.**” lub „**ustawa o postępowaniu sądowoadministracyjnym**”.

lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich², Rzecznik Praw Obywatelskich zgłasza udział w tym postępowaniu i wnosi o podjęcie uchwały o następującej treści:

„Pełnomocnictwo udzielone osobie wymienionej w art. 175 § 1 – 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.) do reprezentowania strony w postępowaniu sądowoadministracyjnym przed sądem pierwszej instancji uprawnia do sporządzenia i wniesienia skargi kasacyjnej oraz zażalenia na postanowienie odrzucające skargę kasacyjną”

UZASADNIENIE

1. Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich co do wystąpienia przesłanek do podjęcia uchwały abstrakcyjnej

- (1) W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich przedstawione przez Prezesa NSA zagadnienie prawne daje podstawę do podjęcia uchwały przez skład siedmiu sędziów NSA, ponieważ dotyczy przepisów prawa, których stosowanie wywołało **obiektywny, rzeczywisty i trwały stan rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych**.
- (2) Istotnie bowiem, jak wskazał Prezes NSA, kwestia zakresu uprawnień pełnomocnika ustanowionego do reprezentowania strony w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji, w kontekście składania przez niego skargi kasacyjnej bądź zażalenia na postanowienie ją odrzucające, jest rozstrzygane w orzecznictwie niejednolicie.
- (3) Zgodnie z **pierwszym stanowiskiem**, udzielenie pełnomocnictwa do występowania przed określonym wojewódzkim sądem administracyjnym uprawnia do działania tylko przed tym sądem, a co za tym idzie nie daje podstaw do sporządzenia i wniesienia skargi kasacyjnej oraz zażalenia na jej odrzucenie. W tej grupie orzeczeń podnosi się, że pełnomocnictwo należy interpretować ściśle, a zatem – jeśli wskazano w nim uprawnienie do reprezentacji strony tylko przed danym wojewódzkim sądem administracyjnym – to nie można go traktować jako pełnomocnictwa ogólnego, a jedynie (w zależności od jego treści) jako pełnomocnictwo do prowadzenia poszczególnych spraw albo do niektórych tylko

² T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1264 ze zm.

czynności w postępowaniu³. Pełnomocnictwo upoważniające do dokonywania czynności przed wskazanym konkretnie sądem I instancji upoważnia więc do działania tylko przed tym sądem, a co za tym idzie nie obejmuje umocowania do wniesienia skargi kasacyjnej. Sądem właściwym do jej rozpoznania jest bowiem NSA, a zatem to ten sąd, obok wojewódzkiego sądu administracyjnego, powinien być wymieniony w treści pełnomocnictwa⁴. Ponadto, w ramach referowanych orzeczeń zwraca się uwagę na fakt, że w rozpatrywanym zakresie mowa o pełnomocnikach profesjonalnych (zwłaszcza adwokatach i radcach prawnych), do których stosuje się wyższe wymagania w związku z posiadaną przez siebie wiedzą z zakresu prawa i znajomością procedury sądowej⁵.

- (4) **W drugiej grupie orzeczeń** przyjmuje się z kolei, że pełnomocnictwo do reprezentowania strony przed wojewódzkim sądem administracyjnym upoważnia pełnomocnika do sporządzenia skargi kasacyjnej do NSA. Wskazuje się w nich, że zgodnie z art. 36 p.p.s.a. pełnomocnictwo może być: 1) ogólne – do prowadzenia spraw przed sądami administracyjnymi; 2) do prowadzenia poszczególnych spraw; albo 3) do niektórych tylko czynności w postępowaniu. Jeśli zatem nie jest ono ograniczone tylko do konkretnych czynności (pkt 3 powyżej), to jego zakres określa art. 39 p.p.s.a., a co za tym idzie obejmuje ono umocowanie do: 1) wszystkich łączących się ze sprawą czynności w postępowaniu, nie wyłączając skargi o wznowienie postępowania i postępowania wywołanego jej wniesieniem; 2) udzielenia dalszego pełnomocnictwa na zasadach określonych w odrębnych przepisach; 3) cofnięcia skargi w całości lub w części, jeżeli czynności te nie zostały wyłączone w danym pełnomocnictwie; 4) odbioru kosztów postępowania. Oznacza to, że oba rodzaje pełnomocnictwa – ogólne i do prowadzenia poszczególnych spraw – umocowują pełnomocnika do podejmowania wszelkich łączących się ze sprawą czynności, a więc również do wniesienia skargi kasacyjnej⁶. Doprecyzowując tę kwestię w innych orzeczeniach z tej grupy NSA wskazywał także, że złożenie skargi kasacyjnej to czynność podejmowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym w danej sprawie. Jej wniesienie wszczyna tzw. postępowanie międzyinstancyjne, w ramach którego sąd I instancji bada dopuszczalność skargi kasacyjnej⁷. Dopiero po przekazaniu sprawy przez ten sąd postępowanie kasacyjne zaczyna swój bieg przed NSA. Oznacza to, że dopiero w tym ostatnim postępowaniu

³ Zob. postanowienie NSA z 20.07.2018 r., II FZ 382/18, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, dalej: „CBOSA”.

⁴ Postanowienie NSA z 21.09.2012 r., I GZ 233/12, CBOSA.

⁵ Zob. m.in. postanowienia NSA z 28.07.2021 r., III FZ 365/21 oraz z 16.04.2025 r., II OZ 498/25, CBOSA.

⁶ Zob. m.in. postanowienia NSA z: 8.02.2006 r., II FZ 33/06 oraz 15.12.2009 r., II OZ 1110/09, CBOSA.

⁷ Zob. m.in. postanowienie NSA z 9.09.2008 r., I OZ 660/08, CBOSA.

może być konieczne złożenie kolejnego pełnomocnictwa, które obejmować będzie występowanie przed sądem II instancji. Do złożenia skargi kasacyjnej wystarczające jest zatem legitymowanie się pełnomocnictwem uprawniającym do występowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym⁸. Na rzecz referowanej tezy w orzecznictwie często przytaczane są dwa argumenty zaprezentowane w doktrynie przez J.P. Tarno, które brzmią następująco: „Po pierwsze, orzeczenie WSA jest nieprawomocne, a więc pełnomocnik, któremu się je doręcza, powinien dokonać jego oceny pod kątem zgodności z prawem. W konsekwencji powinien mieć prawo wniesienia środka zaskarżenia – bez konsultacji z mocodawcą, która niejednokrotnie z przyczyn obiektywnych nie będzie możliwa – skoro jest ono ograniczone terminem. Po drugie, badanie dopuszczalności skargi kasacyjnej należy do właściwości WSA, a więc sądu pierwszej instancji (art. 178)⁹”.

- (5) Powyższa rozbieżność znajduje swoje odzwierciedlenie również w zakresie odnoszącym się do zażalenia na postanowienie o odrzuceniu skargi kasacyjnej¹⁰ oraz obejmuje okres od początku obowiązywania ustawy o postępowaniu sądowoadministracyjnym aż do chwili obecnej¹¹.

2. Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich co do treści uchwały

- (6) W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich należy przychylić się do drugiej z opisanych wyżej linii orzeczniczych, a zatem przyjąć, że pełnomocnictwo udzielone osobie, o której mowa w art. 175 § 1 – 3 p.p.s.a. do reprezentowania strony w postępowaniu przed sądem administracyjnym pierwszej instancji uprawnia ją do sporządzenia i wniesienia skargi kasacyjnej oraz zażalenia na jej odrzucenie. Stanowisko to uzasadniają przede wszystkim trzy argumenty.

2.1. Umocowanie do sporządzenia i wniesienia skargi kasacyjnej (zażalenia) wynika z art. 36 pkt 2 w zw. z art. 39 pkt 1 *in principio* p.p.s.a.

⁸ Zob. m.in. postanowienie NSA z 13.06.2023 r., III OZ 277/23, CBOSA.

⁹ J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. V, LEX 2011, kom. do art. 39 p.p.s.a., nt. 6; zob. też m.in. postanowienia NSA z 18.0.2010 r., I OZ 7/10 oraz z 19.11.2014 r., II OZ 1227/14, CBOSA.

¹⁰ Zob. m.in. postanowienia NSA z 25.04.2013 r., I FZ 99/13 oraz z 15.11.2022 r., I GZ 398/22, CBOSA.

¹¹ Zob. m.in.: postanowienia NSA z: 3.06.2025 r., III FSK 507/25; 6.04.2016 r., II FSK 323/14; z 3.07.2008 r., I FSK 1034/08, CBOSA.

- (7) **Po pierwsze**, w obszarze określonym przez Prezesa NSA w analizowanym pytaniu prawnym mamy do czynienia z pełnomocnictwem, o którym mowa w **art. 36 pkt 2 p.p.s.a.**, a więc takim, które upoważnia do prowadzenia poszczególnych spraw. W pytaniu tym wskazano bowiem wprost, że dotyczy ono „pełnomocnictwa do reprezentowania strony w postępowaniu sądowoadministracyjnym przed sądem pierwszej instancji”. Pełnomocnictwo to odnosi się zatem do sytuacji, gdy wynika z niego uprawnienie mandatariusza do reprezentowania strony w określonym postępowaniu sądowoadministracyjnym (np. poprzez wskazanie sygnatury sprawy albo przedmiotu skargi i organu, którego działania lub zaniechania ona dotyczy) przed określonym konkretnie lub jedynie rodzajowo sądem administracyjnym pierwszej instancji. To z kolei oznacza, że jego zakres wyznacza nie tylko jego treść, jak ma to miejsce w przypadku wąskiego pełnomocnictwa z art. 36 pkt 3 p.p.s.a., ale także powszechnie obowiązujące przepisy prawa ustanowione w art. 39 pkt 1-4 p.p.s.a.
- (8) Zgodnie ze wskazanym artykułem, pełnomocnictwo ogólne lub do prowadzenia poszczególnych spraw obejmuje z mocy samego prawa umocowanie do podejmowania szeregu różnych czynności związanych ze sprawą. **Jeśli zatem nie wymienia ono konkretnych czynności, do realizacji których pełnomocnik jest umocowany, ani nie modyfikuje zakresu określonego w art. 39 p.p.s.a., to domniemywa się, że pełnomocnictwo to dotyczy właśnie tych czynności, o których mowa we wskazanym artykule**¹². Wśród nich określono uprawnienia o charakterze konkretnym (pkt 2-4), w ramach których brakuje wskazania wprost na umocowanie do składania środków zaskarżenia od orzeczeń sądu pierwszej instancji, jak i o charakterze ogólnym (pkt 1), które, wobec wymienionego braku, mają kluczowe znaczenie dla analizowanego przypadku. Mianowicie w pkt 1 art. 39 wskazano, że pełnomocnictwo ogólne i do prowadzenia poszczególnych spraw obejmują z mocy samego prawa umocowanie do **wszystkich łączących się ze sprawą czynności w postępowaniu, nie wyłączając skargi o wznowienie postępowania i postępowania wywołanego jej wniesieniem**.
- (9) Powyższe, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, rozumieć należy w następujący sposób. Użyty w ww. przepisie zaimbek „wszystkich” świadczy o tym, że jego celem jest możliwie najszersze ujęcie czynności wchodzących w skład pełnomocnictw z art. 36 pkt 1 i 2 p.p.s.a.. „Wszytstkich” to bowiem forma odmiany zaimka „wszystek”, który – jak podano w Słowniku Języka Polskiego PWN – „(...) komunikuje, że to, o czym mowa w zdaniu, dotyczy całej substancji lub zbiorowości nazywanej przez określany

¹² Tak kwestię tę ujmuje: M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, LEX 2016, kom. do art. 39 p.p.s.a., poz. 1 i 2.

rzeczownik¹³". Tym rzeczownikiem, w analizowanym przypadku, jest słowo „czynności”, które, jak doprecyzowano, mają „łączyć się ze sprawą”, co zdecydowanie potwierdza szerokie znaczenie omawianego przepisu. Poprzez „czynności” na gruncie procedury sądowoadministracyjnej należy bowiem rozumieć wszelkie działania, które strona lub jej pełnomocnik mogą podjąć w tym postępowaniu, a więc zarówno przed sądem I instancji, jak i przed sądem II instancji oraz czynności techniczno-procesowe, takie jak odbiór pism. Dookreślenie „łączących się ze sprawą” oznacza z kolei, że czynności te mają być związane z konkretną sprawą sądowoadministracyjną, a więc dotyczyć jej przedmiotu i toku. Dodatkowo, skoro przepis ten nie określa etapu postępowania, do którego się odnosi, to znaczy, że obejmuje wszystkie instancje. Na tej podstawie można więc przyjąć, że **celami art. 39 p.p.s.a. jest zapewnienie stronie ciągłości reprezentacji w postępowaniu oraz minimalizacja wymogów formalnych względem pełnomocnictwa.**

- (10) Powyższe, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, oznacza, że na pytanie, czy sporządzenie i wniesienie skargi kasacyjnej mieści się w ramach wszystkich czynności łączących się ze sprawą, o których mowa w art. 39 pkt 1 p.p.s.a., odpowiedź powinna być twierdząca. Sporządzenie i wniesienie skargi kasacyjnej (zażalenia) to bowiem czynności procesowe, których może dokonać pełnomocnik strony¹⁴ i które są związane ze sprawą, skoro stanowią środki zaskarżenia od orzeczeń rozstrzygających tę sprawę. Interpretację tę istotnie wzmacnia dalsza część omawianego przepisu, brzmiąca: „nie wyłączając skargi o wznowienie postępowania i postępowania wywołanego jego wniesieniem”. Podkreśla ona bowiem, że „wszystkie czynności” mają nieograniczony zakres, skoro obejmują też umocowanie do wnoszenia i popierania środka nadzwyczajnego, jakim jest skarga o wznowienie postępowania. Z tego względu trudno byłoby też zaakceptować tezę przeciwną do przyjętej w niniejszym stanowisku, zgodnie z którą do art. 39 pkt 1 p.p.s.a. nie obejmuje skargi kasacyjnej i zażalenia na jej odrzucenie, tj. środków prawnych zwyczajnych, jeśli wprost wynika z niego, że zakresowo sięga nawet środków nadzwyczajnych.
- (11) Na tle powyższego, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, stwierdzić należy, że pełnomocnictwo, o którym mowa w pytaniu prawnym Prezesa NSA to pełnomocnictwo do prowadzenia poszczególnych spraw z art. 36 pkt 2 p.p.s.a., a zatem obejmuje ono z mocy samego prawa umocowanie do sporządzenia

¹³ <https://sjp.pwn.pl/slowniki/wszystek.html>.

¹⁴ Warto zaznaczyć, że do samego wniesienia tych środków pełnomocnictwo w ogóle nie jest konieczne, o czym w dalszej części niniejszego pisma.

i wniesienia skargi kasacyjnej (zażalenia), gdyż to wynika z art. 39 pkt 1 *in principio* p.p.s.a., stanowiącego o zakresie pełnomocnictwa takiego rodzaju.

2.2. Skarga kasacyjna oraz zażalenie na postanowienie ją odrzucające to zwyczajne środki prawne przysługujące od orzeczeń nieprawomocnych

- (12) **Po drugie**, w kontekście rozpatrywanego problemu prawnego niebagatelne znaczenie ma fakt, że odnosi się ono do skargi kasacyjnej i zażalenia będącego zwyczajnymi środkami zaskarżenia przysługującymi od orzeczeń nieprawomocnych. Środki te pozostają więc **w ścisłym związku** z wyrokiem bądź postanowieniem sądu pierwszej instancji, wydawanymi w postępowaniach, w których pełnomocnik, o którym mowa w pytaniu prawnym Prezesa NSA, był umocowany. Jeśli zatem mógł on reprezentować stronę w postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym, to powinien, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, móc złożyć akt zaskarżenia od orzeczenia tego sądu kończącego to postępowanie. Tym bardziej, na co zwraca się uwagę w orzecznictwie¹⁵, że skargę kasacyjną (zażalenie) wnosi się za pośrednictwem sądu I instancji oraz, że to ten sąd zajmuje się badaniem jej dopuszczalności. W przypadkach określonych w art. 179a p.p.s.a. może on również uchylić zaskarżony wyrok lub postanowienie i rozpoznać sprawę. Z tych powodów, zdaniem Rzecznika, skargi kasacyjnej (zażalenia) składanej przez pełnomocnika umocowanego do działania przed sądem I instancji, nie można postrzegać jako pierwszą czynność procesową z art. 37 § 1 p.p.s.a. czy jako pismo wnoszone przez pełnomocnika, który w danej sprawie nie złożył jeszcze dokumentów przed sądem (46 § 3 p.p.s.a.).
- (13) Ponadto, na co warto zwrócić uwagę, pytanie prawne Prezesa NSA dotyczy wyłącznie sporządzenia i wniesienia skargi kasacyjnej (zażalenia), a nie reprezentacji strony przez NSA w postępowaniu kasacyjnym. Nawet zatem ścisła interpretacja pełnomocnictwa o treści w tym pytaniu zakreślonej nie wyłącza możliwości przyjęcia tezy Rzecznika, skoro złożenie skargi kasacyjnej następuje przed wojewódzkim sądem administracyjnym.
- (14) Na tle powyższego należy także zaznaczyć, że podkreślanie w niniejszym pytaniu prawnym umocowania do dwóch czynności – sporządzenia i wniesienia skargi kasacyjnej (czy jakiegokolwiek innego środka prawnego), w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich, jest swoistym *superfruum*. Do wniesienia skargi kasacyjnej, jeśli to słowo traktowane jest dosłownie, legitymowanie się pełnomocnictwem w ogóle nie

¹⁵ Zob. m.in. postanowienie NSA z 9.09.2088 r., I OZ 660/08, CBOSA.

jest konieczne. Z tego względu w orzecznictwie¹⁶ zauważa się, że pełnomocnictwo do wniesienia skargi kasacyjnej nie obejmuje w istocie jej wniesienia w ścisłym tego słowa znaczeniu (np. złożenia w biurze podawczym sądu), a uposażania do jej sporządzenia i popierania przed sądem. W tym sensie czasownik „wnieść” jest szerszy znaczeniowo niż „sporządzić”, a co za tym idzie nie ma konieczności wyszczególniania w pełnomocnictwie obu tych czynności. Podobne uwagi należy poczynić, w opinii Rzecznika, względem upoważnienia do „złożenia” skargi kasacyjnej, które również rozumieć należy szeroko, jako obejmujące jej sporządzenie i popieranie¹⁷. Przyjmowanie odmiennego stanowiska, jak trafie podsumował NSA w powoływanym już postanowieniu w sprawie II FZ 551/13, razi formalizmem i nie uwzględnia zasad logiki formalnej”.

2.3. Treść uchwały zaproponowana przez RPO lepiej realizuje prawo do sądu

- (15) **Po trzecie**, zaproponowana w niniejszym stanowisku teza ogranicza formalizm procesowy, co, zdaniem Rzecznika, koreluje z celem art. 39 p.p.s.a., a poprzez to lepiej realizuje prawo do sądu.
- (16) Jak wskazano w pkt 2.1 powyższej art. 39 p.p.s.a. wyznacza zakres pełnomocnictwa ogólnego i do prowadzenia poszczególnych spraw, wprowadzając zasadę, że z mocy prawa obejmują one przede wszystkim umocowanie do dokonywania wszystkich czynności łączących się ze sprawą (pkt 1 *in principio*), jak i szeregu innych, określonych w pkt 1 *in fine* oraz 2-4 tego artykułu. Nie ma więc wątpliwości, że celem powołanej regulacji jest określenie modelowego zakresu wymienionych rodzajów pełnomocnictw, obowiązującego zawsze z mocy prawa, o ile osoby uczestniczące w akcie umocowania nie określiły innego zakresu lub w ogóle nie odniosły się do tej kwestii w dokumencie pełnomocnictwa¹⁸. Innymi słowy, artykuł ten wprowadzono po to, aby zlikwidować konieczność drobiazgowego ujmowania w dokumencie pełnomocnictwa wszystkich czynności, które pełnomocnik może podejmować w imieniu strony. Rozwiązanie to ma więc zminimalizować przeszkody formalne, które mogłyby utrudniać lub uniemożliwiać pełnomocnikowi działanie w imieniu strony.
- (17) Ze względu na powyższe cechy analizowaną regulację, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, należy zaliczyć do grupy zwiększającej efektywność postępowania

¹⁶ Zob. m.in. postanowienia NSA z 24.04.2013 r., I FZ 124/13 oraz z 17.04.2013 r., I FZ 123/13, CBOSA.

¹⁷ Zob. postanowienie NSA z 26.07.2013 r., II FZ 551/13, CBOSA.

¹⁸ J. Drachal, J. Jagielski, M. Cherka, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, R. Stankiewicz, Legalis 2025, kom. do art. 39, nb. 1.

sądowoadministracyjnego. Poprzez ograniczenie formalizmu usprawnia ona bowiem działanie pełnomocnika oraz pozwala na uniknięcie wezwań do uzupełnienia braków formalnych pełnomocnictwa, czym przyczynia się do skrócenia czasu postępowania. To z kolei wzmacnia gwarancję wynikające z prawa do sądu, a w niektórych przypadkach zabezpiecza nawet możliwość jego realizacji, ponieważ nie dopuszcza do utraty uprawnienia do zaskarżenia orzeczenia sądu pierwszej instancji, co może nastąpić w konsekwencji przyjęcia stanowiska przeciwnego do zajętego przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Ponadto teza zaproponowana przez Rzecznika lepiej zabezpiecza interes stron postępowania sądowoadministracyjnego także z tego powodu, że umożliwia podjęcie przez pełnomocnika działania także wówczas, gdy – z jakichkolwiek przyczyn – przed wniesieniem skargi kasacyjnej (zażalenia) nie mógłby się on skontaktować z mocodawcą bądź upoważnić go do złożenia skargi kasacyjnej. Należy zauważyć, że terminy na sporządzenie tych środków są krótkie – 30 dni od doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem (w przypadku skargi kasacyjnej) oraz 7 dni od doręczenia postanowienia (w przypadku zażalenia).

- (18) Jednocześnie należy zaznaczyć, że Rzecznik Praw Obywatelskich ma świadomość potrzeby istnienia regulacji formalnych, jak również zdaje sobie sprawę – na co zwraca uwagę NSA w orzeczeniach dotyczących analizowanego zagadnienia, których konkluzji Rzecznik nie podziela, że – „(...) prawo do sądu nie jest prawem absolutnym, które musi zostać w każdym jednostkowym przypadku bezwzględnie zrealizowane¹⁹”. W analizowanej sytuacji Rzecznik podnosi jednak, że przyjęcie tezy odwrotnej do zaproponowanej przez niego prowadziłoby do naruszenia granic **dopuszczalnego formalizmu**, tj. takiego, który nie narusza warunków sprawiedliwości proceduralnej, do której w literaturze zalicza się **równouprawnienie, efektywność i racjonalność**²⁰. Jak bowiem wskazano wyżej w postępowaniu sądowoadministracyjnym, podobnie jak w innych procedurach²¹, przyjęto zasadę, że zakres pełnomocnictwa szerszego niż tylko do podejmowania konkretnych czynności w postępowaniu, obejmuje z mocy samego prawa szerokie uprawnienia pełnomocnika do działania i imieniu strony, co sprzyja skuteczności zastępstwa procesowego i sprawności postępowania. To pryzmat tych wartości, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, należy również interpretować okoliczności niewymienione w regulacjach takich jak art. 39 p.p.s.a., z których jedną wyraża

¹⁹ Postanowienie NSA z 16.04.2025 r., II OZ 498/25, CBOSA.

²⁰ S. Cieślak, *Formalizm postępowania. Cywilnego*, Warszawa 2008, s. 111–116, 344–355.

²¹ Zob. art. 91 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1568 ze zm.).

pytanie prawne zadane przez Prezesa NSA w niniejszym postępowaniu. Idąc tym tokiem rozumowania, w ocenie Rzecznika, wymienione wyżej względy efektywności oraz powołane argumenty racjonalistyczne zdecydowanie przemawiają na rzecz tezy o objęciu pełnomocnictwem do reprezentowania strony w postępowaniu sądowoadministracyjnym przed sądem pierwszej instancji umocowania do sporządzenia i wniesienia skargi kasacyjnej oraz zażalenia na postanowienie odrzucające skargę kasacyjną.

- (19) Stanowisko powyższe wzmacnia również fakt, że argumenty przytaczane w orzecznictwie prezentującym pogląd odmienny od tego przedstawionego w niniejszym piśmie nie są w stanie przeważać racji wskazanych przez Rzecznika. Sprowadzają się one bowiem zasadniczo do twierdzenia, że pełnomocnictwo, zwłaszcza udzielone profesjonalście, należy interpretować ściśle, a co za tym idzie, pełnomocnictwo, o którym mowa w pytaniu prawnym Prezesa NSA, obejmuje wyłącznie dany wojewódzki sąd administracyjny. Argumenty te dotyczą więc tylko względów formalistycznych, pomijając wszelkie inne wartości, takie jak efektywność postępowania czy wzmacnianie ochrony praw i wolności jednostki. W szczególności przyjęcie stanowiska przeciwnego do tego zajętego przez Rzecznika nie tylko prowadzi do **przedłużenia się postępowania**²², ale może również skutkować **zamknięciem drogi do zaskarżenia orzeczenia sądu pierwszej instancji**, co następuje w razie nieuzupełnienia braku formalnego w postaci pełnomocnictwa o treści zgodnej z wezwaniem sądu.
- (20) W tym kontekście warto także dodać, że przyjęcie stanowiska Rzecznika nie niesie ryzyka naruszenia interesów strony reprezentowanej przez mandatariusza legitymującego się pełnomocnictwem o treści wskazanej w pytaniu prawnym Prezesa NSA. Odnosi się ono bowiem wyłącznie do pełnomocnika profesjonalnego bądź osoby dysponującej wyspecjalizowaną wiedzą prawniczą (co zostało doprecyzowane w zaproponowanej przez Rzecznika tezie uchwały), która posiada kompetencje do oceny orzeczenia sądu pierwszej instancji pod względem jego zgodności z prawem oraz należytej ochrony interesów mocodawcy, a tym samym o zasadności wniesienia środka zaskarżenia. Należy również zauważyć, iż w sytuacji, gdyby strona nie wyrażała woli złożenia takiego środka, przysługuje jej uprawnienie do jego cofnięcia, a dodatkową gwarancją ochrony jej praw procesowych stanowi

²² Stosunkowo długo trwa proces, w którym sąd pierwszej instancji wzywa do uzupełnienia braków formalnych pełnomocnictwa uprawniającego do złożenia skargi kasacyjnej i oczekuje na jego uzupełnienie, a jeszcze dłużej zwrot skargi kasacyjnej przez NSA do właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego w celu uzupełnienia dostrzeżonych braków w zakresie treści pełnomocnictwa.

zakaz *reformationis in peius*. Ponadto, co można wyczytać z uzasadnień orzeczeń podejmowanych przez sądy administracyjne w analizowanym obszarze, pełnomocnictwo o treści tożsamej z pytaniem prawnym Prezesa NSA ma nierzadko na celu objęcie całego postępowania sądowoadministracyjnego, tj. zarówno przed sądem pierwszej instancji, jak i przed NSA. Wskazanie w nim konkretnego wojewódzkiego sadu administracyjnego służy często jedynie scharakteryzowaniu postępowania, którego umocowanie dotyczy oraz odróżnieniu go od wcześniejszego postępowania administracyjnego. Brak wyraźnego zaznaczenia, że obejmuje ono również postępowanie przed sądem drugiej instancji, ma więc najczęściej charakter przeoczenia, a nie świadomego ograniczenia.

- (21) Podsumowując, w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich, na zadane przez Prezesa NSA pytanie prawne należy odpowiedzieć w ten sposób, że pełnomocnictwo do reprezentowania strony w postępowaniu sądowoadministracyjnym przed sądem pierwszej instancji uprawnia do sporządzania i wniesienia skargi kasacyjnej oraz zażalenia na jej odrzucenie. Wykładnia przepisów formalnych powinna bowiem zawsze uwzględniać cel i istotę danej regulacji oraz instytucji, której dotyczą. Jak trafnie podnosi się w literaturze, przepisy statuujące określone wymagania co do formy procesowej nigdy nie stanowią celu samego w sobie²³. Skoro zatem, jak wykazano wyżej, stanowisko Rzecznika znajduje oparcie w wynikach wykładni przepisów ustawy o postępowaniu sądowoadministracyjnym odnoszących się do pełnomocnictwa, jak i w konieczności zabezpieczenia gwarancji wynikających z prawa do sądu, to utrzymywanie poglądu przeciwnego byłoby przejawem nadmiernego formalizmu.

Z powyższych względów Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi o podjęcie uchwały o treści wskazanej na wstępie.

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

²³ A. Łazarska, *Proces sądowego wymierzania sprawiedliwości*, LEX 2025, r. XVI, pkt 2.