

UCHWAŁA

Warszawa, dnia 2 lutego 2026 r.

Naczelnny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Jerzy Siegień

Sędziowie NSA: Anna Apollo (sprawozdawca),
Iwona Bogucka (współsprawozdawca),
Arkadiusz Cudak,
Wojciech Kręcisz,
Ryszard Pęk,
Małgorzata Pocztarek

Protokolant: starszy asystent sędziego Anna Górńska,
przy udziale prokuratora Prokuratury Krajowej
po rozpoznaniu w dniu 2 lutego 2026 r.

na posiedzeniu jawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej
wniosku Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego
z dnia 23 czerwca 2025 r., znak: BO.511.14.2025

o podjęcie przez skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego
na podstawie art. 36 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów
administracyjnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1267) i art. 15 § 1 pkt 2 w zw. z art. 264 § 2
ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami
administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.) uchwały mającej na celu
wyjaśnienie:

„Czy podpisanie skargi przez osobę, która nie może być pełnomocnikiem, bądź która
nie przedstawiła pełnomocnictwa stanowi brak formalny, który może podlegać
uzupełnieniu przez wezwanie strony do podpisania skargi na podstawie art. 49 § 1 w
zw. z art. 57 § 1 i w zw. z art. 46 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo
o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.),

czy też w takim wypadku skarga powinna zostać odrzucona zgodnie z art. 49 § 1 w zw. z art. 46 § 3 w zw. z art. 58 § 1 pkt 3 powołanej ustawy ?”

podjął następującą uchwałę:

„Podpisanie skargi przez osobę, która nie przedstawiła dokumentu pełnomocnictwa stanowi brak formalny skargi podlegający usunięciu, na podstawie art. 49 § 1 w związku z art. 57 § 1 i w związku z art. 46 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.), przez jej wezwanie do dołączenia dokumentu pełnomocnictwa; nieusunięcie braku formalnego skargi stanowi podstawę do jej odrzucenia zgodnie z art. 58 § 1 pkt 3 w związku z art. 49 § 1 i w związku z art. 46 § 3 powołanej ustawy”.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Starszy Sekretarz Sądowy

Paulina Mordwa

Uzasadnienie

I. Wnioskiem z 23 czerwca 2025 r. B0.511.14.2025 Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, działając na podstawie art. 36 § 1 i 2 ustawy z 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jednolity Dz.U. z 2024 r., poz. 1267) i art. 15 § 1 pkt 2 w zw. z art. 264 § 2 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz.U. z 2024 r. poz. 935, ze zm., dalej: P.p.s.a.) wniósł o podjęcie uchwały wyjaśniającej: „Czy podpisanie skargi przez osobę, która nie może być pełnomocnikiem, bądź która nie przedstawiła pełnomocnictwa stanowi brak formalny, który może podlegać uzupełnieniu przez wezwanie strony do podpisania skargi na podstawie art. 49 § 1 w zw. z art. 57 § 1 i w zw. z art. 46 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.), czy też w takim wypadku skarga powinna zostać odrzucona zgodnie z art. 49 § 1 w zw. z art. 46 § 3 w zw. z art. 58 § 1 pkt 3 powołanej wyżej ustawy?”.

We wniosku wskazano, że zgodnie z art. 34 P.p.s.a. strony i ich organy lub przedstawiciele ustawowi mogą działać przed sądem osobiście lub przez pełnomocników. Stosownie do art. 37 § 1 P.p.s.a. pełnomocnik obowiązany jest przy pierwszej czynności procesowej dołączyć do akt sprawy pełnomocnictwo z podpisem mocodawcy lub wierzytelny odpis pełnomocnictwa. Z kolei w myśl art. 46 § 3 P.p.s.a., do pisma należy dołączyć pełnomocnictwo lub jego wierzytelny odpis, jeżeli pismo wnosi pełnomocnik, który w danej sprawie nie złożył jeszcze tych dokumentów przed sądem.

Stosownie natomiast do art. 49 § 1 i 2 P.p.s.a., jeżeli pismo strony nie może otrzymać prawidłowego biegu wskutek niezachowania warunków formalnych, przewodniczący wzywa stronę o jego uzupełnienie lub poprawienie w terminie siedmiu dni pod rygorem pozostawienia pisma bez rozpoznania, chyba że ustawa stanowi inaczej (§ 1). Jeżeli strona nie uzupełniła lub nie poprawiła pisma w terminie, przewodniczący zarządza pozostawienie pisma bez rozpoznania. Na zarządzenie przysługuje zażalenie (§ 2). Zgodnie zaś z art. 58 § 1 pkt 3 P.p.s.a. sąd odrzuca skargę gdy nie uzupełniono w wyznaczonym terminie braków formalnych skargi.

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazał, że wniosek o podjęcie uchwały jest zasadny wobec zarysowania się dwóch przeciwstawnych poglądów dotyczących wezwania strony do uzupełnienia braków formalnych skargi przez jej

podpisanie w sytuacji, w której skarga została podpisana przez osobę, która nie może być pełnomocnikiem, bądź nie przedstawiła pełnomocnictwa.

We wniosku wskazano także, że oba rozbieżne poglądy znajdują odzwierciedlenie w podobnej liczbie orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego.

1. W pierwszym nurcie orzeczniczym przyjmuje się, że w sytuacji, gdy skargę w imieniu skarżącego podpisała osoba legitymująca się wadliwym pełnomocnictwem, nie mogąca być pełnomocnikiem, pojawia się brak formalny skargi, który można usunąć wzywając skarżącego, na podstawie art. 49 § 1 P.p.s.a., do osobistego podpisania skargi. Dopiero nieusunięcie braku w ustawowym terminie 7 dni daje podstawę do odrzucenia skargi na podstawie art. 58 § 1 pkt 3 P.p.s.a. Tak też czynią wojewódzkie sądy administracyjne, a część składów Naczelnego Sądów Administracyjnych utrzymuje te rozstrzygnięcia w mocy.

Dla poparcia swojej argumentacji odwołują się do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 czerwca 2005 r., sygn. akt I FSK 20/05, w którym wyrażono pogląd, że brak jest podstaw do odrzucenia skargi z uwagi na wadliwe pełnomocnictwo osoby, która ją sporządziła w imieniu skarżącego, gdyż w postępowaniu przed sądem administracyjnym pierwszej instancji nie ma wymogu sporządzania skargi przez zawodowego pełnomocnika. Dlatego skargę podpisaną w imieniu skarżącego przez osobę, która nie może go reprezentować można odrzucić dopiero wówczas, gdy nie zatwierdzi tej czynności swoim podpisem skarżący, po prawidłowym wezwaniu go do takiego działania. W wyroku z 17 listopada 2017 r., sygn. akt I OSK 203/16 NSA, dzieląc pogląd wyrażony w wyroku NSA z 16 czerwca 2005 r. w sprawie o sygn. akt I FSK 20/05, podkreślił, że dla zastosowania omawianej procedury nie ma znaczenia powód, dla którego dana osoba nie może być pełnomocnikiem strony. W tych warunkach Sąd I instancji, w trybie art. 49 § 1 P.p.s.a., zobowiązany jest wezwać skarżących do osobistego podpisania skarg. Dopiero niewykonanie tego wezwania mogłoby stanowić podstawę do odrzucenia skarg na podstawie art. 58 § 1 pkt 3 P.p.s.a.

W orzecznictwie podnosi się również, że wykładnia art. 49 § 1 P.p.s.a. dokonana przez pryzmat konstytucyjnej zasady prawa strony do sądu (art. 45 Konstytucji Rzeczypospolitej) prowadzi do konstatacji, iż odrzucenie skargi bez bezpośredniego wezwania strony do jej podpisania w określonym stanie prawnym wypełnia przesłankę nieważności postępowania sądowego z art. 183 § 2 pkt 5 P.p.s.a. NSA w postanowieniu z 3 października 2018 r. sygn. akt II GZ II 326/18

podkreślił, że skarga na decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego mogła zostać wniesiona przez samą stronę. Zatem należy przyjąć, że strona mogła w pełnym zakresie uzupełnić braki takiej skargi przez jej podpisanie. Prawo do zastępstwa procesowego jest ściśle związane z prawem do sądu. Wykładnia przepisów dotyczących działania pełnomocnika nie powinna ograniczać stronie realizacji tego prawa. Podpisanie skargi przez osobę, która nie może być pełnomocnikiem, bądź która pełnomocnictwa takiego nie przedstawiła, jest brakiem formalnym, który może podlegać usunięciu przez wezwanie strony do podpisania skargi na podstawie art. 49 § 1 P.p.s.a. w zw. z art. 57 § 1 i w zw. z art. 46 § 1 pkt 4 P.p.s.a. (por. postanowienia NSA z dnia: 12 grudnia 2005 r., sygn. akt I GSK 2703/05; 13 stycznia 2012 r., sygn. akt II OSK 2634/11; 18 marca 2014 r., sygn. akt I OSK 465/14; 25 września 2014 r., sygn. akt II OSK 2509/14; 19 maja 2015 r., sygn. akt II OSK 1082/15).

Powyższe stanowisko zostało podzielone przez NSA w postanowieniu z 19 stycznia 2022 r., sygn. akt II GZ 493/21 jak również w postanowieniach NSA m.in.: z 19 lutego 2020 r., sygn. akt I OZ 50/20, z 28 kwietnia 2020 r., sygn. akt I GZ 80/20, z 30 lipca 2020 r., sygn. akt I GZ 159/20, z 20 stycznia 2021 r., sygn. akt I GZ 407/20, z 13 kwietnia 2021 r., sygn. akt II GZ 108/21, z 6 czerwca 2022 r., sygn. akt I FZ 44/22, z 27 czerwca 2023 r., sygn. akt II GZ 196/23, z 27 marca 2025 r., sygn. akt I FZ 20/25.

2. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazał we wniosku, że w myśl drugiego poglądu, z regulacji art. 58 § 1 pkt 3 P.p.s.a. w sposób jednoznaczny wynika obowiązek sądu odrzucenia skargi w przypadku nieuzupełnienia w wyznaczonym terminie jej braków formalnych. Sąd nie ma kompetencji do uznania, że nieuzupełniony istotny brak formalny skargi (jakim jest brak dokumentu stwierdzającego umocowanie do reprezentacji strony przez osobę, która udzieliła pełnomocnictwa) - może stać się innego rodzaju brakiem formalnym (brakiem podpisu strony pod skargą), który w dalszym ciągu podlegałby uzupełnieniu. Nieuzupełnienie braku formalnego skargi, w sytuacji gdy brak był istotny, a wezwanie do jego usunięcia było precyzyjne i prawidłowo doręczone, obliuguje wojewódzki sąd administracyjny do odrzucenia skargi, nie dając żadnego w tym względzie wyboru. Wezwanie skarżącego do podpisania skargi osobiście prowadziłoby do uprzywilejowania stron korzystających z usług profesjonalnych pełnomocników względem stron, które z takiej możliwości nie korzystają. W przypadku stron, które

występują przed sądem administracyjnym bez pełnomocnika profesjonalnego, skarga, której brak formalny (np. w postaci braku podpisu pod skargą) nie zostanie uzupełniony w wyznaczonym terminie, winna zostać odrzucona na podstawie art. 58 § 1 pkt 3 P.p.s.a. bez ponownego wezwania strony do uzupełnienia jej braków.

W postanowieniu z 11 lipca 2023 r., sygn. akt II GZ 236/23, Naczelny Sąd Administracyjny podniósł, że nieuzupełnienie braku formalnego skargi przez przedłożenie pełnomocnictwa obliguje sąd do odrzucenia skargi. Stanowisko to wynika z wykładni językowej art. 46 § 3 w zw. z art. 58 § 1 pkt 3 P.p.s.a. Dołączenie pełnomocnictwa lub jego odpisu jest wymogiem formalnym pisma strony wnoszonego przez pełnomocnika, który w „danej sprawie” nie złożył jeszcze tych dokumentów przed sądem. Przepis art. 58 § 1 pkt 3 P.p.s.a. należy odczytywać łącznie z art. 49 P.p.s.a. przewidującym wezwanie do uzupełnienia braku formalnego. Co za tym idzie, skarga podlega odrzuceniu w razie nieuzupełnienia braków formalnych istotnych, a więc takich, w przypadku których pismo strony nie może otrzymać prawidłowego biegu. Podkreślono, że nieprzedłożenie pełnomocnictwa nie pozwala na nadanie skardze prawidłowego biegu. Zdaniem Sądu, wynik wykładni językowej art. 46 § 3 w zw. z art. 58 § 1 pkt 3 P.p.s.a. jest zbieżny z wynikiem wykładni funkcjonalnej i systemowej. NSA podniósł, że skoro strona działa przez pełnomocnika, to działania lub zaniechania pełnomocnika wywołują bezpośredni skutek dla mocodawcy. Jakkolwiek wezwanie do usunięcia braku formalnego jest adresowane do pełnomocnika, to z prawnego punktu widzenia, do usunięcia braku wezwana jest strona i ona ponosi konsekwencje braku reakcji pełnomocnika na wezwanie do usunięcia braku. Sąd, wzywając stronę do usunięcia braku formalnego nieusuniętego przez pełnomocnika, musiałby zignorować fakt nieusunięcia braku formalnego przez pełnomocnika, mówiąc inaczej — odmówiłby zastosowania rygoru wskazanego w art. 46 § 3 w zw. z art. 58 § 1 pkt 3 P.p.s.a. Sąd nie ma kompetencji do uznania, że nieuzupełniony istotny brak formalny skargi (jakim jest brak dokumentu pełnomocnictwa upoważniającego sporządzającego skargę pełnomocnika) może stać się innego rodzaju brakiem formalnym (brakiem podpisu strony pod skargą), który w dalszym ciągu podlegałby uzupełnieniu. NSA wskazał też, że z postanowień art. 49 § 1 w zw. z art. 58 § 1 pkt 3 P.p.s.a. nie wynika obowiązek sądu podjęcia dalszych czynności w celu potwierdzenia istnienia pełnomocnictwa, w szczególności wezwania strony do podpisania skargi lub potwierdzenia czynności pełnomocnika.

Podobne zapatrywania wyrażono m. in. w postanowieniach NSA: z 29 listopada 2023 r., sygn. akt I FZ 248/23, z 21 grudnia 2023 r., sygn. akt I FZ 310/23, z 18 lipca 2024 r., sygn. akt I OZ 376/24, z 6 maja 2025 r., sygn. akt II GZ 258/25.

Podsumowując drugi z wyrażonych poglądów, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego przytoczył stanowisko wyrażone w postanowieniu NSA z 25 maja 2023 r., sygn. akt III FZ 582/22, w którym NSA podniósł, że ustanowienie profesjonalnego pełnomocnika powinno być gwarancją dla strony, że będzie należycie reprezentowana w toczącym się postępowaniu. Za błędy i zaniechania pełnomocnika ustanowionego w sprawie odpowiedzialność ponosi jego mocodawca. Mocodawca, w tym przypadku skarżący, ponosi więc ryzyko ujemnych skutków niestaranego zachowania się swego pełnomocnika. Sąd podkreślił, że mając na uwadze dobro prawem chronione, jakim jest prawo do sądu, stronie należy umożliwić uzupełnienie braków formalnych skargi. Jeżeli jednak z takiej możliwości strona nie skorzystała w sposób odpowiedni, to ponosi konsekwencje procesowe swego zaniedbania.

II. Prokurator Prokuratury Krajowej sformułował swoje stanowisko w piśmie z 12 sierpnia 2025 r., w którym wniósł o podjęcie uchwały o treści:

„Podpisanie skargi przez osobę, która nie może być pełnomocnikiem, stanowi brak formalny skargi, który może podlegać uzupełnieniu przez wezwanie strony do podpisania skargi na podstawie art. 49 § 1 w związku z art. 57 § 1 i w związku z art. 46 § 1 pkt 4 P.p.s.a., natomiast w przypadku podpisania skargi przez osobę, która nie przedstawiła pełnomocnictwa i pomimo wezwania, braku tego w terminie nie uzupełniła, skarga podlega odrzuceniu, zgodnie z art. 49 § 1 w związku z art. 46 § 3 i w związku z art. 58 § 1 pkt 3 P.p.s.a.”

Zdaniem Prokuratora Generalnego, akceptacja stanowiska, zgodnie z którym niewykonanie przez pełnomocnika, wezwanego do tego na podstawie art. 49 § 1 P.p.s.a., obowiązku przedłożenia w określonym terminie udzielonego mu pełnomocnictwa, uruchamia drugi etap procedury uzupełnienia tego braku, tym razem z udziałem strony, bez wątpienia stanowi jej uprzywilejowanie w stosunku do sytuacji strony działającej bez pełnomocnika.

Prowadził to do kolizji z zasadą równości wobec prawa gwarantowaną przez art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, nakazującą równe traktowanie podmiotów o tożsamym albo podobnym statusie lub znajdujących się w takiej samej albo porównywalnej sytuacji. Nie ulega bowiem wątpliwości, że konsekwentnie wskazywaną w

orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, poczynsz od wyroku z dnia 6 maja 1998 r., sygn. K 37/97, cechą relewantną, uzasadniającą wymóg traktowania w sposób równy podmiotu działającego w sądownoadministracyjnym samodzielnie oraz podmiotu korzystającego w tym postępowaniu z pomocy pełnomocnika, jest status strony tego postępowania.

Naruszenie zasady równości wobec prawa i swoista nadmiarowość dwuetapowej procedury uzupełniania braku formalnego przemawiają przeciwko akceptacji stanowiska, przewidującego wezwanie strony do podpisania skargi w przypadku nieprzedłożenia przez pełnomocnika dokumentu potwierdzającego udzielone mu upoważnienie do działania w tym charakterze.

III. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie procesowym z 2 września 2025 r. zgłosił swój udział w postępowaniu uchwałodawczym oraz zaprezentował swoje stanowisko w sprawie, zgodnie z którym „Podpisanie skargi przez osobę, która nie może być pełnomocnikiem bądź przez osobę, która nie przedstawiła, pomimo wezwania sądu, pełnomocnictwa, stanowi brak formalny w postaci braku podpisu strony, do uzupełnienia którego sąd jest zobowiązany wezwać bezpośrednio stronę na podstawie art. 49 § 1 w zw. z art. 57 § 1 i w zw. z art. 46 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.)”.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, do momentu wpłynięcia do sądu pełnomocnictwa (lub jego wierzytelnego odpisu) sąd może jedynie domniemywać (np. na podstawie podpisu pod skargą), że pełnomocnictwo zostało udzielone, jednak, aby przyjąć, że pełnomocnik rzeczywiście został ustanowiony w danej sprawie, a co za tym idzie, że stał się on „podmiotem wszystkich praw i obowiązków procesowych strony pozostających w zakresie pełnomocnictwa”, konieczne jest wykazanie umocowania, z czym ustawodawca utożsamia złożenie do akt sprawy pełnomocnictwa lub jego wierzytelnego odpisu (zob. art. 37 § 1 P.p.s.a.). Innymi słowy, pełnomocnikiem przed sądem administracyjnym w rozpatrywanym przypadku jest osoba, której umocowanie do działania w danej sprawie wynika ze znajdującego się w aktach sprawy pełnomocnictwa (lub jego wierzytelnego odpisu), sporządzonego zgodnie z wymaganiami określonymi w Rozdziale 3 Działu II P.p.s.a. Ergo, do bycia pełnomocnikiem procesowym, prócz posiadania umocowania, konieczne jest też jego wykazanie przed sądem.

Oznacza to, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, że jeśli osoba, która podpisała skargę nie wykazała swojego umocowania, to sąd nie może traktować jej jak pełnomocnika strony, a w szczególności wywodzić dla strony negatywnych konsekwencji wynikających z działania lub braku działania takiej osoby.

Rozpatrując przedstawione zagadnienie prawne, skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 15 § 1 pkt 2 P.p.s.a., warunkiem rozpoznania wniosku uprawnionego podmiotu o podjęcie uchwały jest wystąpienie sytuacji, gdy stosowanie przepisu, który ma być wyjaśniany, wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Przejawem rozbieżności jest sytuacja, w której zagadnienie prawne wynikające z określonych przepisów nie było w dotychczasowym orzecznictwie rozstrzygane w sposób jednolity, w konsekwencji wydawane są przez sądy różne rozstrzygnięcia na tej samej podstawie prawnej i w analogicznym stanie faktycznym (uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 23.06.2003 r., FPS 2/03, ONSA 2003, nr 4, poz. 118; A. Skoczylas, Działalność uchwałodawcza Naczelnego Sądu Administracyjnego, Warszawa 2004, s. 122). Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu wydanym w składzie siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 grudnia 2014 r. sygn. akt II OPS 2/14, dotyczącym przesłanek podjęcia uchwały abstrakcyjnej wskazał nadto, że przez istnienie rozbieżności należy rozumieć nie tylko różnice poglądów prawnych wyrażanych w orzecznictwie, ale także tendencję do utrwalania się określonych stanowisk interpretacyjnych (por. postanowienie NSA z 30 października 2007 r., II GPS 1/07, ONSAiWSA 2008, nr 1, poz. 6). Rozbieżność w orzecznictwie musi być trwała i rzeczywista, co z kolei implikuje i pogłębia dalsze niejednolite stosowanie prawa (zob. uchwały składu siedmiu sędziów NSA z: 11 grudnia 2017 r., II OPS 2/17, ONSAiWSA 2018, nr 2, poz. 20 oraz 16 kwietnia 2024 r., III OPS 1/23, ONSAiWSA 2024, nr 4, poz. 41).

W konsekwencji, przedmiotem uchwały abstrakcyjnej nie mogą być przepisy, które nie stanowiły podstawy prawnej orzekania, albo te przepisy, które stanowiąc taką podstawę prawną, nie wywołały rozbieżności w orzecznictwie. W związku ze związaniem dla składów orzekających, wynikającym z art. 269 § 1 P.p.s.a., skład poszerzony Naczelnego Sądu Administracyjnego nie może objąć zakresem uchwały zagadnienia, które uprzednio nie stało się przedmiotem kontrowersji i nie skutkowało odmiennymi stanowiskami w orzecznictwie, stanowiłoby to bowiem wyprzedzające

rozstrzygnięcie w sposób wiążący kwestii, która przy rozpoznawaniu indywidulanych spraw nie była problematyczna, a w konsekwencji nie doczekała się rozbieżnej argumentacji.

Przedstawione przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego zagadnienie prawne odpowiada warunkom określonym w art. 15 § 1 pkt 2 P.p.s.a., spełniona została przesłanka dla wystąpienia z wnioskiem o podjęcie przez Naczelny Sąd Administracyjny uchwały abstrakcyjnej. Przytoczone we wniosku wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego odzwierciedlają istnienie rozbieżności co do tego, jakie skutki procesowe łączą się z sytuacją, gdy skarga została podpisana przez osobę, która mimo wezwania, nie przedłożyła pełnomocnictwa. Wniosek adekwatnie przedstawia też argumentację podawaną dla uzasadnienia każdego ze stanowisk, dotyczących takiej sytuacji.

Skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego dostrzega, że ze względu na sformułowanie, wniosek o podjęcie uchwały literalnie obejmuje także sytuację, gdy skarga została podpisana przez osobę nie mogącą być pełnomocnikiem, mimo że wymienione we wniosku przepisy procedury sądowoadministracyjnej nie obejmują art. 35 P.p.s.a. Analiza uzasadnienia wniosku wskazuje jednak, że ta kwestia nie była przedmiotem kontrowersji w orzecznictwie.

Zgodnie z art. 268 P.p.s.a., wniosek o podjęcie uchwały wymaga uzasadnienia. W uzasadnieniu wniosku należy wskazać konkretne przepisy prawa oraz to, w jaki sposób ich stosowanie wywołało w orzecznictwie sądów administracyjnych rozbieżności (A. Kabat [w:] B. Dauter, M. Niezgódka-Medek, A. Kabat, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, wyd. IX, Warszawa 2024, art. 268, teza 2). Zasadnie zwraca się przy tym uwagę, że Naczelny Sąd Administracyjny przy rozważaniu istoty wyjaśnianego zagadnienia prawnego nie jest ograniczony do osnowy wniosku. Uzasadnienia wystąpień o podjęcie uchwały zawierają z reguły wyczerpującą argumentację zmierzającą do wykazania zarówno istnienia przesłanek niezbędnych do skorzystania z danej procedury, jak i charakteru oraz przyczyny powstania przedstawionych wątpliwości prawnych. Stąd przy ustalaniu dopuszczalnego zakresu uchwały należy mieć na uwadze także te wywody uzasadnienia wniosku lub postanowienia, które dotyczą wskazanych kwestii (A. Skoczylas, Glosa do uchwały NSA z 21.10.2002 r., OPS 9/02, OSP 2003, nr 3, s. 143–144). Wyrazem akceptacji powyższego poglądu jest stanowisko NSA zajęte w uchwale siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 kwietnia 2008 r.,

II FPS 1/08 (ONSAiWSA 2008, nr 3, poz. 42.) w której przyjęto, że dopiero wnikliwe rozważanie argumentacji podanej w uzasadnieniu wniosku pozwoliło Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu na pełne określenie sensu problemu prawnego ujętego w ośniewie tego pisma (A. Kabat [w:] B. Dauter, M. Niezgódka-Medek, A. Kabat, Prawo..., teza 5).

Kwestia podpisania skargi przez osobę niemogącą być pełnomocnikiem, nie jest zagadnieniem związanym z brakiem pełnomocnictwa, stanowi problem istotny z punktu widzenia przepisów również wówczas, gdy pełnomocnictwo zostało dołączone. Analiza wyroków powołanych w uzasadnieniu wniosku Prezesa NSA prowadzi do konkluzji, że zarówno w orzeczeniach reprezentujących stanowisko pierwsze, jak i reprezentujących stanowisko drugie, w stanach faktycznych rozpoznawanych spraw nie pojawia się problem, że dana osoba nie należy do kręgu podmiotów mogących być pełnomocnikiem w postępowaniu przed sądem administracyjnym. Kwestia ta pojawia się natomiast w argumentacji składów orzekających przychylających się do stanowiska pierwszego (o zasadności wezwania strony do podpisania skargi w sytuacji, gdy mimo wezwania sądu do przedstawienia pełnomocnictwa, umocowanie pełnomocnika nie zostało wykazane), ze względu na uznanie, że nie ma znaczenia powód, dla którego dana osoba nie może reprezentować strony. Jest to argumentacja, która do wspólnej kategorii zalicza obie sytuacje: brak możliwości bycia pełnomocnikiem i brak umocowania do reprezentowania strony (brak pełnomocnictwa), łącząc z każdym z tych przypadków taki sam skutek, związany z koniecznością wezwania strony do podpisania skargi (tak np. w wyrokach o sygn. I GZ 80/20, II GZ 108/21, I FZ 44/22, I FZ 20/25). Natomiast argumentacja przedstawiana w ramach konkurencyjnej linii orzeczniczej kwestię sporną rozstrzyga odmiennie wyłącznie w odniesieniu do przypadków, gdy wnoszący skargę powołuje się na działanie w charakterze pełnomocnika, ale nie przedkłada, mimo wezwania, pełnomocnictwa.

Na tej podstawie skład siedmiu sędziów NSA przyjął, że zagadnienie, które wywołało rozbieżność w orzecznictwie dotyczy stosowania wskazanych we wniosku przepisów ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w odniesieniu do przypadków, gdy wniesienie skargi miało miejsce z powołaniem się na pełnomocnictwo, co łączy się z obowiązkiem jego przedłożenia, zaś pełnomocnik podpisany pod skargą, mimo wezwania do przedłożenia pełnomocnictwa, obowiązku tego nie dopełnił.

2. Przechodząc do rozstrzygnięcia przedstawionego zagadnienia należy wskazać, że z normy art. 34 P.p.s.a. stanowiącej, że strony i uczestnicy postępowania mogą działać przez pełnomocnika, wynika uprawnienie dla stron do jego ustanowienia, a nie obowiązek. Stosownie do treści art. 46 § 3 P.p.s.a., warunkiem formalnym pisma procesowego wniesionego przez pełnomocnika jest dołączenie do niego pełnomocnictwa, jeżeli wcześniej nie zostało złożone. Przy czym, zgodnie z art. 37 § 1 P.p.s.a., pełnomocnik obowiązany jest przy pierwszej czynności procesowej, a do takiej kategorii czynności należy zaliczyć wniesienie skargi, dołączyć do akt sprawy sądowoadministracyjnej pełnomocnictwo z podpisem mocodawcy lub uwierzytelniony odpis pełnomocnictwa. Do dochowania warunków formalnych pisma procesowego nie wystarcza złożenie przez pełnomocnika dowolnego pełnomocnictwa, lecz musi to być dokument pełnomocnictwa odpowiadający niezbędnym wymaganiom przypisanym dla pełnomocnictwa procesowego, z którego wynika upoważnienie do działania w imieniu strony w danej sprawie. Pełnomocnictwo jest bowiem oświadczeniem woli upoważniającym określoną osobę do działania w imieniu i ze skutkiem dla reprezentowanego. W wypadku pełnomocnictwa procesowego do reprezentowania strony w postępowaniu sądowoadministracyjnym zakres umocowania określa art. 39 P.p.s.a. Powołana ustawa nie wyklucza w art. 40 możliwości jego ograniczenia, ani innych zmian zakresu umocowania. Wymagają one jednak ujęcia w treści pełnomocnictwa.

Pełnomocnictwo procesowe kształtuje autonomiczny stosunek prawny, którego istotnym elementem jest stosunek zewnętrzny zachodzący pomiędzy pełnomocnikiem a sądem i drugą stroną postępowania sądowoadministracyjnego, normowany przepisami prawa procesowego o charakterze bezwzględnie obowiązującym. Zatem sąd i strona przeciwna może uznać za pełnomocnika tylko osobę działającą z właściwym umocowaniem, która wykaże swe umocowanie odpowiednim dokumentem pełnomocnictwa. Ze względu na wymaganie wynikające z art. 37 § 1 P.p.s.a wskazane jest, aby pełnomocnictwo (rozumiane jako umocowanie) było udzielane w formie pisemnej, a więc, by mocodawca łączył swoje oświadczenie z wydaniem pełnomocnikowi dokumentu stwierdzającego jego umocowanie. Wyjątkowa sytuacja zachodzi w wypadku określonym w art. 37 § 2 P.p.s.a. W toku sprawy pełnomocnictwo (rozumiane jako umocowanie) może być udzielone ustnie na posiedzeniu sądu przez oświadczenie złożone przez stronę i wciągnięte do protokołu. Przyjmuje się, że wówczas udzielenie pełnomocnictwa i jego wykazanie

przed sądem następują jednocześnie. Ponadto trzeba mieć na względzie szczególnie wypadek wskazany w art. 244 § 2 P.p.s.a. (ustanowienie adwokata albo radcy prawnego dla strony zwolnionej od kosztów przez sąd i jego skutki w zakresie udzielenia pełnomocnictwa).

Przepis art. 46 § 3 P.p.s.a. służy realizacji obowiązku pełnomocnika, wynikającego z treści art. 37 § 1 P.p.s.a., wykazania umocowania. Na tle tej regulacji nie budzi wątpliwości, że skarga inicjująca postępowania sądowoadministracyjne musi spełniać wymogi pisma procesowego wskazane w art. 46 ust. 1 P.p.s.a oraz dodatkowe warunki wymienione w art. 57 § 1 P.p.s.a. Nadto, przy pierwszej czynności procesowej, czyli wniesieniu skargi do sądu administracyjnego, pełnomocnik ma obowiązek dołączyć do akt pełnomocnictwo procesowe. W razie niedołączenia pełnomocnictwa przewodniczący, na podstawie art. 49 § 1 P.p.s.a wzywa stronę do uzupełnienia braku formalnego skargi. Adresatem tego wezwania czyni nie bezpośrednio stronę, lecz osobę, która podpisała skargę jako pełnomocnik. Z art. 39 P.p.s.a wynika bowiem, że z mocy prawa pełnomocnictwo procesowe ogólne lub do prowadzenia poszczególnych spraw obejmuje umocowanie do wszystkich łączących się ze sprawą czynności w postępowaniu, a więc także do odbioru wezwań do uzupełnienia braków pisma procesowego oraz dokonania czynności uzupełnienia braku. Skoro strona działa przez pełnomocnika, to działania lub zaniechania pełnomocnika wywołują bezpośredni skutek dla mocodawcy. Jakkolwiek wezwanie do usunięcia braku formalnego jest adresowane do pełnomocnika, to z prawnego punktu widzenia, wezwana do usunięcia braku jest strona i strona ponosi konsekwencje braku reakcji pełnomocnika na wezwanie do usunięcia braku.

Sąd, wzywając stronę do usunięcia braku formalnego, nieusuniętego przez pełnomocnika, musiałby zignorować fakt nieusunięcia tego braku przez pełnomocnika, co skutkowałoby niezastosowaniem rygoru wskazanego w art. 46 § 3 w zw. z art. 58 § 1 pkt 3 P.p.s.a. Tymczasem Sąd nie ma kompetencji do uznania, że nieuzupełniony istotny brak formalny skargi, jakim jest brak dokumentu pełnomocnictwa upoważniającego sporządzającego skargę pełnomocnika do jej wniesienia, może stać się innego rodzaju brakiem formalnym (brakiem podpisu strony pod skargą), który w dalszym ciągu podlegałby uzupełnieniu. Należy zatem uznać termin wyznaczony do usunięcia braku formalnego za niezachowany, jeżeli

pełnomocnik w tym terminie w ogóle nie podjął czynności uzupełniającej lub wprowadził ją podjął, ale w taki sposób, że brak nie został w całości uzupełniony.

Należy także zauważyć, że zgodnie z art. 29 P.p.s.a. przedstawiciel ustawowy lub organ albo osoby, o których mowa w art. 28 P.p.s.a., a więc przepisach określających zasady reprezentacji osób prawnych, jednostek organizacyjnych, Skarbu Państwa, organów administracji rządowej i innych podmiotów w nim wymienionych, mają obowiązek wykazać swoje umocowanie dokumentem przy pierwszej czynności w postępowaniu. Systemowe odczytanie art. 29 P.p.s.a. i art. 37 P.p.s.a. nie pozostawia wątpliwości, że w przypadku osoby prawnej pełnomocnik powinien przy pierwszej czynności procesowej nie tylko przedłożyć udzielone mu pełnomocnictwo, stosownie do art. 37 § 1 P.p.s.a. i art. 46 § 3 P.p.s.a., lecz także dokumenty potwierdzające umocowanie do reprezentacji strony przez osobę, która udzieliła pełnomocnictwa - stosownie do art. 29 P.p.s.a.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 16 listopada 2004 r. sygn. P 19/03, badając zgodność z Konstytucją RP art. 87 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego, którego odpowiednikiem jest art. 35 § 1 P.p.s.a. stwierdził, że „treść art. 87 K.p.c. odnosząca się do kręgu podmiotów, którym może zostać udzielone pełnomocnictwo procesowe, wskazuje, iż regułą w postępowaniu cywilnym jest to, że wybór pełnomocnika powinien zostać dokonany z kręgu podmiotów cechujących się profesjonalizmem. Jako możliwego pełnomocnika procesowego art. 87 § 1 K.p.c. wymienia w pierwszej kolejności adwokata oraz radcę prawnego, tj. podmioty powołane do świadczenia pomocy prawnej.

Druga kategoria potencjalnych pełnomocników to współuczestnik sporu, rodzice, małżonek, rodzeństwo, zstępni oraz osoba pozostająca w stosunku przysposobienia. Tę dalszą w kolejności kategorię podmiotów ustawodawca wymienia ze względu na to, że zakłada, że znają one stan oraz bieg interesów strony, a także są zainteresowane w pomyślnym załatwieniu tych interesów - bądź to ze względów emocjonalnych, bądź to majątkowych. Na ogół utożsamiają się one z mocodawcą, co pozwala przyjąć, że będą traktowały jego interesy tak jak własne. Istota i podstawa wyróżnienia kręgu nieprofesjonalnych pełnomocników, oparta o relewantne procesowo kryterium znajomości spraw strony oraz zainteresowanie w ich pozytywnym załatwieniu, ze swej natury wiąże się z ograniczeniem kręgu bliskich, którzy do tej kategorii mogą należeć.

Dopełniając krąg podmiotów „profesjonalnych”, uprawnionych do działania w charakterze pełnomocnika w postępowaniu cywilnym, podmiotami „nieprofesjonalnymi”, ustawodawca nie czyni tego po to, by dyskryminować albo uprzywilejowywać jedną ze stron, jako potencjalnego mocodawcę. Ograniczenia te w jednakowym stopniu dotyczą wszystkich uczestników postępowania.

Przepis art. 45 ust. 1 Konstytucji stanowi, że: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”.

Dokonując wykładni tej konstytucyjnej zasady Trybunał Konstytucyjny przyjął, że na jej treść składa się w szczególności: prawo dostępu do sądu, tj. prawo do uruchomienia procedury przed sądem, który ma być organem niezależnym, niezawisłym, bezstronnym; prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności oraz prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 36; 2 kwietnia 2001 r., sygn. SK 10/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 52; 17 maja 2004 r., sygn. SK 32/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 44). Ograniczenie wolności wyboru przez stronę pełnomocnika do osób wymienionych w art. 87 § 1 K.p.c. jest proporcjonalne do celu, jaki stawiany jest nieprofesjonalnym reprezentantom stron procesu cywilnego, z punktu widzenia dobra ich mocodawców oraz rzetelności i obiektywizmu procesu - czyli sprawiedliwości procesowej”.

Wzorzec „sprawiedliwego” rozpatrzenia sprawy odnosi się tak do sfery materialnoprawnej, jak i procesowej. Chodzi o to, aby strona, bez względu na to czy ma rację, czy też nie, miała realną możliwość przedstawienia swoich argumentów i czynnego popierania ich na każdym etapie procedowania. Ukształtowana w ustawie Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi procedura uzupełniania braków formalnych skargi inicjującej postępowanie sądowoadministracyjne spełnia standardy konstytucyjne. Zapewnia stronie prawo do sądu realizowane przez wniesienie skargi oraz prawo do ustanowienia reprezentującego ją pełnomocnika. Gwarantuje stronom, zarówno reprezentowanym przez pełnomocnika jak i występującym samodzielnie, na równych zasadach, prawo do uzupełniania braków formalnych skargi, w tym także braku polegającego na niedołączeniu do akt dokumentu pełnomocnictwa. Z kolei sąd, na podstawie art. 49 § 1 P.p.s.a. ma obowiązek zweryfikować, czy skarga spełnia wymogi formalne, a jeśli nie spełnia,

przewodniczący winien uruchomić procedurę uzupełniania tych braków. W przypadku strony reprezentowanej przez pełnomocnika, także braku w postaci przedłożenia do akt dokumentu pełnomocnictwa. Zgodnie z art. 67 § 5 P.p.s.a., pismo zawierające wezwanie do uzupełnienia braków należy doręczyć pełnomocnikowi strony. Biorąc pod uwagę wyżej zaprezentowane stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, nie ma przy tym znaczenia, czy pełnomocnik należy do grupy „profesjonalistów”, o których mowa w art. 35 § 1 P.p.s.a czy też do pozostałych osób wymienionych w art. 35 § 1 P.p.s.a oraz art. 35 § 2-6 P.p.s.a.

W każdym przypadku, zaniechanie wykonania przez pełnomocnika wezwania Sądu do uzupełnienia braku formalnego skargi przez dołączenie do akt pełnomocnictwa, będzie rodziło ten sam skutek w stosunku do strony. Artykuł 58 § 1 pkt 3 P.p.s.a. w sposób jednoznaczny przewiduje obowiązek sądu odrzucenia skargi („sąd odrzuca skargę”) w przypadku nieuzupełnienia w wyznaczonym terminie braków formalnych skargi. Sąd nie ma kompetencji do uznania, że nieuzupełniony istotny brak formalny skargi (jakim jest brak pełnomocnictwa dla sporządzającego skargę zawodowego pełnomocnika) może stać się innego rodzaju brakiem formalnym (brakiem podpisu strony pod skargą), który w dalszym ciągu podlegałby uzupełnieniu (por. postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 października 2010 r. sygn. akt I FSK 916/10, z 11 lutego 2014 r. sygn. akt II GSK 138/14, z 12 czerwca 2014 r. sygn. akt I FSK 426/14, z 17 listopada 2014 r. sygn. akt I FSK 1509/15, z 17 listopada 2014 sygn. akt I FSK 1505/14, z 22 kwietnia 2015 r. sygn. akt II OSK 825/15, z 24 stycznia 2017 r. sygn. akt I OSK 2110/16, z 9 lutego 2018 r. sygn. akt I OZ 103/18, z 18 maja 2018 r. sygn. akt II GZ 175/18 oraz z 27 lutego 2019 r. sygn. akt I OZ 156/19; dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych - <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, a także R. Hauser. M. Wierzbowski (red.). Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz. Wydanie 3. Warszawa 2015 r., str. 362).

Dlatego w sytuacji, gdy pełnomocnik, który wniósł skargę, na wezwanie Sądu nie dołączył do akt sprawy sądowoadministracyjnej dokumentu pełnomocnictwa, skarga powinna zostać odrzucona na podstawie art. 58 § 1 pkt 3 P.p.s.a w związku z art. 49 § 1 w zw. z art. 46 § 3 P.p.s.a.

2. Z dniem 5 listopada 2025 r., już po przedstawieniu zagadnienia prawnego przez Prezesa NSA, weszły w życie zmiany art. 29 P.p.s.a., art. 37 § 1 P.p.s.a. i art. 46 § 3 P.p.s.a wprowadzone przez art. 1 pkt 1-3 ustawy z 12 września 2025 r. o

zmianie ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2025 r., poz.1427). Nadal pełnomocnik obowiązany jest przy pierwszej czynności procesowej dołączyć do akt sprawy pełnomocnictwo z podpisem mocodawcy lub wierzytelny odpis pełnomocnictwa. Jednak złożenie dokumentu wykazującego umocowanie lub jego uwierzytelnionego odpisu nie jest wymagane, jeżeli stwierdzenie przez sąd umocowania jest możliwe na podstawie wykazu lub innego rejestru, do którego sąd ma dostęp drogą elektroniczną.

Konsekwencją wprowadzenia tej zmiany była również zmiana brzmienia art. 46 § 3 P.p.s.a. Także w tym przypadku nadal do pisma należy dołączyć pełnomocnictwo lub jego wierzytelny odpis, jeżeli pismo wnosi pełnomocnik, który w danej sprawie nie złożył jeszcze tych dokumentów przed sądem. Jednak i w tym przypadku, złożenie dokumentu wykazującego umocowanie lub jego uwierzytelnionego odpisu nie jest wymagane, jeżeli stwierdzenie przez sąd umocowania jest możliwe na podstawie wykazu lub innego rejestru, do którego sąd ma dostęp drogą elektroniczną (np. do Krajowego Rejestru Sądowego lub Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej).

W nowym brzmieniu art. 29 P.p.s.a., złożenie dokumentu wykazującego umocowanie lub jego uwierzytelnionego odpisu nie jest wymagane, jeżeli stwierdzenie przez sąd umocowania jest możliwe na podstawie wykazu lub innego rejestru, do którego sąd ma dostęp drogą elektroniczną. Podmioty te mają jednak obowiązek wskazać podstawę swojego umocowania. Zatem pełnomocnik został zwolniony z tego obowiązku tylko w sytuacji, gdy sąd ma możliwość ustalenia umocowania osoby udzielającej pełnomocnictwa do takiego działania w oparciu o dostęp elektroniczny do wykazu lub rejestru, ale pod warunkiem, że w skardze podano podstawę umocowania tej osoby.

Wprowadzone zmiany nakładają na przewodniczącego, weryfikującego kompletność wniesionej do sądu skargi, także obowiązek sprawdzenia, czy w skardze wskazano podstawy umocowania osoby reprezentującej podmiot, o którym mowa w art. 28 lub art. 29 P.p.s.a. oraz, czy to umocowanie jest ujawnione w rejestrach, do których sąd administracyjny ma elektroniczny dostęp. Brak danych lub niezgodność danych wskazanych w skardze z wpisem do rejestru aktualizuje obowiązek wezwania pełnomocnika do usunięcia braku formalnego skargi poprzez dołączenie do akt właściwych, prawidłowych pełnomocnictw. W przypadku

nieuzupełnienia tak istotnego braku, zastosowanie będzie miał artykuł 58 § 1 pkt 3 P.p.s.a. w związku z art. 49 § 1 P.p.s.a. i art. 46 § 3 P.p.s.a.

3. Uwzględniając przedstawioną argumentację, skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 w związku z art. 264 § 1 i 2 P.p.s.a. podjął uchwałę, w myśl której:

„Podpisanie skargi przez osobę, która nie przedstawiła dokumentu pełnomocnictwa stanowi brak formalny skargi podlegający usunięciu, na podstawie art. 49 § 1 w związku z art. 57 § 1 i w związku z art. 46 § 1 pkt 4 P.p.s.a., przez jej wezwanie do dołączenia dokumentu pełnomocnictwa; nieusunięcie braku formalnego skargi stanowi podstawę do jej odrzucenia zgodnie z art. 58 § 1 pkt 3 P.p.s.a. w związku z art. 49 § 1 i w związku z art. 46 § 3 P.p.s.a.”.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Starszy Sekretarz Sądowy

Paulina Mordwa