

## UCHWAŁY NSA

### 1. Podstawa prawna i teoretyczna

Zgodnie z art. 15 § 1 p.p.s.a., do wyłącznej kompetencji Naczelnego Sądu Administracyjnego należy podejmowanie uchwał:

- **abstrakcyjnych** – mających na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych;
- **konkretnych** – zawierających rozstrzygnięcia zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie administracyjnej.

Wspólną cechą uchwał abstrakcyjnych i konkretnych jest to, że ich podstawowym celem jest zapewnienie **jednolitości orzecznictwa sądowoadministracyjnego**. Uchwały te wykazują także dość istotne różnice. Dotyczą one zarówno przedmiotu zawartej w nich wykładni, jak i podmiotów uprawnionych do podjęcia inicjatywy procesowej zmierzającej do ich wydania.

#### a) Uchwały abstrakcyjne

Uchwały abstrakcyjne podejmowane są w celu wyjaśnienia przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Ich przedmiotem są więc wątpliwości prawne, **które nie mają bezpośredniego związku z postępowaniem toczącym się w indywidualnej sprawie sądowoadministracyjnej**.

Przez pojęcie :rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych: w ujęciu art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a., rozumie się nie tylko różnicę poglądów prawnych wyrażanych w orzeczeniach sądów administracyjnych, ale również - a nawet przede wszystkim - pewną tendencję do niejako „umacniania się” składów orzekających w zajmowanych przez nie stanowiskach prawnych

Wyjaśnienie wątpliwości w stosowaniu norm prawnych zawarte w uchwale abstrakcyjnej NSA nie ma mocy bezpośrednio wiążącej w jakiegokolwiek sprawie sądowoadministracyjnej, co wynika z faktu, że stanowisko wyrażone przez NSA nie pozostaje w bezpośrednim związku z jakąkolwiek zawisłą sprawą sądowoadministracyjną.

Uchwały abstrakcyjne mają w innych sprawach sądowoadministracyjnych ogólną moc wiążącą. W konsekwencji sąd administracyjny orzekający w sprawie, w której pojawia się zagadnienie prawne rozstrzygnięte już w uchwale, nie może wyrazić innego poglądu niż ten sformułowany w uchwale przez NSA, bez zgłoszenia wniosku o podjęcie tzw. uchwały przełamującej (por. art. 269 p.p.s.a.).

Uchwały mające na celu wyjaśnienie rozbieżności przepisów prawnych (uchwały abstrakcyjne) NSA podejmuje na wniosek:

- Prezesa NSA,
- Prokuratora Generalnego,
- Rzecznika Praw Obywatelskich lub Rzecznika Praw Dziecka.

#### b) Uchwały konkretne

Przedmiotem uchwał konkretnych mogą być natomiast tylko takie wątpliwości prawne, które wystąpiły przy rozpoznawaniu kasacji (zażalenia), a więc wykazujące ścisły związek z postępowaniem w indywidualnej sprawie (w sprawie sądowoadministracyjnej) zawisłej przed NSA.

Przez pojęcie „zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości” rozumie się rzeczywiste wątpliwości prawne, które dotyczą kwestii prawnych o zasadniczym znaczeniu w sprawie, w której to sprawie sądownoadministracyjnej powstały. Wątpliwości te mogą dotyczyć zarówno przepisów prawa materialnego, jak i przepisów proceduralnych. Wątpliwości te muszą być przy tym realne, czyli muszą być związane ze stanem prawnym w określonej sprawie i ze stanem orzecznictwa w tym zakresie, a ich wyjaśnienie musi nastroczać poważnych trudności. Przedstawione do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne musi pozostawać w bezpośrednim związku merytorycznym i logicznym z rozpatrywaną przez NSA sprawą sądownoadministracyjną

Uchwały konkretne NSA podejmuje na podstawie postanowienia składu orzekającego, który powziął wątpliwość prawną. Na powyższe przedstawienie zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości składowi siedmiu sędziów NSA, które przyjmuje formę postanowienia, nie przysługuje zażalenie.

Uchwała konkretna składu siedmiu sędziów NSA może swoim zakresem objąć wyłącznie te kwestie, które zostały przekazane NSA do rozstrzygnięcia postanowieniem składu rozstrzygającego skargę kasacyjną lub zażalenie, przy czym kwestie te są rozpatrywane tylko w granicach wyznaczonych wnioskiem o wszczęcie całej procedury.

Uchwały konkretne składu siedmiu sędziów NSA są **w konkretnej sprawie sądownoadministracyjnej, w ramach której zostały podjęte, wiążące**. Oznacza to związanie poglądem prawnym wyrażonym w takiej uchwale w całym postępowaniu w sprawie, aż do prawomocnego jej zakończenia.

Uchwała konkretna nie wiąże natomiast bezpośrednio pozostałych składów w innych sprawach, wiąże jednak dokonana w ten sposób interpretacja przepisów prawa administracyjnego, w tym sensie, że składowi sądu administracyjnego, rozpoznającemu taką sprawę, nie wolno samodzielnie (bez wykorzystania trybu określonego w art. 269 § 1 p.p.s.a.) przyjmować wykładni prawa odmiennej od tej, która została przyjęta przez skład poszerzony NSA.

## 2. Procedura podejmowania uchwał

Uchwały podejmowane są w składzie siedmiu sędziów, całej izby lub w pełnym składzie Sądu.

Skład siedmiu sędziów może - w formie postanowienia - przekazać zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia pełnemu składowi Izby, a Izba pełnemu składowi Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W posiedzeniu całego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego lub w posiedzeniu Izby udział Prokuratora Generalnego lub jego zastępcy jest obowiązkowy. W posiedzeniu składu siedmiu sędziów bierze udział prokurator Prokuratury Generalnej.

Do podjęcia uchwały przez pełny skład Naczelnego Sądu Administracyjnego lub przez pełny skład Izby wymagana jest obecność co najmniej dwóch trzecich sędziów każdej z izb. Uchwały podejmowane są w głosowaniu jawnym zwykłą większością głosów.

## 3. Moc wiążąca uchwał NSA

Moc wiążącą uchwał NSA polega na tym, że **we wszystkich sprawach składy orzekające sądów administracyjnych (NSA i WSA) są związane uchwałami**.

Oznacza to, że jeżeli nie podzielają stanowiska zajętego w uchwale to powinny zgodnie z art. 269 p.p.s.a. przedstawić powstałe zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia odpowiedniemu składowi poszerzonemu NSA (tj. składowi siedmiu sędziów, całej Izby albo pełnemu składowi NSA). Wydaną w następstwie zainicjowania wskazanego trybu uchwałą

wyjaśniającą ponownie powstałą wątpliwość prawną są już jednak **bezwzględnie związane** (na mocy odpowiedniego stosowania art. 187 2 w zw. z art. 269 1 p.p.s.a.).

Wykładnia zawarta w uchwałach NSA ma moc wiążącą jedynie w stosunku do sądów administracyjnych, co oznacza, iż nie wiąże formalnie organów administracji oraz stron i uczestników postępowania sądowoadministracyjnego. W praktyce jednak, organy administracji z reguły akceptują pogląd prawny wyrażony w uchwale NSA.

**Działalność uchwalodawcza NSA jest jedną z najważniejszych instytucji służących ujednoczeniu orzecznictwa sądów administracyjnych.**

#### 4. Orzecznictwo

- a) Postanowienie NSA z dnia 3 lutego 2014 r., sygn. II FPS 10/13, CBOSA,
- b) Postanowienie NSA z dnia 17 grudnia 2014 r., sygn. II OPS 2/14, CBOSA,
- c) Wyrok NSA z dnia 29 kwietnia 2010 r., sygn. I FSK 784/09, CBOSA,
- d) Wyrok NSA z dnia 29 kwietnia 2010 r., sygn. I FSK 635/09, CBOSA,
- e) Wyrok NSA z dnia 22 lutego 2013 r., sygn. I OSK 3057/12, CBOSA,
- f) Wyrok NSA z dnia 25 stycznia 2013 r., sygn. I FSK 1568/11, CBOSA,
- g) Wyrok WSA w Łodzi z 20 czerwca 2008 r., sygn. I SA/ŁD 493/08, CBOSA.

#### 5. Literatura uzupełniająca

- a) A. Skoczyła, *Działalność uchwalodawcza Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2004.
- b) R. Hauser, A. Kabat, *Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego w nowych regulacjach procesowych*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 2.

#### 6. Kazus

Aniela Z. – miłośniczka prawa i postępowania administracyjnego regularnie obserwuje wydawane przez sądy administracyjne orzeczenia na stronie internetowej [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl). W ostatnim czasie szczególnie zainteresowała się problematyką wykładni przepisów z zakresu pomocy społecznej. Aniela Z. zauważyła, że na kanwie podobnych stanów faktycznych, dokonując interpretacji tych samych przepisów Wojewódzkie Sądy Administracyjne z południa Polski wydają zupełnie odmienne orzeczenia, niż WSA w Gdańsku. Aniela Z. stwierdziła, że musi tę rozbieżność zgłosić do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku celem podjęcia uchwały, która ujednoczi orzecznictwo.

#### Pytania

1. Czy Anieli Z. przysługuje prawo do wniesienia o podjęcie uchwały?
2. Czy Wojewódzkie Sądy Administracyjne podejmują uchwały?
3. W jakim składzie NSA podejmuje uchwały?

4. Jakie podmioty mają kompetencje do złożenia wniosku o podjęcie uchwały abstrakcyjnej?
5. Jaką większością podejmowane są uchwały przez NSA?

### **Odpowiedzi**

1. Zgodnie z art. 264 § 2 p.p.s.a., uchwały abstrakcyjne Naczelny Sąd Administracyjny podejmuje wyłącznie na wniosek Prezesa NSA, Prokuratora Generalnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw dziecka, natomiast uchwały konkretne NSA podejmuje na podstawie postanowienia składu orzekającego. Stosownie do powyższego, Anieli Z. ani innemu podmiotowi spoza wymienionych w art. 264 § 2 p.p.s.a. nie przysługuje wniosek prawo do niesienia o podjęcie uchwały przez NSA (zarówno abstrakcyjnej, jak i konkretnej).
2. Zgodnie z art. 15 § 1 pkt 2 i 3 p.p.s.a., do wyłącznej kompetencji NSA należy podejmowanie uchwał abstrakcyjnych oraz uchwał konkretnych. Tym samym Wojewódzkie Sądy Administracyjne nie posiadają kompetencji do podejmowania uchwał.
3. Stosownie do art. 264 § 1 p.p.s.a. NSA podejmuje uchwały w składzie siedmiu sędziów, całej Izby lub w pełnym składzie.
4. Do złożenia wniosku o podjęcie uchwały abstrakcyjnej uprawnione są – zgodnie z art. 264 § 2 p.p.s.a. – następujące podmioty: Prezes NSA, Prokurator Generalny, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka.
5. Zgodnie z art. 266 § 2 uchwały podejmowane są przez NSA zwykłą większością głosów.

### **7. Pytania kontrolne:**

1. Do jakiego sądu należy kompetencja do podejmowania uchwał?
2. Na czym polega działalność uchwałodawcza NSA?
3. Proszę wymienić rodzaje podejmowanych przez NSA uchwał.
4. W jakich składach NSA podejmuje uchwały?
5. Na czym polega moc wiążąca uchwał NSA?
6. Kto może skierować wniosek do NSA o podjęcie uchwały abstrakcyjnej?