

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2025.02.02.08>

dr Sebastian Konrad MATYJEK, adwokat

<https://orcid.org/0000-0003-1683-8337>

Akademia Piotrkowska w Piotrkowie Trybunalskim, im. Jana Olszewskiego

e-mail: sebastian.matyjek@apt.edu.pl

Przymus adwokacko-radcowski w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Rozważania nad potrzebą nowelizacji art. 175 § 2 p.p.s.a.

Streszczenie

Przedmiotem niniejszego opracowania jest przybliżenie zakresu przedmiotowego przymusu adwokacko-radcowskiego w procedurze sądowoadministracyjnej. Na kanwie rozważań Autor dostrzega potrzebę nowelizacji art. 175 § 2 p.p.s.a. Problem podniesiony w pracy jest istotny oraz przełomowy z uwagi na ewentualne pozyskanie uprawnień dla osób posiadających stopień naukowy doktora nauk prawnych do wywiedzenia pism procesowych przed NSA, a obecnie objętych przymusem adwokacko-radcowskim. Sanacja obecnych rozwiązań zrównałaby kompetencje doktorów nauk prawnych z kompetencjami profesjonalnych pełnomocników w osobach adwokatów i radców prawnych, a także z kompetencjami przyznanymi przez ustawodawcę doktorom habilitowanym nauk prawnych, eliminując zdaniem Autora nieuzasadnione umniejszanie znaczenia kompetencji praktycznych doktorów nauk prawnych.

Słowa kluczowe: adwokat, radca prawny, przymus adwokacko-radcowski, kwalifikacje zawodowe/naukowe, sądownictwo administracyjne, prawo do sądu.

Wprowadzenie

Wyznaczając granice pracy już na wstępie należy wskazać, że celem niniejszej refleksji nie będzie szczegółowa analiza instytucji prawa procesowego, jaką jest przymus adwokacko-radcowski, a to chociażby ze względu na bogatą literaturę

tego zagadnienia¹, aczkolwiek dla poprawności wywodu zakres przedmiotowy owego reżimu znajdzie zastosowanie. Natomiast główny problem badawczy, który będzie towarzyszył prowadzonej argumentacji, w zasadzie pokrywa się z tytułem samej pracy i dotyczy zasadności utrzymywania w obecnym kształcie ograniczenia zdolności postulacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Pomimo że omawiane rozwiązanie określa się mianem przymusu adwokacko-radcowskiego, to w precyzyjnie określonych w ustawie przypadkach reżim ten jest złagodzony. Zaordynowane przez ustawodawcę wyłączenia podmiotowe od zasady przymusu adwokacko-radcowskiego wzbudzają uzasadnione wątpliwości, co stało się asumptem do analizy jednej z nich określonej również jako odstępstwo naukowe, a skierowanej do osób legitymujących się stopniami i tytułami naukowymi z obszaru nauk prawnych. Poniżej podjęto próbę analizy tego zagadnienia.

Jednocześnie Autor pokłada nadzieję, że z uwagi na aktualność poruszanej tematyki wnioski płynące z przeprowadzonej analizy będą zacznym do pogłębionego dyskursu naukowego, który w efekcie doprowadzi do zmian legislacyjnych w obszarze poruszanej tematyki.

Przymus adwokacko-radcowski w postępowaniu sądowoadministracyjnym – rozważania o zasadności

Każda z trzech polskich ustaw procesowych², a także ustawa o Trybunale Konstytucyjnym³ zawiera przepis, który enumeratywnie wylicza podmioty mogące występować w roli pełnomocnika w danym postępowaniu. W procedurach cywilnej, karnej i sądowoadministracyjnej, a także w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w określonych wypadkach obowiązuje wymaganie

¹ Wymienię jedynie przykładowe prace, pierwsza ukazująca ową problematykę w aspekcie już historycznym: S. Mateja, *Uwagi krytyczne o przymusie adwokackim*, „Głos Sądownictwa” 1933, z. 3 i praca współczesna: R. Stankiewicz, *Przymus adwokacko-radcowski w postępowaniu przed NSA*, https://www.temidium.pl/artukul/przymus_adwokackoradcowski_w_postepowaniu_przed_naczelnym_sadem_administracyjnym-5534.html [pobrano dn.: 22.08.2025 r.]. Nie mniej interesujące są rozważania na tle postępowania karnego dokonane w monografii: P. Misztal, *Przymus adwokacko-radcowski w polskim procesie karnym*, Warszawa 2020. Warto również przywołać publikację Autorów: J. Jodłowski, Z. Resich, J. Lapierre, T. Misiuk-Jodłowska, K. Weitz, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2016.

² Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1568 z późn. zm. – dalej: k.p.c.; Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 46 z późn. zm.; Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 935 z późn. zm. – dalej: p.p.s.a.

³ Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2393.

dokonywania niektórych czynności procesowych przez profesjonalnego pełnomocnika (tzw. przymus adwokacko-radcowski). Należy również zaznaczyć, że reżim profesjonalnego zastępstwa procesowego dotyczy każdego rodzaju postępowania przed Sądem Najwyższym⁴. Można zatem wnioskować, że objęte są nim te typy postępowań, które wymagają od uczestników zaawansowanej wiedzy prawniczej i umiejętności wykorzystania jej w procedurze sądowej⁵.

Jak wskazuje R. Stankiewicz, przymus adwokacko-radcowski w postępowaniu sądowym jest rozumiany jako obowiązek zastąpienia strony przez fachowego pełnomocnika przy dokonywaniu określonej czynności procesowej albo w określonej fazie postępowania. Jest utożsamiane *de facto* z pozbawieniem strony zdolności postulacyjnej⁶. Przez zdolność postulacyjną zwykło się rozumieć zdolność do samodzielnego działania w postępowaniu, tj. do osobistego uczestniczenia w czynnościach procesowych oraz podejmowania tych czynności bez potrzeby ustanawiania pełnomocnika⁷. Zatem przymus adwokacko-radcowski musi być przede wszystkim rozumiany jako obligatoryjne zastępstwo procesowe, po drugie zaś jako szczególny wymóg formalny pisma procesowego, od którego spełnienia zależy skuteczność czynności procesowej. Najistotniejszym punktem wspólnym obu instytucji jest obowiązkowe zastępstwo strony przez profesjonalistę. Przymus adwokacko-radcowski jest instytucją prawa procesowego, w tym przypadku sądownoadministracyjnego, i należy go rozumieć jako obowiązek zastąpienia strony przez fachowego pełnomocnika. Reprezentant działa w imieniu i na rzecz mocodawcy. Innymi słowy, działania podmiotu profesjonalnego wywołują określone skutki w rzeczywistości prawnej strony. Konstatując, strona może być reprezentowana jedynie przez profesjonalistę⁸.

Artykuł 175 p.p.s.a. wprowadza przymus adwokacko-radcowski przy sporządzaniu skargi kasacyjnej⁹. Uzasadnienie jego wprowadzenia obrazuje pogląd J. Lapierre'a: „przepisy ustanawiające przymus adwokacko-radcowski mają na celu spowodowanie działań profesjonalnych w postępowaniu kasacyjnym.

⁴ Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, Dz. U. z 2024 r., poz. 622.

⁵ M. Czechowski, *Niewykonywanie zawodu przez adwokata, zawieszenie wykonywania zawodu radcy prawnego, rzecznika patentowego i doradcy podatkowego a możliwość występowania we własnej sprawie sądowej w przypadkach objętych przymusem adwokacko-radcowskim*, „Przegląd Sądowy” 2024, nr 6, 57.

⁶ R. Stankiewicz, op. cit.

⁷ A. Sikorski, *Przymus adwokacko-radcowski w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2017, nr 2, s. 56.

⁸ R. Stankiewicz, op. cit.

⁹ Należy wskazać, że rozważania podjęte w niniejszej pracy dotyczą, oprócz skargi kasacyjnej – zażalenia na postanowienia, których przedmiotem jest odrzucenie skargi kasacyjnej – art. 194 § 4 p.p.s.a., także skargi o wznowienie postępowania sądownoadministracyjnego, gdy do wznowienia właściwy jest Naczelny Sąd Administracyjny (art. 276 p.p.s.a.), oraz skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (art. 285f § 3 p.p.s.a.).

Wadliwie sporządzona kasacja albo nieprofesjonalne działanie strony w toku postępowania kasacyjnego oznaczałoby obciążenie sędziów dodatkową, niepotrzebną pracą, co z kolei spowodowałoby tworzenie się zaległości w rozpoznawaniu kasacji. Przymus adwokacko-radcowski w postępowaniu kasacyjnym powoduje istotny wzrost kosztów procesu, co stanowi pewną barierę dla pieniaczy. Strona przed podjęciem decyzji o wniesieniu kasacji powinna dobrze zastanowić się, czy istnieją uzasadnione podstawy do jej wniesienia i jakie są szanse wygrania sprawy w sądzie kasacyjnym¹⁰.

Zgodnie z treścią art. 175 § 1 p.p.s.a. skarga kasacyjna powinna być sporządzona przez adwokata lub radcę prawnego. Użyte w treści przepisu sformułowanie „powinna być sporządzona”, co trafnie zauważa A. Sikorski, nie ma jednakowoż charakteru fakultatywnego¹¹. Analogiczne jak w przypadku wyłączeń podmiotowych w procedurze cywilnej¹² przepisu z art. 175 § 1 p.p.s.a. nie stosuje się, jeżeli skargę kasacyjną sporządza sędzia, prokurator, notariusz, radca Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa albo profesor lub doktor habilitowany nauk prawnych, będący stroną, jej przedstawicielem lub pełnomocnikiem, albo jeżeli skargę kasacyjną wnosi prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka. Zwolnienia podmiotowe są przy tym dalej idące niż w k.p.c., gdyż już zgodnie z art. 175 § 3 p.p.s.a. skarga kasacyjna może być sporządzona przez doradcę podatkowego – w sprawach obowiązków podatkowych i celnych oraz w sprawach egzekucji administracyjnej związanej z tymi obowiązkami, jak również przez rzecznika patentowego – w sprawach własności przemysłowej¹³.

Jakie *ratio legis* przemawiało za wprowadzeniem przez normodawcę takiego formalizmu procesowego? W doktrynie wskazuje się – generalnie zasadnie – że instytucja przymusu adwokacko-radcowskiego została utworzona z uwagi na ważne znaczenie pism procesowych nią objętych, ich zawity charakter oraz przeświadczenie, że dopełnić tych czynności w sposób należyty może tylko i wyłącznie profesjonalista. Zasadniczym celem instytucji przymusu adwokacko-radcowskiego jest to, aby czynność prawna nim objęta miała charakter skuteczny. Skuteczność należy rozumieć na dwa sposoby. Po pierwsze, jako możliwość „oddania sprawy pod sąd”, tj. nadania biegu sprawie i uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia, po drugie, jako możliwość osiągnięcia decyzji zgodnej z interesem reprezentowanego¹⁴. Aczkolwiek realizacja drugiego z celów nie stanowi priorytetu dla ustawodawcy. Jak zauważył R. Stankiewicz, standard fachowości adwokata czy radcy prawnego opiera się na założeniu, że wypełni on swój obowiązek,

¹⁰ J. Jodłowski, Z. Resich, J. Lapierre, T. Misiuk-Jodłowska, K. Weitz, op. cit., s. 496. Zob. H. Knyśiak-Sudyka, [w:] T. Woś (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. VI, Warszawa 2016, art. 175, LEX/el.

¹¹ A. Sikorski, op. cit., s. 56.

¹² Art. 87(1) § 2 k.p.c.

¹³ A. Sikorski, op. cit., s. 57.

¹⁴ R. Stankiewicz, op. cit.

tudzież sporządzi pismo procesowe zgodnie z zasadami sztuki zawodowej oraz w myśl zasad etyki zawodowej¹⁵ wyartykułowanych w kodeksach deontologicznych. Tak więc wprowadzenie tego wymagania miało w założeniu zagwarantowanie skardze kasacyjnej odpowiedniego poziomu merytorycznego i formalnego, a w konsekwencji zapewnienie stronie ochrony przed niebezpieczeństwem odrzucenia wniesionej przez nią skargi¹⁶.

Tożsame poglądy były wielokrotnie podnoszone w doktrynie. Warto przywołać stanowisko J.P. Tarno, zgodnie z którym w przyjętym w ustawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi modelu dwuinstancyjności postępowania, ocena legalności ostatecznego aktu administracyjnego lub czynności została już dokonana przez sąd administracyjny pierwszej instancji, a więc podmiot ze swej natury gwarantujący obiektywizm, niezależność i profesjonalizm tej oceny¹⁷. W tym stanie rzeczy, zdaniem R. Hausera, „kasacja musi się ograniczyć wyłącznie do badania zagadnień jurydycznych i zarzutów przygotowanych przez profesjonalistów”¹⁸. Nadto należy wskazać, że przymus adwokacko-radcowski ma na celu, w zamyśle ustawodawcy, wyeliminowanie patologii „pieniactwa procesowego” w obszarze sądownictwa, to jest sytuacji, w której podmiot korzysta z prawa do sądu po to, aby dokuczyć innej stronie procesowej, czy – co leży najczęściej w sferze psychiki „pieniacza” – wytacza powództwa czując się zewsząd pokrzywdzonym. Takie zachowanie zdecydowanie nie zasługuje na ochronę prawną i powinno być zwalczane. Wprowadzenie pewnych ograniczeń w dostępie do sądu, a jako takowy można postrzegać przymus adwokacko-radcowski – o czym będzie jeszcze mowa w pracy – ma za zadanie wyeliminowanie tzw. pieniactwa procesowego, to jest sytuacji, w której sąd traktowany byłby jako arena do rozstrzygania często niemerytorycznych sporów¹⁹.

Mając na uwadze powyższe, chociażby ze względów finansowych, strona przed podjęciem decyzji o wniesieniu skargi kasacyjnej powinna dobrze zastanowić się, czy istnieją uzasadnione podstawy do jej wniesienia i jakie są szanse wygrania sprawy w sądzie kasacyjnym. Z tego punktu widzenia wprowadzenie omawianej instytucji należy ocenić pozytywnie, może bowiem ona prowadzić do zmniejszenia liczby spraw rozpoznawanych przez NSA, jednakże nie należy zapominać o tym, że skarga kasacyjna jest zwyczajnym środkiem odwoławczym, zatem jej wnoszenie, co do zasady, nie powinno być ograniczane. Na gruncie

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. V, Warszawa 2011, art. 175.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ R. Hauser, *Reforma sądownictwa administracyjnego – podstawowe założenia*, „Przegląd Podatkowy” 2003, nr 10, s. 56.

¹⁹ S.K. Matyjek, *Prawo do sądu jako podstawowe prawo człowieka w demokratycznym państwie*, [w:] J. Jaskiernia, K. Spryszak (red.), *Efektywność krajowych i międzynarodowych systemów ochrony praw człowieka pierwszej generacji*, Toruń 2024, t. II, s. 184, 195–196.

przepisów p.p.s.a. wprowadzenie przymusu adwokacko-radcowskiego leży jednak paradoksalnie w interesie samej strony wnoszącej skargę kasacyjną, mimo że *prima facie* można odnieść inne wrażenie²⁰. Pogląd o potrzebie swobodnego hamulca w postaci reżimu radcowsko-adwokackiego prezentuje T. Wiśniewski, w opinii którego ma on „zapobiec zalewowi bezzasadnych kasacji, tym samym uchronić Sąd Najwyższy przed lawiną nieporadnie zredagowanych skarg kasacyjnych, co niepomniernie utrudniałoby pracę tego Sądu”²¹.

Tożsame poglądy prezentuje R. Stankiewicz, zdaniem którego wszelkie oświadczenia procesowe objęte instytucją przymusu w polskim prawodawstwie (przed SN, NSA czy TK) charakteryzują się dużym stopniem formalizmu oraz skomplikowania. Dotyczy to w oczywisty sposób skargi kasacyjnej, której konstrukcja musi odpowiadać treści art. 176 p.p.s.a. Ich skuteczność w tym przedmiocie zależy od dopełnienia *stricte* określonych wymogów ustawowych. Rygorystyczna forma, wymagająca specjalistycznej wiedzy niejako „wymusza” obecność w postępowaniu profesjonalnych podmiotów. *Ergo* reżim adwokacko-radcowski pełni funkcję gwarancyjną, zapewnia zarówno ochronę interesów reprezentowanej strony, jak i całego wymiaru sprawiedliwości, gdyż ma także na celu stworzenie warunków do rozpoznania sprawy przez niezależny, niezawisły sąd. Zdaniem Stankiewicza przymus adwokacko-radcowski pozwala realizować zapisaną w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP zasadę prawa do sądu²². Istotą przymusu adwokacko-radcowskiego zawartego w art. 175 § 1 p.p.s.a. jest konieczność sporządzenia skargi kasacyjnej przez profesjonalnego pełnomocnika prawnego w osobie adwokata czy radcy prawnego. Fakt posiadania uprawnień do wykonywania ww. zawodów musi być udokumentowany wraz ze złożeniem skargi lub przed upływem terminu do wniesienia skargi kasacyjnej. Jak bowiem powiedziano wyżej, skarga kasacyjna ma pochodzić od osoby uprawnionej. Wymóg ten ma charakter materialnoprawny i jako taki nie podlega sanowaniu²³.

Należy mieć również na względzie inną ewentualność, w której strona niebędąca w kręgu osób umocowanych ustawowo do złożenia skargi kasacyjnej czyni to, jednocześnie ubiegając się o przyznanie prawa pomocy w zakresie ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika z urzędu. Jak wynika z orzecznictwa, taka sytuacja nie pozwala na skutecznie zainicjowanie postępowania przed NSA²⁴.

W myśl § 2 art. 175 p.p.s.a., skargi kasacyjnej nie może wywieść absolwent studiów prawniczych, legitymujący się wyłącznie tytułem zawodowym magistra prawa, bez wskazania, że jest adwokatem lub radcą prawnym. Skarga taka

²⁰ H. Knysiak-Sudyka, op. cit.

²¹ Zob. T. Wiśniewski, *Apelacja i kasacja. Nowe środki odwoławcze w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1996, s. 140.

²² R. Stankiewicz, op. cit.

²³ Postanowienie NSA z dnia 8.09.2004 r., FSK 371/04, LEX nr 161011.

²⁴ Postanowienie NSA z dnia 18.06.2008 r., I OZ 387/08, LEX nr 493824.

podlega odrzuceniu na podstawie art. 178 p.p.s.a. Aby uczynić zadość regulacji art. 175 § 1 p.p.s.a., osoba sporządzająca skargę kasacyjną powinna wyraźnie wskazać rodzaj wykonywanego zawodu uprawniającego do wniesienia skargi kasacyjnej. Powinna to uczynić poprzez podanie numeru wpisu na listę adwokatów, bądź radców prawnych. Nie można wykluczyć sytuacji, że formalne uchybienie miało podłoże prozaiczne – to pośpiech spowodował brak przystawienia przez konstruującego skargę kasacyjną właściwego stempla identyfikującego przynależność do odpowiedniego samorządu zawodowego. Wypada zgodzić się z R. Stankiewiczem, iż w razie jakichkolwiek podejrzeń powziętych przez sąd w zakresie prawdziwości danych identyfikujących osobę sporządzającą skargę lub posiadania przez daną osobę uprawnień do wykonywania danego zawodu sąd powinien podjąć czynności zmierzające do sprawdzenia ich wiarygodności²⁵. Wydaje się, iż powyższa uwaga znajduje zastosowanie również do osób objętych normą z art. 175 § 2–2a p.p.s.a.

Warto na tle rozważań wskazać, że skargi kasacyjnej nie tyle nie może sporządzić osoba spoza enumeratywnego wykazu ujętego w art. 175 p.p.p.a., co faktycznie nie może jej podpisać. Nierzadko zdarza się, że osoby posiadające wiedzę potrzebną do sporządzenia tego pisma procesowego konstruują je, a np. profesjonalny pełnomocnik (adwokat czy radca prawny) sygnuje ich skuteczność (tj. możliwość „oddania sprawy pod sąd”) swoim podpisem. Wtedy mamy do czynienia ze swego rodzaju fikcją prawną tej instytucji, w której jedynie „stempel” odbiera zdolność postulacyjną stronom skarżącym. W kwestii tej wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny, wskazując, że jedynie podpis złożony pod skargą kasacyjną potwierdza, z punktu widzenia sądu oceniającego jej dopuszczalność, że przy konstruowaniu tego środka zaskarżenia brał udział, zgodnie z obowiązkiem nałożonym przez art. 175 p.p.s.a., uprawniony „fachowy podmiot”. Zatem firmowanie przez taki podmiot skargi kasacyjnej własnym podpisem jest niezbędnym warunkiem jej dopuszczalności. Brak złożenia tego podpisu oznacza niedopełnienie obowiązków prawnych i skutkuje odrzuceniem skargi kasacyjnej²⁶. O tym, jak dalece restrykcyjnie respektowane są wymogi określone w art. 175 p.p.s.a., świadczy orzecznictwo, w którym ściśle ocenia się spełnienie warunków związanych z posiadaniem uprawnień do sporządzenia skargi kasacyjnej. W postanowieniu z 21.05.2013 r. Naczelny Sąd Administracyjny²⁷ stwierdził, że złożenie egzaminu prokuratorskiego nie jest równoznaczne z powołaniem na stanowisko prokuratora. Osoba taka nie posiada uprawnień prokuratora i nie może samodzielnie skutecznie wnieść skargi kasacyjnej. Podobnie należy traktować wniesienie skargi kasacyjnej przez aplikanta radcowskiego lub aplikanta adwokackiego na podstawie substytucji udzielonej przez

²⁵ R. Stankiewicz, op. cit.

²⁶ Postanowienie NSA z 18.12.2006 r., I FZ 548/06.

²⁷ Postanowienie NSA z 21.05.2013 r., II GZ 230/13, LEX nr 1319006.

radcę prawnego lub adwokata. Także te osoby nie mogą być traktowane jako posiadające uprawnienia do wniesienia skargi kasacyjnej, o których mowa w art. 175 § 1 p.p.s.a.²⁸

Swego rodzaju dobrodziejstwo łagodzące reżim adwokacko-radcowski dostrzegalne jest w linii orzeczniczej NSA, w której to przyjęto, że przymus adwokacko-radcowski nie dotyczy sędziego lub prokuratora w stanie spoczynku²⁹, nie obejmuje także emerytowanego notariusza³⁰. Nie ma również zastosowania do adwokata występującego we własnej sprawie, niewykonującego zawodu na skutek likwidacji zespołu adwokackiego³¹. To stanowisko wskazuje, że Naczelny Sąd Administracyjny przyjmuje, iż stan spoczynku lub przejście na emeryturę nie pozbawia osób wymienionych w art. 175 p.p.s.a. kwalifikacji niezbędnych do sporządzenia skargi kasacyjnej³².

W literaturze dominuje stanowisko, że dla sędziów, prokuratorów czy notariuszy w stanie spoczynku „odejście na emeryturę nie oznacza, iż osoby te utraciły swoje kwalifikacje, a wprost przeciwnie – doświadczenie zawodowe i bogata praktyka przemawiają na ich korzyść”³³. Zdaniem Autora pogląd ten jest jak najbardziej zasadny i nie powinien podlegać dyskusji. Uwaga ta odnosi się również do osób legitymujących się posiadaniem stopni i tytułów naukowych z obszaru nauk prawnych.

Należy jeszcze po krótku odnieść się do złagodzenia reżimu adwokacko-radcowskiego wobec osób dysponujących wysokimi kwalifikacjami prawniczymi będących sędziami, prokuratorami, notariuszami, radcami Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa albo profesorami lub doktorami habilitowanymi nauk prawnych, jeżeli występują jako strony, ich przedstawiciele lub pełnomocnicy. Ponadto rzeczony przymus nie obowiązuje także w przypadkach, gdy stroną postępowania sądownoadministracyjnego jest Prezes Prokuraturii Generalnej RP, jak również wówczas, gdy czynności w postępowaniu za podmioty wymienione w art. 28 § 3 p.p.s.a. podejmowane są przez Prokuratorię Generalną. Prawo do sporządzania skargi kasacyjnej przyznano prokuratorowi, Rzecznikowi Praw Obywatelskich i Rzecznikowi Praw Dziecka. Proweniencję działań ustawodawcy można odszukać w orzecznictwie, w którym podkreśla się, że od osób wykonujących wymienione wyżej zawody lub pełniących wskazane funkcje można oczekiwać dokładności, rzetelności i profesjonalizmu, a w szczególności jasnego i zgodnego z wymaganiami wynikającymi z Prawa

²⁸ M. Niezgódka-Medek [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. IX, Warszawa 2024, art. 175, LEX/el.

²⁹ Wyrok NSA z 31.05.2005 r., II GSK 57/05, ONSAiWSA 2006/1, poz. 109.

³⁰ Postanowienie NSA z 12.12.2006 r., II OZ 1388/06, ONSAiWSA 2007/3, poz. 65.

³¹ Postanowienie NSA z 8.12.2006 r., II OZ 1381/06, CBOSA.

³² M. Niezgódka-Medek, op. cit.

³³ Zob. K. Flaga-Gieruszyńska, *Glosa do uchwały SN z 21 października 1997 r., III ZP 16/97, „Rejent”* 1998, nr 9, s. 105, H. Knysiak-Sudyka, op. cit.

o postępowaniu przed sądami administracyjnymi sporządzenia skargi kasacyjnej. Natomiast nie wymieniono w tej grupie Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców. Z uwagi jednak na fakt, że występuje w postępowaniu sądowoadministracyjnym na prawach prokuratora, należy przyjąć, że ma także prawo do sporządzania skargi kasacyjnej³⁴.

Nader widoczna jest niekonsekwencja ustawodawcy w kontekście nieobjęcia przymusem adwokacko-radcowskim sporządzenia i wniesienia odpowiedzi na skargę kasacyjną. NSA w wyroku z dnia 28.06.2005 r. wskazuje, że nie ma przeszkód prawnych przed wnoszeniem przez strony niezastępowane profesjonalnie odpowiedzi na skargę kasacyjną, ponieważ art. 179 p.p.s.a. nie przewiduje przymusu adwokacko-radcowskiego przy sporządzaniu takiego pisma³⁵.

Sporządzenie skargi kasacyjnej a stopnie naukowe w naukach prawnych

Zgodnie z art. 175 § 1 p.p.s.a. skarga kasacyjna powinna być sporządzona przez adwokata lub radcę prawnego. Paragraf 2 tego przepisu stanowi, że jeśli skargę kasacyjną sporządza profesor lub doktor habilitowany nauk prawnych, będący stroną, jej przedstawicielem lub pełnomocnikiem, wymagania określonego w art. 175 § 1 p.p.s.a. nie stosuje się. A zatem, mimo przymusu adwokackiego, wymienionym w tym przepisie podmiotom przysługuje tzw. zdolność postulacyjna, która oznacza zdolność do samodzielnego działania przed sądem³⁶. Jak zatem wynika z treści art. 178 § 2 p.p.s.a., skargi kasacyjnej nie może złożyć osoba legitymująca się stopniem naukowym doktora nauk prawnych. W myśl postanowienia NSA z 19.02.2004 r. pojęcia „profesor” i „doktor habilitowany nauk prawnych” winny być interpretowane w oparciu o przepisy Ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. z 2003 r., nr 65, poz. 595)³⁷. Powyższym osobom zwolnienie od przymusu adwokackiego przysługuje niezależnie od tego, czy i gdzie są zatrudnione. Natomiast nie ma wśród osób wymienionych w art. 175 § 2 p.p.s.a osoby ze stopniem naukowym doktora nauk prawnych, dlatego skarga kasacyjna sporządzona przez taką osobę podlega odrzuceniu³⁸.

³⁴ M. Niezgódka-Medek, op. cit., zob. również judykaty NSA powołane przez Autorkę: Wyrok z 12.10.2004 r., GSK 750/04, LEX nr 183160; Wyrok z 29.07.2011 r., I OSK 372/11, LEX nr 1264788; Wyrok z 13.04.2012 r., II FSK 2077/10, LEX nr 1410619; Wyrok z 22.07.2014 r., I OSK 730/14, LEX nr 1511166.

³⁵ Wyrok NSA z 28.06.2005 r. FSK 1930/04, CBOSA.

³⁶ J.P. Tarno, op. cit.

³⁷ Obecnie: Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, tekst jedn. Dz. U. 2024, poz. 1571 z późn. zm. – dalej: u.s.w.

³⁸ Postanowienie NSA z dnia 19.02.2004 r., OSK 7/04, LEX nr 837701.

Obecny stan prawny nie pozostawia wątpliwości co do możliwości włączenia w krąg podmiotów legitymujących się określonymi stopniami i tytułami naukowymi objętymi normą art. 175 § 2 p.p.s.a. doktorów nauk prawnych. Powstaje pytanie, czy taka stygmatyzacja jest uzasadniona merytorycznie? Nie wdając się w spór co do wymogów ustawowych, jakie muszą spełniać doktorzy³⁹ i doktorzy habilitowani nauk prawnych⁴⁰, które zresztą z natury rzeczy ewoluują, należy wskazać, że obecne regulacje p.p.s.a. wydają się umniejszać rangę merytoryczną doktorów nauk prawnych.

Kreowany przez ustawodawcę kierunek pierwszeństwa tzw. praktycznej odłogi zawodów prawniczych (adwokat, radca prawny) nie powinien pomijać trudu wymogów, jakie musiał spełnić doktor nauk prawnych w cyklu kształcenia (stworzenie, nierzadko kilkusetstronicowej analitycznej pracy wymagającej przede wszystkim kompetencji naukowo-badawczych, obejmującej znajomość literatury i judykatury, zdania egzaminów przewidzianych tokiem kształcenia i finalnie obrony dysertacji na tzw. kolokwium doktorskim). Spór o praktyczny charakter zawodu prawnika, tudzież złączenie reżimów związanych z dochodzeniem do świadczenia pomocy prawnej w ramach wolnych zawodów adwokata i radcy prawnego, jest cały czas żywotny. Wysoki Trybunał w wyroku z dnia 8 listopada 2006 r. uznał, że doktorzy nauk prawnych są osobami odpowiednio przygotowanymi merytorycznie, co wynika z treści obowiązujących regulacji kształcenia na studiach doktoranckich i uzyskiwania stopnia naukowego doktora nauk prawnych⁴¹. Jakkolwiek judykat ten dotyczył analizy statusu doktora nauk prawnych pod kątem dopuszczalności złożenia przez niego egzaminu radcowskiego bez odbycia aplikacji, nie umniejsza przekonania TK o wysokich kwalifikacjach osób legitymujących się stopniem doktora nauk prawnych.

Wracając do głównego nurtu rozważań warto wskazać trzy warianty podające w wątpliwość eliminację doktorów nauk prawnych z kręgu osób, wobec których ustawodawca złągodził przymus adwokacko-radcowski w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

Pierwszym wariantem są: doktorzy nauk prawnych posiadający wieloletnią praktykę w stosowaniu, bądź stanowieniu prawa (m.in. pracownicy wydziałów prawnych w urzędach, legislatorzy, etatowi czy pozaetatowi orzecznicy SKO), niewpisani na listę adwokatów lub radców prawnych.

Drugi wariant to: doktorzy nauk prawnych, będący nauczycielami akademickimi zatrudnieni na stanowiskach badawczych, dydaktycznych czy badawczo-dydaktycznych w uczelniach wyższych w rozumieniu u.s.w.⁴².

³⁹ Zob. art. 186–187 u.s.w.

⁴⁰ Zob. art. 219 i nn. u.s.w.

⁴¹ Wyrok TK z 8.11.2006 r., K 30/06, OTK-A 2006/10/149, Dz. U.2006/206/1522.

⁴² Art. 112 i nn. u.s.w.

Trzeci wariant to: doktorzy habilitowani nauk prawnych, którzy nie ukończyli studiów magisterskich prawniczych.

Pierwszy i drugi wariant dobitnie oponują za ujęciem doktorów nauk prawnych, jako merytorycznie predysponowanych do samodzielnego sporządzania i podpisywania skargi kasacyjnej, a także innych ustawowo wskazanych czynności przed NSA.

Trzeci wariant, ukazuje nie tak rzadko występującą sytuację, kiedy doktor habilitowany nauk prawnych nie legitymuje się ukończeniem magisterskich studiów prawniczych. Wydaje się, że ustawodawca nie przedsięwziął wiedzy o owych możliwościach, gdyż nie precyzuje w art. 175 § 2 p.p.s.a., że osoby posiadające stopnie bądź tytuły naukowe z obszaru nauk prawnych, muszą przede wszystkim być absolwentami magisterskich studiów na kierunku prawo. Ta uwaga dotyczy również doktorów nauk prawnych. Przedstawiony scenariusz poddaje w wątpliwość panujące w doktrynie i orzecznictwie przekonanie, iż doktor habilitowany nauk prawnych dysponuje wiedzą potrzebną do konstrukcji merytorycznie skomplikowanych pism procesowych obwarowanych przymusem adwokacko-radcowskim.

Reasumując powyższe rozważania, warto zdaniem Autora postawić postulat konwalidujący art. 175 § 2 p.p.s.a., poprzez nadanie mu konstrukcji:

§ 2 Przepisu § 1 nie stosuje się, jeżeli skargę kasacyjną sporządza:

1. sędzia, prokurator, notariusz, radca Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa albo profesor, doktor habilitowany nauk prawnych lub doktor nauk prawnych, będący stroną, jej przedstawicielem lub pełnomocnikiem albo jeżeli skargę kasacyjną wnosi prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka.
2. Przepis, o którym mowa w pkt 1 ma zastosowanie, jeżeli doktor habilitowany nauk prawnych lub doktor nauk prawnych ukończył wyższe studia prawnicze w Rzeczypospolitej Polskiej i uzyskał tytuł magistra lub ukończył zagraniczne studia prawnicze uznane w Rzeczypospolitej Polskiej.

Postulowana nowelizacja ogranicza się jedynie do wprowadzenia zmian dotyczących postępowania w ramach skargi kasacyjnej przed NSA, a więc tylko w zakresie odnoszącym się do postępowania sądownoadministracyjnego. Pomija natomiast procedurę przed Sądem Najwyższym odnoszącą się do postępowania cywilnego, jak również postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w ramach skargi konstytucyjnej. Autor ma świadomość, że dokonanie jedynie częściowych zmian doprowadzi do niespójności z założeniami przyjętymi przez ustawodawcę, powodując kolizję z zasadą rzetelnej legislacji. Mając zatem powyższe na uwadze postulat złagodzenia przymus adwokacko-radcowskiego w sugerowanym zakresie powinien obejmować również powyższe procedury.

Podsumowanie

Przymus adwokacko-radcowski w procedurze sądowoadministracyjnej unormowany jest w 175 p.p.s.a. i należy go rozumieć jako obowiązek zastąpienia strony przy sporządzeniu skargi kasacyjnej przez fachowego pełnomocnika. Oznacza *de facto* **pozbawienie strony zdolności** postulacyjnej. Przymus ten ma charakter bezwzględny w tym sensie, że pominięcie go skutkować będzie wadliwością czynności dokonanej bez pomocy zawodowego pełnomocnika.

Dokonując podsumowania podjętego na łamach tejże pracy tematu, warto zastanowić się, czemu ma służyć obecnie przymus adwokacko-radcowski. Odpowiedź wydaje się być nader oczywista – ma być gwarantem fachowej reprezentacji strony w procesie. Udział fachowego pełnomocnika procesowego w postępowaniu sądowoadministracyjnym niewątpliwie wpływa na sposób funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości *in genere*⁴³. Czy to jest prawdziwe sedno jego bytu prawnego, czy aby nie jest zawołowaną ochroną dla zawodowych pełnomocników, jednym z ostatnich bastionów uzależniających inicjację danej czynności procesowej od ich udziału? Ponadto ustawodawca wykazuje się niekonsekwencją, wprowadzając z jednej strony wymóg profesjonalnego zastępstwa, natomiast z drugiej łagodząc ów reżim poprzez wyłączenie podmiotowe ukierunkowane do przedstawicieli nauk prawnych, legitymujących się posiadaniem wskazanego ustawowo stopnia bądź tytułu naukowego.

Jakie zatem **są wady i zalety** instytucji przymusu adwokacko-radcowskiego w postępowaniu sądowoadministracyjnym?

In plus należy wskazać zasadniczy cel tej instytucji, a więc zapewnienie profesjonalizmu, aczkolwiek rzeczona fachowość nacechowana jest dużą dozą domniemania i oparta jedynie na przekonaniu, że wpis do odpowiedniego samorządu zawodowego jest jego gwarantem. W założeniu normodawcy instytucja przymusu adwokacko-radcowskiego ma na celu odciążenie sądów od nawału niemerytorycznych pism, niespełniających wymogów formalnych i od tzw. pieniactwa sądowego.

Negatywnie reżim adwokacko-radcowski można postrzegać mając na uwadze koszty, jakie musi ponosić strona postępowania, nierzadko prawnik niebędący zawodowym pełnomocnikiem. Wadą obecnej konstrukcji art. 175 § 2 p.p.s.a. jest pozycjonowanie wyłączeń podmiotowych w zakresie posiadanych stopni i tytułów naukowych z obszaru nauk prawnych, które to zostało poddane w niniejszej pracy weryfikacji.

Nierzadko obligatoryjne zastępstwo ocenia się jako dbałość o benefity przedstawicieli zawodów korporacyjnych, ukryte pod woalem dbałości o profesjonalną reprezentację dla osób spoza tego grona, często merytorycznie przygotowanych do wywiedzenia skargi kasacyjnej.

⁴³ W. Piątek, *Reprezentacja strony przez profesjonalnego pełnomocnika w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2022, nr 2, s. 210.

W piśmiennictwie było formułowane stanowisko, że wprowadzenie przymusu adwokacko-radcowskiego przy sporządzaniu skargi kasacyjnej stanowi ograniczenie w konstytucyjnej zasadzie prawa do sądu⁴⁴. Pojawia się również możliwość naruszenia art. 6 (prawo do rzetelnego procesu) i art. 13 (prawo do skutecznego środka odwoławczego) Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolnościach. Przeważały jednak poglądy odmienne, wskazujące, że to rozwiązanie zapewnia stronie niemającej odpowiedniego przygotowania prawniczego możliwość skutecznego wniesienia takiego sformalizowanego środka odwoławczego. Także w orzecnictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka nie traktuje się wprowadzenia takiego przymusu jako ograniczenia prawa do sądu, naruszającego art. 6 EKPC⁴⁵.

Resumując, przymus adwokacko-radcowski to poniekąd kontrowersyjna instytucja sądownoadministracyjna, z jednej strony czyniąca zadość profesjonalnemu zastępstwu, z drugiej strony, co zapewne było również intencją ustawodawcy, chroniąca interesy zawodowych pełnomocników. Zaordynowane przez ustawodawcę wyłączenia podmiotowe od zasady przymusu adwokacko-radcowskiego skierowane do osób legitymujących się określonymi ustawowo stopniami i tytułami naukowymi z obszaru nauk prawnych wzbudzają uzasadnione wątpliwości.

Art. 175 § 2 p.p.s.a. w obecnym kształcie deprecjonuje osoby legitymujące się stopniem naukowym doktora nauk prawnych, co za tym idzie dysponujące wiedzą prawniczą, których jedyną przeszkodą do sporządzenia skargi kasacyjnej jest brak woli ustawodawcy w tej kwestii.

Rekapitułując powyższe, Autor widzi niezwłoczną potrzebę nowelizacji art. 175 § 2 p.p.s.a.

Bibliografia

Literatura

Czechowski M., *Niewykonywanie zawodu przez adwokata, zawieszenie wykonywania zawodu radcy prawnego, rzecznika patentowego i doradcy podatkowego a możliwość występowania we własnej sprawie sądowej w przypadkach objętych przymusem adwokacko-radcowskim*, „Przegląd Sądowy” 2024, nr 6.

Grego-Hoffmann M., *Rola pełnomocnika w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2012.

⁴⁴ P. Kuczma, *Przymus adwokacko-radcowski w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, 2021, Nr 1, s. 44.

⁴⁵ Zob. M. Niezgódka-Medek, op. cit., także M. Grego-Hoffmann, *Rola pełnomocnika w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2012 i powołane w tejże pracy poglądy doktryny oraz orzecnictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

- Hauser R., *Reforma sądownictwa administracyjnego – podstawowe założenia*, „Przegląd Podatkowy” 2003, nr 10.
- Jodłowski J., Resich Z., Lapierre J., Misiuk-Jodłowska T., Weitz K., *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2016.
- Flaga-Gieruszyńska K., *Glosa do uchwały SN z 21 października 1997 r., III ZP 16/97*, „Rejent” 1998, nr 9.
- Knysiak-Sudyka H., [w:] T. Woś (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. VI, Warszawa 2016, LEX/el.
- Kuczma P., *Przymus adwokacko-radcowski w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 1.
- Mateja S., *Uwagi krytyczne o przymusie adwokackim*, „Głos Sądownictwa” 1933, z. 3.
- Matyjek S.K., *Prawo do sądu jako podstawowe prawo człowieka w demokratycznym państwie*, [w:] J. Jaskiernia, K. Spryszak (red.), *Efektywność krajowych i międzynarodowych systemów ochrony praw człowieka pierwszej generacji*, t. II, Toruń 2024.
- Niezgódka-Medek M. [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. IX, Warszawa 2024, LEX/el.
- Piątek W., *Reprezentacja strony przez profesjonalnego pełnomocnika w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2022, nr 2.
- Sikorski A., *Przymus adwokacko-radcowski w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2017, nr 2.
- Tarno J.P. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. V, Warszawa 2011, LEX/el.
- Wiśniewski T., *Apelacja i kasacja. Nowe środki odwoławcze w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1996.

Źródła internetowe

- Stankiewicz R., *Przymus adwokacko-radcowski w postępowaniu przed NSA*, https://www.temidium.pl/artukul/przymus_adwokackoradcowski_w_postepowaniu_przed_naczelnym_sadem_administracyjnym-5534.html [pobrano dn.: 22.08.2025 r.].

Orzecznictwo

- Wyrok TK z 8.11.2006 r., K 30/06, OTK-A 2006/10/149, Dz. U. 2006/206/1522.
- Wyrok NSA z 12.10.2004 r., GSK 750/04, LEX nr 183160.
- Wyrok NSA z 31.05.2005 r., II GSK 57/05, ONSAiWSA 2006/1, poz. 109.
- Wyrok NSA z 28.06.2005 r. FSK 1930/04, CBOSA.
- Wyrok NSA z 29.07.2011 r., I OSK 372/11, LEX nr 1264788.
- Wyrok NSA z 13.04.2012 r., II FSK 2077/10, LEX nr 1410619.

Wyrok NSA z 22.07.2014 r., I OSK 730/14, LEX nr 1511166.
Postanowienie NSA z 19.02.2004 r., OSK 7/04, LEX nr 837701.
Postanowienie NSA z 8.09.2004 r., FSK 371/04, LEX nr 161011.
Postanowienie NSA z 8.12.2006 r., II OZ 1381/06, CBOSA.
Postanowienie NSA z 12.12.2006 r., II OZ 1388/06, ONSAiWSA 2007/3, poz. 65.
Postanowienie NSA z 18.12.2006 r., I FZ 548/06.
Postanowienie NSA z 18.06.2008 r., I OZ 387/08, LEX nr 493824.
Postanowienie NSA z 21.05.2013 r., II GZ 230/13, LEX nr 1319006.

Wykaz aktów prawnych

Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1568 z późn. zm.
Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 46 z późn. zm.
Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 935 z późn. zm.
Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2393.
Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, Dz. U. z 2024 r., poz. 622.
Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1571 z późn. zm.

Mandatory Professional Representation by Advocates and Attorneys-at-Law in Administrative Court Proceedings: Reflections on the Need to Amend Article 175 § 2 of the Law on Proceedings before Administrative Courts (p.p.s.a.)

Abstract

The subject of this study is to present the scope of compulsory representation by solicitors and barristers in administrative court proceedings. Based on his considerations, the author sees a need to amend Article 175 § 2 of the Law on Proceedings before Administrative Courts. The issue raised in this study is important and groundbreaking due to the possible acquisition of rights for persons holding a doctoral degree in law to file pleadings before the Supreme Administrative Court, who are currently subject to the requirement to be represented by a barrister or solicitor. Reforming the current solutions would equalise the competences of doctors of law with those of professional attorneys and legal advisers, as well as with the competences granted by the legislator to habilitated doctors of law, eliminating, in the author's opinion, the unjustified trivialisation of the practical skills of doctors of law.

Keywords: lawyer, legal advisor, lawyer-advisor compulsion, professional/academic qualifications, administrative judiciary, right to a court hearing.