

# Spoleczna Komisja Kodyfikacyjna

## podzespól ds. reformy sądownictwa administracyjnego

w składzie:

SWSA prof. zw. dr hab. *Andrzej Matan* (UŚ)

r.pr. prof. zw. dr hab. *Grzegorz Łaszczyca* (UŚ)

r.pr. dr hab. *Mirosław Pawełczyk*, prof. uczelni (UŚ)

r.pr. dr hab. *Rafał Stankiewicz*, prof. uczelni (UW) – koordynator prac podzespołu

r.pr. dr *Aleksander Jakubowski* (UW)

dr *Mateusz Blachucki* (INP PAN)

## PODSTAWOWE ZAŁOŻENIA REFORMY SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO

*projekt Raportu*

**Niniejszy materiał zawiera prezentację podstawowych założeń reformy sądownictwa administracyjnego opracowany przez podzespól Społecznej Komisji Kodyfikacyjnej.**

Założeniem przyjętym przez autorów projektu Raportu jest wskazanie podstawowych kierunków zmian przepisów ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, których celem byłoby **usprawnienie (zwiększenie efektywności)** funkcjonującego w chwili obecnej modelu sądownictwa administracyjnego. Poprzez „usprawnienie (sądownictwa administracyjnego)” rozumiemy przede wszystkim dążenie do uzyskania przez jednostkę (lub inny podmiot będący adresatem określonych aktów lub czynności organów administracji) rozstrzygnięcia sądowego opartego o jak najpełniejszą realizację gwarantowanego przez Konstytucję RP w art. 45 ust. 1 prawa do sądu. Prawo do sądu, wyrażające ideę zapewnienia każdemu uprawnienia do przedstawienia swojej sprawy przed sądami, ma stwarzać gwarancje podejmowania sprawiedliwych,

obiektywnych i słuszych rozstrzygnięć. Każdy ma prawo do uzyskania rozstrzygnięcia wydanego przez w stosunkowo możliwie najkrótszym terminie wydanego przez sędziów najlepiej przygotowanych do wydawania rozstrzygnięć w tym zakresie.

Prawo do sądu kieruje się wobec państwa, a jego konsekwencją jest powinność określonego działania po stronie władz publicznych. Działanie to sprowadza się w pierwszej do konieczności ustanowienia określonych regulacji prawnych o charakterze ustrojowym i procesowym. Zmianom w tych dwóch obszarach poświęcony jest niniejszy Raport.

Autorzy Raportu założyli więc, że zaproponowane zmiany będą dotyczyć zarówno instytucji prawnych kształtujących ustrój sądownictwa administracyjnego, jak i postępowanie przed sądami administracyjnymi. Przyjęto jednocześnie, że powyższe zmiany muszą być zgodne z obecnie obowiązującymi przepisami ustawy zasadniczej. Powinny one być przy tym możliwe do wprowadzenia w relatywnie krótkim czasie.

Autorzy Raportu przedstawiają **założenia** dotyczące następujących sfer ustroju i postępowania przed sądami administracyjnymi:

- 1) poszerzenie kognicji sądownictwa administracyjnego;
- 2) zmiana przepisów dotyczących właściwości miejscowej sądów pierwszej instancji;
- 3) zwiększenie liczby instancji w sądownictwie administracyjnym;
- 4) powołanie wydziałów wyspecjalizowanych sądu pierwszej instancji w strukturze sądownictwa administracyjnego;
- 5) możliwość poszerzenia zakresu orzekania merytorycznego przez sądy administracyjne;
- 6) poszerzenie możliwości stosowania środków dowodowych przez sądy administracyjne;
- 7) zwiększenie roli instytucji mediacji w postępowaniu przed sądami administracyjnymi;
- 8) zwiększenie efektywności kontroli sądowej;
- 9) wprowadzenie wstępnej kontroli skargi kasacyjnej;
- 10) zmiana przepisów dotyczących przygotowania do zawodu sędziego i doskonalenie kwalifikacji zawodowych.

Jak się wydaje, istnieje również konieczność podjęcia wspólnej pracy w ramach całego zespołu reformy wymiaru sprawiedliwości w Polsce nad następującymi zagadnieniami:

- 1) status sędziów (w tym sędziów sądów administracyjnych)
- 2) samorząd sędziowski;
- 3) funkcjonowanie aparatu pomocniczego (asystenci sędziów, referendarze)
- 4) odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów (w tym, sędziów sądów administracyjnych).

Warte rozważenia (nieujęte jeszcze w tym opracowaniu) pozostaje zagadnienie wypracowania w sądownictwie mechanizmów zapewniających jednolitość orzecznictwa. Kwestie te były poruszane na ostatnim posiedzeniu SKK z inicjatywy profesora Kardasa (do dalszego rozważenia).

Poniżej proponowane zagadnienia do podjęcia dalszych prac w ramach reformy ustroju sądownictwa administracyjnego.

## **1. Poszerzenie kognicji sądownictwa administracyjnego**

Zbyt szeroki zakres właściwości rzeczowej sądów administracyjnych prowadzi – przy niezmiennych zasobach tego sądownictwa – do wydłużenia terminu rozpatrywania skarg, a nawet do przewlekłości postępowania. Z drugiej strony nazbyt zawężony zakres tej właściwości godzi zarówno w przysługujące jednostkom prawo do sądu (art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP), jak i w wyznaczoną przez Konstytucję rolę sądownictwa administracyjnego, mającego kontrolować administrację publiczną (art. 184 Konstytucji).

Biorąc pod uwagę powyższe, zasadna jest **zmiana określenia właściwości rzeczowej sądów administracyjnych, tak aby z jednej strony objąć nią te wszystkie akty publicznoprawne, które w sposób oczywisty oddziałują na sytuację prawną jednostek, a z drugiej wykluczyć rozpatrywanie skarg, jeżeli nie będzie to rzutowało na ochronę obywateli.**

Ustawodawca objął przedmiotem materii ustawowej szczegółowe określenie „granic” sądowej kontroli administracji publicznej przedmiotem materii ustawowej (art. 3-5 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: „p.p.s.a.”)). Co istotne, tak zakreślony zakres kognicji sądów administracyjnych jest skonstruowany w sposób enumeratywny, i to w przeważającej większości (art. 3 § 2 -2a) przez wskazanie rodzajów aktów lub czynności (określenie formy akty lub czynności) podlegających orzecznictwu sądów administracyjnych. Nie zmienia tego odesłanie zawarte w art. 3 § 3 ustawy, gdyż wskazane w nim przepisy ustaw szczególnych również kreują katalog zamknięty. Podobnie art. 3 § 2 pkt 4, dotyczący tzw. innych aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub

obowiązków wynikających z przepisów prawa, nie zawiera ogólnej klauzuli umożliwiającej zaskarżanie wszelkich innych niż wymienione enumeratywnie w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi akty i czynności administracji publicznej. Potwierdza to również praktyka stosowania tego przepisu w orzecznictwie sądowoadministracyjnym.

**W świetle powyższego, znaczna część działalności administracji publicznej, w zakresie w jakim ma ona wpływ na prawa i wolności obywatelskie, pozostaje formalnie poza kontrolą sądów administracyjnych.**

Kognicją sądów administracyjnych nieobjęto m.in. takich przejawów aktywności organów administracji jak:

- 1) generalne akty administracyjne;
  - 2) regulaminy zakładów administracyjnych;
  - 3) określone czynności w toku postępowań kontrolnych prowadzonych wobec podmiotów sfery zewnętrznej przez organy administracji;
  - 4) rozstrzygnięcia dotyczące kontroli sądowoadministracyjnej obwieszczeń Ministra Zdrowia dotyczące refundacji leków;
- i wiele innych.

Wskazać można również na fakt nieobjęcia właściwością rzeczową sądów administracyjnych przepisów administracyjnych innych niż akty prawa miejscowego (zob. np. wyrok NSA z dnia 4 września 2018 r., I OSK 2827/16, w którym sąd - odnośnie przepisów administracyjnych w postaci Regulaminu Narodowego Centrum Nauki - stwierdził, że „*De lege lata* sąd administracyjny nie jest [...] uprawniony do wyeliminowania z obrotu prawnego tego rodzaju pozakonstytucyjnego aktu prawa powszechnie obowiązującego”) oraz aktów generalnych i abstrakcyjnych (np. zarządzenie o zakazie wejścia do lasu, obwieszczenie o wysokości opłat itd.). Również, mający stanowić swego rodzaju „furtkę” do zapewnienia kontroli nietypowych form działania administracji, art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., sprowadzony został do kontroli aktów posiadających w istocie wszystkie cechy decyzji administracyjnej, a mimo to niebędących nią (zob. wyjaśnienia zawarte w uchwale NSA z dnia 3 września 2013 r., I OPS 2/13), gdy tymczasem sytuację jednostki mogą kształtować nie tylko akty władcze bezpośrednio wynikające z przepisów prawa.

Z tych względów **określenie właściwości rzeczowej sądów administracyjnych ujęte w art. 3 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi powinno zostać zastąpione rzeczywistą klauzulą generalną.** Bazując na dorobku nauki i ustawodawstwa

zachodniego, można zaproponować w tym przypadku klauzulę analogiczną do zawartej w niemieckiej ustawie określającej postępowanie przed sądami administracyjnymi:

***Sąd administracyjny rozpoznaje skargi na wszelkie publicznoprawne przejawy działania lub bezczynności administracji publicznej, nienależące do właściwości innego sądu lub Trybunału Konstytucyjnego.***

Jednocześnie, obecny katalog wskazany w art. 3 § 2 p.p.s.a. może mieć charakter jedynie przykładowy, poprzedzony zwrotem „w szczególności”.

Aby jednak nie doprowadzić do zapaści sądownictwa administracyjnego wywołanego nadmierną liczbą skarg, wzmocnienie zakresowe ochrony jednostek powinno zostać uzupełnione wyrażoną normatywnie zasadą, że kontroli sądów administracyjnych nie podlegają przejawy działania lub bezczynności administracji publicznej mogące być poddane w ramach kontroli dalszego przejawu działania lub bezczynności administracji publicznej. Pozwoli to wyeliminować wieloletnie postępowania sądowniczoadministracyjne dotyczące aktów wadliwych, procesowych – takich jak postanowienia – mogących być kontrolowanymi w ramach rozstrzygnięć docelowych (np. skarg na decyzje).

Pewność prawa – jego interpretacji – stanowi jedną z podstaw stabilnego prowadzenia działalności gospodarczej, a co za tym idzie – wzrostu gospodarczego. Z tych względów uważamy, że zasadne jest wyjście naprzeciw potrzebom przedsiębiorców i **wyraźne objęcie kognicją sądów administracyjnych objaśnień prawnych, o których mowa w art. 33 ustawy – Prawo przedsiębiorców**, jak też wyraźne wskazanie, że na decyzje, o których mowa w art. 34 ust. 5 tej ustawy przysługuje po wyczerpaniu toku instancji skarga do sądu administracyjnego. W tym zakresie wykorzystać warto doświadczenia uzyskane na bazie rozpoznawania przez sądy administracyjne skarg na interpretacje podatkowe.

## **2) Zmiana przepisów dotyczących właściwości miejscowej sądów pierwszej instancji**

Należy rozważyć zmianę zasad określania właściwości miejscowej sądów administracyjnych pierwszej instancji i przekazać przynajmniej część spraw (określonych rodzajowo) do rozpatrywania sądom właściwym ze względu na miejsce pobytu lub siedziby wnoszących skargę (obecnie zasadniczo jest to sąd właściwy dla miejsca siedziby organu, który wydał decyzję w ostatniej instancji). Chodziłoby o zmniejszenie spraw rozpatrywanych przez WSA w Warszawie (*de facto* jego „odciążenie”).

### 3) Zwiększenie liczby instancji w sądownictwie administracyjnym

Autorzy Raportu proponują zastąpienie **dwuinstancyjnego** modelu sądownictwa administracyjnego, modelem **trójinstancyjnym**. Poniżej, jego podstawowe założenia.

#### *Ustrój obejmujący trzy szczeble organizacyjne – założenia*

1. Postępowanie administracyjne pozostałoby dwuinstancyjne (jest tańsze, około 70-80% spraw załatwianych ostatecznie decyzjami administracyjnymi nie jest poddawanych kontroli sądowej; zniesienie dwuinstancyjności zwiększy poziom zaskarżalności do sądu administracyjnego w stopniu istotnym);
2. Ustrój sądów administracyjnych powinien docelowo obejmować: **okręgowe sądy administracyjne (OSA), wojewódzkie sądy administracyjne (WSA) i Naczelny Sąd Administracyjny**;
3. Powyższy model wydaje się zapewniać szybsze postępowanie (do orzeczenia prawomocnego) niż model lokujący sąd pośredni między WSA a NSA;
4. Sądy okręgowe (2-3 w województwie) byłyby sądami I instancji w określonym przedmiotowo zakresie (np. sprawy pomocy społecznej, sprawy informacji publicznej, ale i sprawy przedsiębiorców, wymagające kontroli szybkiej, a także w zakresie bezczynności i przewlekłości). W sprawach finansowych zakres właściwości można byłoby wyznaczyć kwotowo;
5. Wojewódzki Sąd Administracyjny byłby sądem I instancji dla określonych przedmiotowo spraw sądownoadministracyjnych (np. kontroli wszystkich aktów generalnych, decyzji administracji przestrzennej, budowlanej, drogowej, środowiskowej, skarbowej i innych)
6. Wojewódzki Sąd Administracyjny byłby także sądem odwoławczym od orzeczeń wydawanych w I instancji przez OSA, zaskarżalnych skargą kasacyjną. Orzeczenia WSA w tym zakresie byłyby prawomocne.
7. NSA byłby sądem II instancji dla orzeczeń wydawanych w I instancji przez WSA oraz sądem właściwym w innych sprawach

#### **4. Powołanie wydziałów wyspecjalizowanych sądu pierwszej instancji w strukturze sądownictwa administracyjnego**

Koniecznym wydaje się również **ustanowienie wydziałów wyspecjalizowanych wojewódzkich sądów administracyjnych**. Objęłyby one swoją kognicją część spraw przekazanych dzisiaj do jurysdykcji sądów powszechnych (sprawy antymonopolowe i regulacji sektorowej<sup>1</sup>), jak i spraw należących już do jurysdykcji sądów administracyjnych (sprawy własności intelektualnej, sprawy dotyczące obrotu papierami wartościowymi).

#### **5) Możliwość poszerzenia zakresu orzekania merytorycznego przez sądy administracyjne**

**5.1.** Reforma sądownictwa administracyjnego z 2015 r. rozszerzyła zakres merytorycznego orzekania w sprawie administracyjnej przez sądy administracyjne, niemniej zachowany został generalny model kasatoryjny. Analiza orzecznictwa prowadzi do wniosku, że sądy administracyjne z dużą rezerwą podchodzą do nowych instrumentów prawnych, niechętnie z nich korzystając. Zasadniczo szersze zastosowanie znalazła jedynie instytucja umorzenia przez sąd administracyjny postępowania administracyjnego.

Warunki do rozszerzenia orzekania merytorycznego są w Polsce ograniczone kontrolnym charakterem sądownictwa administracyjnego wynikającym z art. 184 Konstytucji. Wszelako oczekiwaniem obywateli jest, aby po wielomiesięcznym oczekiwaniu na wyrok otrzymać konkretną wypowiedź sądu co do przysługujących im praw lub nałożonych obowiązków. Konieczność wieloletniego dochodzenia przez obywateli jednoznacznego rozstrzygnięcia w tym zakresie stanowi ich źródło frustracji.

Należy zauważyć, że rozszerzenie kompetencji do merytorycznego rozstrzygnięcia przez sądy administracyjne wpisuje się w tendencje zachodnie (zob. reforma sądownictwa administracyjnego w Austrii w 2012 r.).

---

<sup>1</sup> Przekazanie spraw z zakresu prawa antymonopolowego i regulacji sektorowej jest od dawna postulatem pojawiającym się w literaturze przedmiotu. Byłoby to możliwe po ustanowieniu reguł rozstrzygnięcia merytorycznego przez sądy administracyjne.

Jednostka udająca się do sądu oczekuje, że rozstrzygnie on jej sprawę, w której pozostaje ona w sporze z organem lub innymi stronami. Skarżący oczekuje przede wszystkim aby w sądzie administracyjnym uzyskać odpowiedź dotyczącą swej sytuacji prawnej – ciężących na niej praw i obowiązków, których urzeczywistnienie lub wykonanie wiąże się z działaniem lub bezczynnością organu.

**5.2.** Jako oczekiwane jawi się zatem **poszerzenie, w granicach obecnie obowiązującej Konstytucji, uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych do rozstrzygania o sytuacji administracyjnej jednostki.** Z tych względów proponowane są następujące rozwiązania:

**a) Na wzór rozwiązań austriackich sąd administracyjny powinien orzekać merytorycznie w sprawie, gdy stan faktyczny jest pewny, albo gdy samodzielne ustalenie stanu faktycznego przez sąd uzasadniają względy szybkości, lub gdy zapewni to istotną oszczędność kosztów – i sprawa nie podlega uznaniu administracyjnemu organu lub przepis pozostawia rozstrzygnięcie sprawy temu uznaniu, jednak brak jest uzasadnienia do nieuwzględnienia słusznego interesu strony.** W takiej sytuacji przekazanie sprawy administracyjnej przez sąd do ponownego rozstrzygnięcia organowi jawi się jedynie jako bezzasadne przewlekanie jej ostatecznego załatwienia, a w sytuacji oporu ze strony organu uwzględnienia wytycznych wyroku naraża stronę na wielomiesięczną mitręgę w toku instancji administracyjnej, a następnie sądowej. Jednocześnie orzekanie merytoryczne w tym zakresie nie rzutuje na politykę administracyjną, albowiem wyniki sprawy nie zależy od woli organu czy sądu, lecz wynika z przepisów prawa, rozstrzygnięcie ma w istocie charakter deklaratoryjny bądź choć konstytutywny, to jednak inne w sprawie nie może zapaść.

**b) Na wzór rozwiązań holenderskich proponujemy umożliwienie sądowi wydania orzeczenia tymczasowego, gdy skarga zasługuje na uwzględnienie. Wskutek tego orzeczenia dalsze postępowanie sądownoadministracyjne ulega zawieszeniu na oznaczony czas, w którym organ administracji przedstawić ma sądowi projekt rozstrzygnięcia w sprawie administracyjnej uwzględniający wytyczne sądu zawarte w orzeczeniu tymczasowym wraz z pisemnym wyjaśnieniem, w jaki sposób organ naprawił wytknięte przez sąd błędy. Do twierdzeń organu mogą odnieść się strony.** Ten element – szczegółowe instrukcje zawarte w orzeczeniu tymczasowym – ma kluczowe znaczenie, wyznacza bowiem zakres obowiązków organu. Organ powinien poinformować sąd, czy zastosuje się do udzielonych mu wytycznych w wyznaczonym terminie. Po jego upływie sąd dokonuje oceny nowo wydanego aktu, wypowiadając się także o zasadności pierwotnie sformułowanych



zarzutów skargi, niezależnie od tego, czy zaskarżony akt został już uchylony przez organ, bądź też uchyla wskazany akt, jeżeli organ nie uwzględnił udzielonych mu wytycznych i nie wydał nowego aktu. Proponowana instytucja prawna rozwiązuje problem związany z dokonywaniem ustaleń faktycznych przez sądy administracyjnej, a z drugiej pozostawia kwestię polityki administracyjnej po stronie organów, szanując sferę ich dyskrecjonalności.

**5.3.** Uważamy też, że obecne rozwiązanie, w którym zasądzenie przez sąd administracyjny sumy pieniężnej na rzecz skarżącego możliwe jest tylko w sytuacji beczynności/przewlekłości organu lub niewykonania przez niego prawomocnego wyroku sądu jest nie do pogodzenia z zasadą równości i oczekiwaniami obywateli. Godzi się bowiem zauważyć, że również niezgodna z prawem np. decyzja administracyjna powoduje zachwianie u jednostki poczucia praworządności działania państwa oraz zaufania do jego organów. Sąd powinien mieć możliwość przywrócenia tego poczucia i zaufania w każdym przypadku, do czego służy instytucja zasądzenia sumy pieniężnej na rzecz skarżącego. Proponujemy zatem jej rozszerzenie – jako fakultatywnej – na każdy przypadek uwzględnienia skargi przez sąd administracyjny.

**5.4.** Proponujemy także **wprowadzenie instytucji umożliwiającej wymierzanie przez sądy administracyjne grzywny czy zasądzenia sumy pieniężnej nie tylko w nominalnej wysokości (jak ma to miejsce obecnie), lecz przez powiązanie jej z okresem (np. 500 złotych za każdy dzień stwierdzonej beczynności czy dalszej zwłoki w wykonaniu wyroku).** Ponadto, na wzór sądów francuskich **uzasadnione jest umożliwienie wydawania przez sądy administracyjne tzw. postanowień prowizorycznych,** tj. określających wysokość grzywny/sumy pieniężnej, która zostanie niezwłocznie zasądzona, jeżeli organ nie wykona terminowo wyroku sądu administracyjnego. Wzmocni to efektywność egzekwowania terminowego działania przez organy administracji i poszanowania wyroków sądów administracyjnych.

**5.5.** Za wprowadzeniem pierwiastków merytorycznego rozstrzygania przez sądy administracyjnego podążać powinna **zmiana dotycząca kształtowania orzeczenia sądu administracyjnego.** Obecnie składa się ono z sentencji i uzasadnienia. Elementem tego drugiego, w przypadku uwzględnienia skargi, są wytyczne dla organu. W praktyce sądów pojawiają się jednak uzasadnienia albo niezawierające wyraźnych wytycznych, albo niejasne, albo sprowadzające się po zawiłym wywodzie do obowiązku jego uwzględnienia w sprawie. Z tych względów wytyczne powinny być określone jako odmienny od uzasadnienia i samej sentencji element orzeczenia, w którym sąd administracyjny powinien szczegółowo i konkretnie opisać dalsze czynności, jakie podjąć powinien organ administracji, oraz jakie

rozumienie określonych pojęć zobowiązany jest przyjąć – nawet jeśli będzie to oznaczać częściową rekapitulację uzasadnienia prawnego orzeczenia.

**5.6.** Nie zawsze obywatel wygrywając w sądzie ma poczucie wygranej. Po wielomiesięcznym oczekiwaniu decyzja może być bowiem uchylona z przyczyn nie dotyczących istoty sporu między jednostką a organem np. z uwagi na wadliwość podpisu czy niewyjaśnienie stanu faktycznego sprawy. Mimo zatem uwzględnienia skargi nie zostaje przywrócone obywatelowi poczucie sprawiedliwości, nie zostaje odbudowane zaufanie do organu władzy publicznej.

Aby zmienić tę sytuację, **zasadne wydaje się rozszerzenie możliwości zasądzenia przez sąd na rzecz skarżącego sumy pieniężnej w każdym przypadku uwzględnienia skargi**, a nie tylko w przypadku skarg na bezczynność organu czy niewykonanie przez niego prawomocnego wyroku sądu administracyjnego. Da to jednostkom namacalne poczucie „wygranej” i zrealizowania wymiaru sprawiedliwości. Zasądzenie takiej sumy pieniężnej powinno być pozostawione uznaniu sądu, za wyjątkiem sytuacji uwzględnienia skargi na niewykonanie wyroku sądu administracyjnego, w której zasądzenie rzeczowej sumy powinno być regułą, podobnie jak obecnie jest nią wymierzenie grzywny.

**5.7.** W sprawach dotyczących aktów prawa miejscowego, jeżeli przepis prawa określa termin jego wydania lub spełnione zostały przesłanki obligujące do jego wydania, dopuścić należy skargę, w razie której uwzględnienia sąd mógłby zastępczo wydać za organ jednostki samorządu terytorialnego i na jej koszt akt prawa miejscowego, przygotowany na zlecenie sądu.

**Zabieg wzbogacania kasacyjnych kompetencji orzeczniczych o uprawnienie sądu do samodzielnego rozstrzygnięcia sprawy niewątpliwie przyczynia się do realizacji postulatu szybkości i efektywności w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Należy wszakże tę zmianę modelu uprawnień sądów administracyjnych widzieć w szerszej perspektywie, w kontekście przeobrażeń, jakim podlega przestrzeń prawa, oraz nowej roli sądu administracyjnego – gwaranta ochrony praw jednostki.**

#### **6) Poszerzenie możliwości stosowania środków dowodowych przez sąd administracyjny**

Poszerzenie stosowania środków dowodowych będzie oczywiście związane z ewentualnym wprowadzeniem możliwości rozstrzygnięcia spraw przez sądy administracyjne w oparciu o „poszerzone” zasady merytoryczne.

Wprowadzenie szerszych kompetencji orzeczniczych sądów administracyjnych względem samych spraw administracyjnych powinno być powiązane z poszerzeniem możliwości tych sądów w zakresie ustalania stanu faktycznego sprawy – tak jak nastąpiło to w Austrii i Niemczech. Jednocześnie nie może to prowadzić do wydłużenia czasu załatwiania spraw. Z tego względu uważamy, że sądy administracyjne powinny mieć możliwość przeprowadzania dowodów lub zlecenia organom przeprowadzenia dowodów – wskazanych w Kodeksie postępowania administracyjnego (są one bowiem dostosowane do specyfiki spraw administracyjnych). Jednocześnie sąd administracyjny powinien w terminie 30 dni od dnia wpływu skargi dokonywać na posiedzeniu niejawnym w składzie jednoosobowym ustalenia, czy w sprawie potrzebne jest przeprowadzenie dowodów, a jeśli tak – przeprowadzić stosowne dowody lub zlecić ich przeprowadzenie w oznaczonym czasie. Jeżeli sąd uzna zaś, że przeprowadzanie dowodów jest nieuzasadnione w sprawie, również powinien po tym wstępnym rozpoznaniu poczynić stosowną adnotację.

## **7) Zwiększenie roli instytucji mediacji w postępowaniu przed sądami administracyjnymi**

Postulujemy usunięcie z p.p.s.a. postępowania mediacyjnego i **przeniesienie go do odrębnej ustawy**, która powinna obejmować także inne alternatywne formy załatwiania sporów administracyjnych. Może to wiązać się także z „transferem” kodeksowego (Kpa) postępowania mediacyjnego do tej odrębnej ustawy.

Należy zastanowić się, czy postępowanie mediacyjne (w zmienionym kształcie) nie powinno być **obligatoryjnym postępowaniem przedsądowym** (być może w niektórych sprawach), połączonym z autokontrolą rozstrzygnięć przed organami administracji (po wniesieniu skargi).

## **8) Zwiększenie efektywności kontroli sądowej**

**8.1.** Częstym problemem dla jednostek jest „ucieczka” organów od merytorycznego załatwienia ich spraw przez nieuznawanie ich za podmioty posiadające przymiot strony. Obecnie rozstrzygnięcie prawomocne określające przymiot strony negowany przez organ może zapaść nawet po ponad trzech latach (przy uwzględnieniu czasu oczekiwania na rozpoznanie skargi kasacyjnej przez NSA). Wówczas postępowanie, w którym jednostki powinna była mieć przymiot strony, jest zwykle dawno zakończone i udział w nim utracił swój sens (np. wykonano pozwolenie na budowę stawiając blok z pominięciem przymiotu strony sąsiada). Taka sytuacja

jest nie do pogodzenia z wymogami państwa praworządnego i zasadą budzenia zaufania do organów państwa. Z tych względów **proponujemy odpowiednio zmodyfikowane rozciągnięcie instytucji sprzeciwu w postępowaniu sądowoadministracyjnym na postanowienia wydawane na podstawie art. 61a oraz art. 149 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego, jak również na decyzje odmawiające uchylecia decyzji dotychczasowej po wznowieniu postępowania (art. 151 § 1 pkt 1 K.p.a.) z uwagi na to, że strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu (art. 145 § 1 pkt 4 K.p.a).** W ramach tego nowego rodzaju sprzeciwu sąd weryfikowałby jedynie kwestie istnienia po stronie skarżącego przymiotu strony w postępowaniu administracyjnym. Rozwiązanie to wydatnie wzmocni ochronę interesów indywidualnych.

**8.2.** Możliwym i pożądanym jest również rozważenie wyraźnego objęcia niektórych kategorii spraw administracyjnych wyłącznie trybem tzw. postępowania uproszczonego, np. spraw z zakresu pomocy społecznej, czy też dostępu do informacji publicznej.

**8.3.** Pewność prawa – jego interpretacji – stanowi jedną z podstaw stabilnego prowadzenia działalności gospodarczej, a co za tym idzie – wzrostu gospodarczego. Z tych względów uważamy, że zasadne jest wyjście naprzeciw potrzebom przedsiębiorców i **wyraźne objęcie kognicją sądów administracyjnych objaśnień prawnych, o których mowa w art. 33 ustawy – Prawo przedsiębiorców, jak też wyraźne wskazanie, że na decyzje, o których mowa w art. 34 ust. 5 tej ustawy przysługuje po wyczerpaniu toku instancji skarga do sądu administracyjnego.** W tym zakresie wykorzystać warto doświadczenia uzyskane na bazie rozpoznawania przez sądy administracyjne skarg na interpretacje podatkowe.

**8.4.** Należy zmienić „formułę” uzasadnień do wyroków – jeśli sprawa jest rozpatrywana na posiedzeniu jawnym sąd ustnie uzasadnia wydany wyrok i to powinno wystarczyć. Nie ma technicznego problemu, aby przybrał on formę pisemną (chodzi o techniczne przetworzenie uzasadnienia ustnego na pisemne). Jeśli orzeczenie zapada na posiedzeniu niejawnym, to w przypadku oddalenia skargi uzasadnienie powinno ograniczać się do jednozdaniowej akceptacji argumentów podanych w uzasadnieniu zaskarżonego aktu

## **9) Wstępna kontrola skargi kasacyjnej**

Na prawo do sądu należy spoglądać nie tylko wertykalnie, ale i horyzontalnie. Każda kolejna przyjęta do rozpoznania przez sąd skarga oznacza, że przy niezmienionych możliwościach

orzeczniczych sądu administracyjnego rozpoznanie innych skarg nastąpi później. Z tych względów w interesie samych jednostek i odpowiadające prawu do sądu jest eliminowanie skarg i skarg kasacyjnych oczywiście bezzasadnych, będących nadużyciem trybu dostępu do sądu administracyjnego, a które w innym przypadku będą absorbować ograniczone siły wymiaru sprawiedliwości.

Proponujemy tym samym wprowadzenie instytucji **wstępnej kontroli skargi kasacyjnej**. Nie jest to pomysł nowy, prezentowany był już we wstępnych założeniach projektu nowelizacji Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, która weszła w życie w 2015 r. Uważamy, że w interesie społecznym jest **przyspieszenie rozpoznawania skarg kasacyjnych** przez Naczelną Sąd Administracyjny (obecny blisko dwuletni termin oczekiwania na rozpoznanie skargi kasacyjnej jest dalece niezadowalający), zaś zmniejszenie liczby wydawanych przez niego wyroków sprzyjać będzie wzmocnieniu ich znaczenia. Stąd zgłaszane dotychczas propozycje w tym zakresie, przedstawiane też w literaturze przez Profesora *Romana Hausera* („Państwo i Prawo” 2013, nr 2, s. 26-28), zasługują na wdrożenie. Proponowano wówczas dodanie przepisu art. 179a, który dawałby wojewódzkiemu sądowi administracyjnemu **możliwość odmowy przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania w razie stwierdzenia nadużycia prawa do skargi kasacyjnej lub oczywistego braku usprawiedliwionych podstaw do jej wniesienia**. W tym przypadku **sąd orzekałby na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów i na postanowienie to służyłoby zażalenie**.

Przewidziane rozwiązanie miało służyć odmowie przyjęcia do merytorycznego rozpoznania skarg kasacyjnych oczywiście bezzasadnych, pieniących, wnoszonych w złej wierze lub przy braku rozważenia zasadności sięgnięcia po środek odwoławczy. Proponowano ponadto wprowadzenie przepisu przewidującego możliwość odmowy przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania przez NSA w sytuacji, gdy sąd stwierdzi, że zachodzą przyczyny określone w art. 179a § 1, tzn. nadużycie prawa do skargi kasacyjnej lub oczywisty brak usprawiedliwionych podstaw do jej wniesienia. O odmowie przyjęcia do rozpoznania skargi NSA orzekać miał jednoosobowo na posiedzeniu niejawnym, a uzasadnienie postanowienia mogłoby zawierać jedynie zwięzłe wyjaśnienie podstawy prawnej z przytoczeniem przepisów prawa. Na postanowienie to przysługiwać miało zażalenie rozpoznawane w składzie 3 sędziów NSA. Ówczesnie ustawodawca ostatecznie nie zdecydował się na przyjęcie tych rozwiązań, jednak z perspektywy czasu działanie to uznać należy za pochojne, o czym świadczy wciąż długość

oczekiwania skarżących kasacyjnie na uzyskanie orzeczenia w swych sprawach, jak też mnogość orzeczeń NSA łatwo prowadząca do rozbieżności w judykaturze.

## **7. Status sędziego sądu administracyjnego**

Status sędziego sądu administracyjnego **powinien być zbliżony** do statusu sędziego sądu powszechnego.

## **8. Przygotowanie do zawodu sędziego i doskonalenie kwalifikacji zawodowych**

Obywatele oczekują, że ich sprawami będą zajmować się fachowi i doświadczeni sędziowie. Jednocześnie postulowane poszerzenie zakresu uprawnień do rozstrzygania przez sądy administracyjne merytorycznie spraw administracyjnych ograniczy margines dopuszczalnego błędu, albowiem nie będzie mógł być on konwalidowany w więcej niż jednej instancji – a w przypadku orzekania merytorycznego przez NSA w ogóle. Rodzi to potrzebę umocnienia wysokiego poziomu kandydatów na sędziów sądów administracyjnych.

Z najnowszego orzecznictwa Sądu Najwyższego wynika, że od osób ubiegających się o powołanie na stanowisko sędziego sądu administracyjnego zasadne byłoby wymagać odbycia stosownej aplikacji (zob. wyrok SN z dnia 13 grudnia 2017 r., III KRS 30/17). Myśl tę SN odniósł przy tym do osób mających doświadczenie pracy w sądownictwie administracyjnym (asystentów, referendarzy), tym bardziej znajdzie ona zastosowanie także do sędziów nierozpoznających spraw administracyjnych, adwokatów, radców prawnych, radców Prokuraturii Generalnej RP czy pracowników organów administracji. Nie powinno budzić wątpliwości, że tak jak nie każdy lekarz może być chirurgiem (choćby był wybitnym okulistą), tak też nie każdy prawnik posiada doświadczenie, wiedzę i kwalifikacje wskazane dla sędziego sądu administracyjnego. Nie budzi wątpliwości, że sam wieloletni staż pracy w organach administracji nie gwarantuje znajomości procedury przed sądem administracyjnym, podobnie jak staż pracy w sądzie karnym znajomości materialnego prawa administracyjnego. Z drugiej strony, jak wynika z orzecznictwa SN, taka znajomość nie jest wykluczona (zob. wyrok SN z dnia 15 maja 2013 r., III KRS 196/13). Godzi się przy tym zauważyć, że brak jest obecnie aplikacji sądownoadministracyjnej, a za jej surogat nie mogą być uznane aplikacje sądowa, radcowska czy adwokacka, gdyż ich program skupiony jest obecnie głównie na aspektach prawa i postępowania cywilnego czy karnego.

Mając zatem na uwadze wskazania Sądu Najwyższego, jak też potrzebę jednoznacznego i obiektywnego potwierdzenia poziomu kandydatów na sędziów sądu administracyjnego w celu wykluczenia medialnych zarzutów o politycznych preferencjach, arbitralności czy stronnictwo przy wyborze kandydatów, należy uzupełnić art. 6 i art. 6a Prawa o ustroju sądów administracyjnych o wymóg zaliczenia rocznego kursu sędowoadministracyjnego. Kurs ten powinien być organizowany i prowadzony przez fachowy podmiot – Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury, w której powstałby odrębny sędowoadministracyjny pion. Z uwagi na akcentowany w orzecznictwie TK i SN wymóg zapewnienia równego dostępu do służby publicznej w charakterze sędziego, dostęp do kursu również powinien spełniać wymogi art. 60 Konstytucji. W tym celu, aby zapewnić pełną obiektywność, przyjęcie na kurs powinno być oparte na wyniku testu zamkniętego z zakresu procedury administracyjnej i sędowoadministracyjnej oraz z zakresu podstawowych pojęć prawa administracyjnego. Przyjęcie na kurs powinno odbywać się w drodze decyzji administracyjnej, podlegającej kontroli instancyjnej, a następnie sądowej, co wykluczy nieprawidłowości. Warunkiem zaliczenia kursu powinna być obecność na zajęciach oraz pozytywny wynik oceny opanowania wiedzy i umiejętności. Zaliczenie lub odmowa zaliczenia kursu powinna z przyczyn gwarancyjnych również następować w drodze decyzji administracyjnej. Test powinien być opracowywany przez 7-osobowy zespół złożony z 4 osób posiadających co najmniej stopień doktora habilitowanego oraz 2 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego i sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego posiadających co najmniej 5-letni staż orzecznicy. Uczestnicy kursu powinni otrzymywać stypendium oraz powinien przysługiwać im urlop na potrzeby realizacji kursu. Przy tym ukończenie kursu – z pewnością pozytywnie oceniane z perspektywy kwalifikacji prawnika – nie będzie stanowiło gwarancji bycia sędzią sądu administracyjnego czy asesorem, a jedynie spełnienia warunku wymaganego od kandydata na te stanowiska.

Wskazany postulat jawi się jako niekontrowersyjny. Jest bowiem rzeczą oczywistą, że sędzia sądu administracyjnego czy asesor powinien posiadać wiedzę z zakresu prawa administracyjnego oraz procedury administracyjnej i sędowoadministracyjnej. Już dziś wymagane jest od niego, aby wyróżniał się „wysokim poziomem wiedzy w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego i innych dziedzin prawa związanych z działaniem organów administracji publicznej” (art. 6 § 1 pkt 6 Prawa o ustroju sądów administracyjnych). Tym samym osoby, które cieszą się taką wiedzą nie będą miały problemu w odbyciu kursu, zaś może on rodzić tylko kontestację ze strony tych, którzy takiej wiedzy nie

posiadają. Dzięki wprowadzeniu wskazanego kursu, możliwa będzie ocena wskazanej ustawowej przesłanki przy przyjęciu na kurs oraz w jego trakcie. Jednocześnie dostęp do wiedzy jest jednakowy, a co za tym idzie – każdy z kandydatów będzie miał równe szanse się przygotować i przystąpić do testu. W przypadku zaś testu zamkniętego przygotowanego przez fachowe osoby, jego ocena nie zależy od uznania jakiegokolwiek organu czy człowieka. Rzecz jasna, praktyka sądowa czy radcowska lub adwokacka bądź administracyjna może być tutaj pomocna, nie będzie jednak miała charakteru przesądzającego. Tym samym proponowane rozwiązanie nie tylko odpowiada na oczekiwania obywateli, ale koresponduje z zasadą równości i równego dostępu do służby publicznej (art. 32 i art. 60 Konstytucji).

Wprowadzenie wymogu odbycia kursu, podczas którego kandydat pogłębi swoją znajomość prawa i postępowania administracyjnego i sądowniczo-administracyjnego, wychodzi naprzeciw uwagom krytycznym formułowanym wobec art. 6 § 1 pkt 6 Prawa o ustroju sądów administracyjnych przez Sąd Najwyższy. Wskazywał on bowiem, że „w literaturze oraz w judykaturze krytycznie ocenia się sposób sformułowania powyższego kryterium kwalifikacyjnego z uwagi na jego rozległość, złożoność i względność zastosowanej terminologii, co stawia pod znakiem zapytania zarówno realność, jak i praktyczną oraz teoretyczną możliwość sprostania przez kandydata, specjalizującego się na ogół w określonej dziedzinie działalności, wymaganiu wyróżnia się wysokim poziomem wiedzy w tak ogólnie i szeroko zakreślonym obszarze” (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 22 października 2014 r., III KRS 53/14 i z dnia 14 stycznia 2014 r., III KRS 242/13). Dzięki proponowanemu kursowi, niewątpliwa potrzeba wymagania od przyszłego sędziego sądu administracyjnego czy asesora w tym sądzie znajomości materii, przez pryzmat której i w oparciu o którą kontroluje działalność organu, zostanie skonkretyzowana i wolna od wskazanych przez SN wad. Jednocześnie organy administracji publicznej będą miały obiektywnie i fachowo potwierdzoną pewność, że kontroli ich działalności dokonują osoby o najwyższych kwalifikacjach, co wytrąci argumenty krytyki.

Z wymogu odbycia kursu zwolnione byłyby osoby posiadające stopień doktora habilitowanego lub tytuł profesora nauk prawnych o specjalności objętej zakresem kursu, gdyż ich wiedza z zakresu prawa administracyjnego została już zweryfikowana w procedurze awansowej.

## **9. Aparat pomocniczy (referendarze sądowi, asystenci sędziów, urzędnicy sądowi)**



Niezbędna jest reforma aparatu pomocniczego w sądach. Głośnym echem odbiły się zarzuty pisania projektów uzasadnień wyroków w Trybunale Konstytucyjnym przez asystentów sędziów czy osoby zewnętrzne. Tymczasem obywatel oczekuje pewności, że osoba, która rozstrzygnęła w jego sprawie, sporządza także pisemne motywy tego rozstrzygnięcia. Z drugiej strony korzystanie z aparatu pomocniczego w postaci asystentów czy referendarzy usprawnia prace sądownictwa administracyjnego i jego zdolność do radzenia z wpływem spraw. Jakość tego aparatu ma przełożenie na jakość orzecznictwa sądowniczo-administracyjnego.

Z tych względów zasadna jest zmiana obecnego systemu przez wyróżnienie korpusu sądownictwa administracyjnego, w postaci aparatu fachowego (asystenci sędziów referendarze) i organizacyjnego (urzędnicy sądowi). Status asystentów sędziów mógłby być zbliżony do *law clerk* w Sądzie Najwyższym USA czy Radzie Stanu we Francji. Praca asystenta sędziego zgodnie z oczekiwaniami obywateli powinna mieć charakter oficjalny – na zlecenie składu orzekającego czy sędziego sprawozdawcy powinien przedkładać przed rozprawą na piśmie (w tym w wersji elektronicznej) stanowisko i rekomendacje w sprawie (podobnie jak Rzecznicy Generalnie w postępowaniu przed TSUE). Sędzia sprawozdawca oraz skład orzekający mógłby ów materiał wykorzystywać przy rozstrzyganiu sprawy i samodzielnym przygotowaniu uzasadnienia. Fachowy aparat pomocniczy powinien wykonywać także inne czynności zlecone przez sędziego patrona, nie oddziałujące na samo rozstrzygnięcie, które określone powinny zostać wprost przepisami. Jednocześnie dostęp do zawodu asystenta sędziego zarówno w WSA, jak i NSA powinien być oparty na jawnym i obiektywnym konkursie, zaś wysokość jego pensji powiązana procentowo z wynagrodzeniem sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego. Przy rekrutacji na asystenta sędziego również mógłby być brany pod uwagę – choć nie jako warunek konieczny – fakt obycia kursu sądowniczo-administracyjnego (zob. pkt 7).

Konieczne jest też zapewnienie dalszych możliwości kariery prawniczej przez doświadczonych, starszych asystentów sędziów i referendarzy. Brak takiej ścieżki prowadzi do odpływu tego rodzaju pracowników aparatu sądowego do zawodów radcy prawnego czy adwokata. Tego rodzaju **fluktuacja kadry nie sprzyja efektywnej pracy sądowej oraz jest przedmiotem krytycznej oceny sędziów**, którzy wolą współpracować ze sprawdzonym asystentem czy referendarzem. Rozważać zatem należy wprowadzenie tu dodatkowych szczebli kariery (np. rzecznika generalnego sądu administracyjnego) albo wprost wpisania tej kategorii osób do grona uprawnionych do pełnienia urzędu asesora w art. 6a § 1 pkt 2 Prawa o ustroju sądów administracyjnych.

W celu zapewnienia dynamicznej atmosfery pracy, niezbędne jest też precyzyjne określenie przesłanek awansu zarówno aparatu fachowego, jak i organizacyjnego sądu administracyjnego, tak aby każdy pracownik wiedział według jakich kryteriów jest oceniany i jakie czynności musi podjąć, aby uzyskać awans i związany z tym wzrost wynagrodzenia.

## **9. Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów sądów administracyjnych**

Przyjęty dzisiaj model odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów sądów administracyjnych różni się od modelu właściwego dla sędziów sądów powszechnych, co wynika z drastycznych zmian w przepisach dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów sądów powszechnych.

Jak się wydaje, konieczne jest wypracowanie wspólnej koncepcji modelu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów sądów powszechnych i administracyjnych, przy zachowaniu odrębności orzekania w tych sprawach