

# **Propozycje zmian w ustawach Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi**

Opracowanie przygotowane na Walne Zgromadzenie Ogólnopolskiego Stowarzyszenia

Sędziów Sądów Administracyjnych – Warszawa 25 marca 2023 r.

## **Wprowadzenie**

Po zaakceptowaniu przez Walne Zgromadzenie OSSSA w dniu 24 kwietnia 2022 r. założeń zmian w ustawach Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zostały przygotowane wstępne projekty nowych przepisów. Celem proponowanych zmian ma być zagwarantowanie pełnej realizacji określonych w Konstytucji RP standardów prawa do sądu administracyjnego, a więc prawa do jawnego rozpatrzenia sprawy, bez nieuzasadnionej zwłoki, w dwóch instancjach przez niezależny i niezawisły sąd, przy jednoczesnym wprowadzeniu nowych rozwiązań sprzyjających jednolitości orzecznictwa oraz usprawnieniu postępowania przed sądami administracyjnymi.

Niewątpliwie największe obecnie zagrożenie dla niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej oraz dla bezpieczeństwa prawnego stron i pewności prawa wynikającej z odpowiedniego poziomu merytorycznego sędziów sądów administracyjnych, stanowi orzekanie w tych sądach sędziów i asesorów sądowych powołanych na wniosek politycznie zależnej Krajowej Rady Sądownictwa, ukształtowanej przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. zmieniającej ustawę o KRS. Rozwiązanie tego problemu wychodzi poza zakres możliwych do zaproponowania zmian w Prawie o ustroju sądów administracyjnych, gdyż wymaga kompleksowej regulacji odnoszącej się nie tylko do sędziów sądów administracyjnych, ale równocześnie do wszystkich sędziów sądów powszechnych i Sądu Najwyższego. Prezentowany projekt nowej ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych zawiera przepisy określające zasady powołania na stanowisko sędziego sądu administracyjnego, których zastosowanie będzie możliwe w toku prawidłowej procedury przed Krajową Radą Sądownictwa, w skład której wchodzić będzie 15 sędziów będących przedstawicielami sędziów (nie jak obecnie sędziów reprezentujących partie polityczne – kluby poselskie). Umocnieniu niezależności sądów i niezawisłości sędziów mają służyć zaproponowane w Projekcie nowe regulacje w zakresie sprawowania nadzoru nad działalnością sądów oraz zwiększenie kompetencji samorządu sędziowskiego.

Należy podkreślić, że wszystkie proponowane zmiany, zarówno w ustroju sądów administracyjnych jak i w postępowaniu przed sądami administracyjnymi stanowią pewną całość i zmierzają do stworzenia spójnego systemu sprawnego sądownictwa administracyjnego, w pełni realizującego konstytucyjne standardy prawa do sądu. Dla przykładu nowy model postępowania

odwoławczego ma nie tylko umożliwić pełną realizację zasady dwuinstancyjności, ale też doprowadzić do szybszego rozpoznawania spraw w drugiej instancji, przy czym realne gwarancje dla stron rozpoznania ich spraw w rozsądnym terminie we wszystkich instancjach, wynikać mają ze zmienionych przepisów ustawy o skardze na przewlekłość postępowania. Wprowadzenie we wszystkich instancjach jednolitych zasad jawnego rozpoznawania spraw z wykorzystaniem rozpraw zdalnych i hybrydowych, umożliwi utworzenie Odwoławczego Sądu Administracyjnego działającego w oparciu o zasoby sądów wojewódzkich, jednak w oderwaniu od ich właściwości miejscowej. Z kolei uwolnienie Naczelnego Sądu Administracyjnego od rozpoznawania spraw drugoinstancyjnych umożliwi temu Sądowi prowadzenie w określonych, krótkich terminach postępowania pilotażowego, co będzie miało znaczenie nie tylko dla jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach potocznie nazywanych „podobnymi”, ale też dla przyspieszenia postępowania w tych sprawach we wszystkich instancjach.

Z uwagi na wzajemne powiązania proponowanych rozwiązań nie powinny być one oceniane fragmentarycznie, bez uwzględnienia ich relacji z pozostałymi, a ewentualne wprowadzenie w życie tylko niektórych z nich, z pominięciem innych, mogłoby być wręcz szkodliwe, naruszając w miarę ustabilizowany obecny model sądownictwa administracyjnego i nie tworząc spójnego systemu alternatywnego.

Wszystkie zawarte w opracowaniu propozycje nowych przepisów w ustawach Prawa o ustroju sądów administracyjnych i Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi stanowią ich wstępne, robocze wersje, które wymagają krytycznej analizy. Dla zachowania konstrukcji i spójności tych ustaw, z uwagi na ich wielokrotne wcześniejsze nowelizacje oraz duży zakres proponowanych zmian, celowe jest przygotowanie projektów nowych ustaw w miejsce dotychczas obowiązujących. W opracowaniu, oznaczenie nowych przepisów w przypadku Prawa o ustroju sądów administracyjnych odnosi się do już przygotowanego projektu nowej ustawy, zaś w przypadku Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi numeracja przepisów odnoszona jest do ustawy obowiązującej, a projekt nowej ustawy zostanie dopiero opracowany.

Wersja elektroniczna opracowania znajduje się na stronie internetowej OSSSA. Tam też podane są adresy e-mail, na które prosimy kierować wszelkie uwagi, spostrzeżenia i propozycje odnośnie do prezentowanych projektów.

## **Część I: Zmiany w ustroju sądów administracyjnych**

### **1. Właściwość i organizacja sądów administracyjnych.**

#### **Zmiana struktury sądów administracyjnych.**

Konstytucja RP przesądzając o istnieniu NSA i sądów administracyjnych nie określa ani tego jakiego rodzaju mają być sądy administracyjne, ani struktury tych sądów. Z art. 176 ust. 1 Konstytucji wynika jedynie, że postępowanie sądowe musi być dwuinstancyjne, przy czym nie dopuszcza się żadnych wyjątków od prawa do zaskarżenia orzeczenia sądu pierwszej instancji.

Po blisko dwudziestu latach funkcjonowania aktualnego modelu sądownictwa administracyjnego (obowiązujące ustawy o ustroju sądów administracyjnych i postępowaniu przed sądami administracyjnymi weszły w życie 1 stycznia 2004 r.) wyraźnie widać słabości dwustopniowej struktury tego sądownictwa, w której wszystkie środki zaskarżenia od orzeczeń wydawanych w 16 sądach wojewódzkich rozpoznaje jeden centralnie usytuowany sąd drugoinstancyjny – Naczelny Sąd Administracyjny. Najistotniejszym problemem jest naruszanie prawa stron do rozpoznania sprawy w drugiej instancji w rozsądnym terminie. Średni czas oczekiwania na rozpoznanie skargi kasacyjnej wynosi około 2 i pół roku, a coraz więcej skarg jest rozpoznawanych po upływie 3 lat od daty wpływu do NSA. Na koniec 2022 r. pozostało 3909 skarg kasacyjnych oczekujących na rozpatrzenie ponad 3 lata. O tym, że problem przewlekłości postępowania w drugiej instancji ma charakter systemowy świadczy fakt, iż w okresie od 2004 r. (kiedy to obecny dwuinstancyjny model sądownictwa administracyjnego zaczął funkcjonować) w każdym roku ilość skarg kasacyjnych rozpoznanych przez NSA była mniejsza od ilości skarg kasacyjnych, które w danym roku do tego Sądu wpłynęły. W związku z tym ilość pozostałych na koniec roku do rozpoznania skarg kasacyjnych rosła od 3249 w 2004 r., 9926 w 2010 r., 22064 w 2015 r., 26714 w 2020 r. aż do 38061 pozostających do rozpoznania skarg kasacyjnych na koniec 2022 r.

Nie ma prostych recept na rozwiązanie problemu przewlekłości postępowania przed NSA. Nie wydaje się możliwe dalsze zwiększenie ilości etatów sędziowskich w tym sądzie (ilość ta uległa już zwiększeniu z 64 w 2004 r. do 127 w 2022 r.), przy czym należy zauważyć, że obecnie ilość sędziów faktycznie orzekających w NSA jest większa niemal o 1/3 od ilości sędziów NSA, gdyż w prawie każdym trzyosobowym składzie orzeka sędzia delegowany z WSA. Również rozpoznawanie w ostatnich latach większości skarg kasacyjnych na posiedzeniach niejawnych nie przyniosło efektu w postaci skrócenia czasu postępowania w drugiej instancji. Nie wydaje się też realne, ani uzasadnione dalsze zwiększenie obciążenia sędziów orzekających w NSA. Już bowiem obecne obciążenie należy uznać za bardzo duże i jego dalsze zwiększenie groziłoby obniżeniem merytorycznego poziomu orzecznictwa.

Słabości obecnego modelu sądownictwa administracyjnego, szczególnie przewlekłość postępowania przed NSA, są powszechnie dostrzegane i w związku tym pojawiły się już różne pomysły na poprawę tego stanu rzeczy, przy czym upraszczając można stwierdzić, że proponuje się rozwiązanie problemu przewlekłości postępowania przed NSA na dwa sposoby.

Pierwszy sposób zakłada pozostawienie NSA jako sądu drugiej instancji ale ograniczenie ilości spraw rozpoznawanych przez ten sąd. Miałoby to nastąpić albo poprzez ograniczenie możliwości wnoszenia skarg kasacyjnych tylko do pewnych kategorii spraw z wyłączeniem innych albo poprzez wprowadzenie instytucji odmowy przyjęcia przez Naczelny Sąd Administracyjny skargi kasacyjnej do merytorycznego rozpatrzenia w ramach tzw. przedsądu. Zasadnicza słabość tych propozycji polega na ich niezgodności z wynikającym z art. 176 ust. 1 Konstytucji nakazem zapewnienia stronie prawa do dwuinstancyjnego postępowania sądowego. Za zgodne z tym przepisem można uznać tylko takie rozwiązanie, w którym strony postępowania sądowniczoadministracyjnego mają niczym nieograniczoną możliwość wnoszenia środków odwoławczych od wszystkich rozstrzygnięć sądu pierwszej instancji. Nie można zatem, bez naruszenia Konstytucji, ograniczyć prawa stron do zaskarżania pewnych kategorii orzeczeń sądów wojewódzkich, ani też przyznać NSA jako sądowi drugiej instancji uprawnienia do wydania orzeczenia wstępnego o dopuszczalności skargi kasacyjnej.

Drugim proponowanym sposobem rozwiązania problemu przewlekłości postępowania przed NSA jest utworzenie trzeciego szczebla sądownictwa administracyjnego. Zakłada się powołanie nowych sądów administracyjnych pierwszej instancji i przekształcenie obecnych sądów wojewódzkich w sądy drugiej instancji. Alternatywnie proponuje się pozostawienie wojewódzkich sądów administracyjnych jako sądów pierwszej instancji i utworzenie kilku nowych sądów drugiej instancji w największych ośrodkach. Wadą tych propozycji jest konieczność poniesienia wysokich nakładów związanych z utworzeniem nowego szczebla sądownictwa administracyjnego poza już istniejącą strukturą.

Rozwiązanie przyjęte w prezentowanym projekcie również zakłada utworzenie trzeciego szczebla sądownictwa administracyjnego w postaci sądu drugiej instancji - Odwoławczego Sądu Administracyjnego. Od wcześniejszych propozycji różni się tym, że ma to nastąpić z wykorzystaniem zasobów kadrowych i lokalowych wojewódzkich sądów administracyjnych, bez fizycznego wyodrębnienia sądu drugiej instancji.

## **Wojewódzkie sądy administracyjne**

Wszystkie istniejące wojewódzkie sądy realizują w sposób prawidłowy zadania sądów pierwszej instancji i w związku z tym projekt nie przewiduje istotnych zmian w ich strukturze i organizacji. Z uwagi na ogromną dysproporcję między wpływem spraw do WSA w Warszawie a wpływem spraw do pozostałych 15 sądów wojewódzkich, celowa jest jedynie zmiana przepisu o

właściwości miejscowej sądów wojewódzkich, o czym będzie mowa w dalszej części opracowania. Ponadto sposób kierowania spraw do sędziów orzekających w Odwoławczym Sądzie Administracyjnym spowoduje, że wszyscy sędziowie wszystkich sądów wojewódzkich będą równo obciążeni. W związku z powstaniem Odwoławczego Sądu Administracyjnego konieczne będzie utworzenie w wydziałach orzeczniczych sądów wojewódzkich sekcji odwoławczych, w skład których wejdą sędziowie orzekający w Odwoławczym Sądzie Administracyjnym.

#### Projektowany przepis:

Art. 13. § 3. W wydziałach orzeczniczych wojewódzkich sądów administracyjnych tworzy się sekcje odwoławcze, w skład których wchodzi sędziowie rozpoznający sprawy w Odwoławczym Sądzie Administracyjnym. Sekcją odwoławczą kieruje przewodniczący wydziału albo jego zastępca.

### **Odwoławczy Sąd Administracyjny**

Projekt zakłada, że sędziami Odwoławczego Sądu Administracyjnego (OSA) będą sędziowie NSA orzekający w WSA oraz wszyscy sędziowie WSA mający ponad pięcioletni staż pracy na stanowisku sędziego WSA (obecnie jest ponad takich 360 sędziów). Skargi odwoławcze i zażalenia będą rozpoznawane przez sędziów wskazanego WSA w siedzibie tego sądu. Ponadto sędziowie orzekający w OSA rozstrzygać będą spory o właściwość i spory kompetencyjne, będące dotychczas we właściwości NSA. Należy podkreślić, że projekt nie przewiduje zmian w zakresie stanowisk sędziowskich w sądach administracyjnych, w szczególności utworzenia stanowiska sędziego Odwoławczego Sądu Administracyjnego.

Sędziowie orzekający w OSA w drugiej instancji orzekaliby jednocześnie w macierzystym WSA w pierwszej instancji, przy czym ilość spraw drugoinstancyjnych przydzielanych do rozpoznania sędziom danego WSA byłaby uzależniona od aktualnego obciążenia sędziów tego sądu zarówno sprawami pierwszoinstancyjnymi jak i drugoinstancyjnymi. Pozwoli to uzyskać równe obciążenie pracą wszystkich sędziów WSA niezależnie od wahań wpływu spraw pierwszoinstancyjnych do poszczególnych WSA.

Pracami Odwoławczego Sądu Administracyjnego kierować będzie prezes, którym będzie czwarty wiceprezes Naczelnego Sądu Administracyjnego. Obsługę biurową sądu odwoławczego zapewniać będzie usytuowane w NSA Biuro Odwoławczego Sądu Administracyjnego, natomiast w sądach wojewódzkich utworzone zostaną sekcje odwoławcze, w skład których wchodzić będą sędziowie rozpoznający sprawy w OSA, czyli wszyscy sędziowie WSA z pięcioletnim stażem orzeczniczym oraz sędziowie NSA orzekający w WSA. Sekcjami odwoławczymi kierować będą przewodniczący wydziałów orzeczniczych lub ich zastępcy.

Po wpłynięciu środka zaskarżenia (skargi odwoławczej lub zażalenia) zostanie on zarejestrowany w Biurze Odwoławczego Sądu Administracyjnego. Dla przykładu skargi

odwoławcze rejestrowane będą w repertoriach OSO, FSO, GSO, stanowiących odpowiednik obecnie stosowanych w NSA repertoriów, w których rejestrowane są skargi kasacyjne - OSK, FSK, GSK. Po zarejestrowaniu Prezes OSA w oparciu o jawny algorytm, zapewniający równe obciążenie pracą sędziów Wojewódzkich Sądów Administracyjnych oraz możliwość łącznego rozpoznania lub także rozstrzygnięcia spraw pozostających ze sobą w związku, wskaże Wojewódzki Sąd Administracyjny, którego sędziowie rozpoznają ten środek odwoławczy, z wyłączeniem sędziów tego Sądu, w którym wydano zaskarżone orzeczenie. Stosowany algorytm powinien uwzględniać codziennie aktualizowane dane dotyczące wpływu spraw pierwszoinstancyjnych do danego WSA i spraw drugoinstancyjnych do sędziów tego Sądu orzekających w OSA, oraz faktyczną obsadę każdego WSA, dzięki czemu sędziowie wszystkich 16 sądów wojewódzkich powinni pracować z jednakowym obciążeniem.

Po wskazaniu danego WSA, którego sędziowie rozpoznawać będą sprawę w OSA, dalsze czynności podejmowane będą w siedzibie wskazanego WSA przez sędziów tego sądu orzekających w sekcji odwoławczej właściwej do rozpoznania danego środka odwoławczego.

#### Projektowane przepisy:

Art. 2. Sądami administracyjnymi są Naczelny Sąd Administracyjny, Odwoławczy Sąd Administracyjny oraz wojewódzkie sądy administracyjne.

Art. 11. § 2. Odwoławczy Sąd Administracyjny rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych

Art. 15. § 1. Sędziami Odwoławczego Sądu Administracyjnego są sędziowie Naczelnego Sądu Administracyjnego przeniesieni do orzekania w wojewódzkich sądach administracyjnych oraz sędziowie wojewódzkich sądów administracyjnych mający co najmniej pięcioletni staż pracy na stanowisku sędziego takiego sądu.

§ 2. Pracami Odwoławczego Sądu Administracyjnego kieruje prezes, którym jest wiceprezes Naczelnego Sądu Administracyjnego powołany do pełnienia tej funkcji w trybie art. 36 § 3.

Art. 22. § 1. W Naczelnym Sądzie Administracyjnym działa Kancelaria Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Biuro Odwoławczego Sądu Administracyjnego, Biuro Orzecznictwa oraz Biuro Sądu Dyscyplinarnego.

§ 3. Do zakresu działania Biura Odwoławczego Sądu Administracyjnego należy wykonywanie zadań związanych z pełnieniem przez Prezesa Odwoławczego Sądu Administracyjnego czynności w zakresie tworzenia warunków do sprawnego funkcjonowania tego Sądu. Biurem Odwoławczego Sądu Administracyjnego kieruje Kierownik Biura Odwoławczego Sądu Administracyjnego.

Art. 49. § 3. Po wpłynięciu środka odwoławczego do Odwoławczego Sądu Administracyjnego prezes tego Sądu wykorzystując system teleinformatyczny, zapewniający równe obciążenie pracą sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych oraz możliwość łącznego rozpoznania lub także

rozstrzygnięcia spraw pozostających ze sobą w związku, wskazuje wojewódzki sąd administracyjny, którego sędziowie rozpoznają ten środek odwoławczy, z wyłączeniem sędziów tego Sądu, w którym wydano zaskarżone orzeczenie.

## **Naczelny Sąd Administracyjny**

W Konstytucji RP nie przewidziano sprawowania przez NSA nadzoru judykacyjnego nad sądami administracyjnymi, jak uczyniono to w art. 183 ust. 1 ustawy zasadniczej, w odniesieniu do nadzoru sprawowanego przez Sąd Najwyższy nad sądami powszechnymi. Nie może jednak budzić wątpliwości, że wprowadzenie elementów takiego nadzoru w drodze ustawowej nie narusza standardów konstytucyjnych, gdyż nadzór NSA nad działalnością sądów Odwoławczego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie orzekania, ma przede wszystkim gwarantować jednolitość orzecznictwa sądów administracyjnych i eliminować rażące naruszenia prawa przy rozpoznawaniu spraw, co sprzyja realizacji konstytucyjnej zasady prawa do sprawiedliwego rozpoznania sprawy przez sąd wyrażonej w art. 45 ust. 1.

Projekt zakłada, iż po uwolnieniu NSA od rozpoznawania spraw drugoinstancyjnych zasadniczym zadaniem tego Sądu ma być dbanie o jednolitość orzecznictwa poprzez prowadzenie postępowania pilotażowego, rozpoznawanie skarg kasacyjnych tylko w tych sprawach, które są istotne z punktu widzenia obrotu prawnego i pewności prawa oraz rozszerzenie zakresu uchwał podejmowanych przez NSA, o czym będzie mowa w dalszej części opracowania.

### Projektowany przepis:

Art. 11. § 3. Naczelny Sąd Administracyjny sprawuje nadzór nad działalnością Odwoławczego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie orzekania, zapewniając jednolitość orzecznictwa tych sądów przez prowadzenie postępowań w sprawach pilotażowych, rozpoznawanie skarg kasacyjnych oraz podejmowanie uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne, a także rozpoznaje inne sprawy należące do właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego na mocy innych ustaw.

## **2. Nadzór nad sądami administracyjnymi.**

W art. 12 obowiązującej ustawy o ustroju sądów administracyjnych wskazano, że Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego sprawuje zwierzchni nadzór nad działalnością administracyjną sądów administracyjnych, przy czym w ustawie tej nie zawarto wyjaśnienia co należy rozumieć pod pojęciem działalności administracyjnej sądów. Z kolei z art. 8 ustawy o ustroju sądów powszechnych (w brzmieniu obowiązującym od 28 marca 2012 r. ) wynika, że działalność administracyjna sądów obejmuje zarówno zapewnienie odpowiednich warunków techniczno - organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu, jak również zapewnienie właściwego toku wewnętrznego

urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z wykonywaniem przez sąd zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości.

Sprawowanie nadzoru nad tak szeroko rozumianą działalnością administracyjną sądów rodzi poważne zagrożenia dla niezawisłości sędziowskiej. Wątpliwości musi budzić zwłaszcza przyjęcie, że w ramach pojęcia działalności administracyjnej sądów mieści się tok postępowania sądowego, podczas gdy kwestie związane z tokiem postępowania sądowego z natury rzeczy należą do wymiaru sprawiedliwości, a sąd prowadząc postępowanie nie wykonuje żadnych czynności administracyjnych. W związku z zawartą w ustawie o sądach powszechnych definicją działalności administracyjnej sądów, przyjmuje się na gruncie tej ustawy mało czytelne i trudne do zrozumienia rozróżnienie na administrację sądową w znaczeniu wąskim i administrację sądową w znaczeniu szerokim oraz dokonuje się podziału nadzoru nad działalnością administracyjną sądów na wewnętrzny i zewnętrzny.

Mając na uwadze powyższe kontrowersje związane z określeniem działalności administracyjnej sądów i nadzoru nad nią w ustawie o ustroju sądów powszechnych, w projekcie nowej ustawy o ustroju sądów administracyjnych zdefiniowano w art. 8 działalność administracyjną sądów jako mającą na celu zapewnienie sądom odpowiednich warunków wykonywania ich zadań. Tak określona działalność administracyjna obejmuje wyłącznie czynności w zakresie zarządzania środkami osobowymi i materialnymi sądów. W jej skład nie wchodzi natomiast kwestie związane z tokiem postępowania i jego sprawnością, albowiem są one nierozdzielnie związane z działalnością jurysdykcyjną sądów.

W projekcie przyjęto, że działalność administracyjna sądów jako związana z zapewnieniem sądom odpowiednich warunków należy do prezesów sądów i innych organów sądów oraz do urzędników i innych pracowników sądowych. Pozycja Prezesa NSA, jako organu sprawującego zwierzchni nadzór nad działalnością administracyjną sądów administracyjnych (Odwoławczego Sądu Administracyjnego i wszystkich sądów wojewódzkich), wynika z konieczności zapewnienia jednorodnego i skutecznego zarządzania wszystkimi sądami administracyjnymi, w zakresie zapewnienia im odpowiednich warunków funkcjonowania.

Konsekwencją takiego określenia działalności administracyjnej sądów jest rozdzielenie w projekcie dwóch rodzajów nadzoru. Nadzór nad działalnością administracyjną należy do prezesów sądów i został uregulowany w art. 9, przy czym zwierzchni nadzór Prezes NSA sprawuje za pośrednictwem Kancelarii Prezesa NSA.

Kwestie związane z nadzorem nad sprawnością postępowań uregulowane zostały odrębnie w art. 17, przy czym nadzór ten sprawowany jest bezpośrednio przez prezesów sądów bądź za pośrednictwem przewodniczących wydziałów albo wyznaczonych sędziów lub pracowników. Prezes NSA sprawuje nadzór nad sprawnością postępowań za pośrednictwem powoływanych przez niego do poszczególnych czynności wizytatorów.



Projektowane przepisy:

Art. 8. § 1. Działalność administracyjna sądów ma na celu zapewnienie sądom odpowiednich warunków wykonywania ich zadań, o których mowa w art. 1 § 1 oraz wykonywania innych zadań przewidzianych w ustawach

§ 2. Działalność administracyjna sądów należy do prezesów sądów i innych organów sądów oraz do urzędników i innych pracowników sądowych.

Art. 9. § 1. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego kieruje działalnością administracyjną Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz sprawuje zwierzchni nadzór nad działalnością administracyjną sądów administracyjnych. Poszczególne zadania z zakresu nadzoru nad działalnością administracyjną sądów administracyjnych Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego może zlecać wyznaczonym do tego sędziom i innym osobom.

§ 2. Prezes wojewódzkiego sądu administracyjnego kieruje działalnością administracyjną sądu. Poszczególne czynności administracji sądowej prezes wojewódzkiego sądu administracyjnego może zlecać wyznaczonym do tego sędziom i osobom.

§ 3. Osoby powołane do kierowania działalnością administracyjną i nadzoru nad działalnością administracyjną sądów mają prawo wglądu w czynności z zakresu działalności administracyjnej sądów. W razie stwierdzenia uchybień w tym zakresie mogą zwrócić na nie uwagę na piśmie, żądać wyjaśnień oraz żądać usunięcia stwierdzonych uchybień i ich skutków. Osoby te uchylają nadto zarządzenia administracyjne niezgodne z prawem lub z innych powodów niecelowe.

§ 4. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego niezwłocznie zawiadamia właściwego prezesa wojewódzkiego sądu administracyjnego o stwierdzonych uchybieniach w działalności administracyjnej tego sądu. Właściwy prezes wojewódzkiego sądu administracyjnego informuje Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego o działaniach podjętych w celu usunięcia uchybień niezwłocznie, nie później niż w terminie 14 dni.

§ 5. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego może zwrócić właściwemu prezesowi lub wiceprezesowi wojewódzkiego sądu administracyjnego uwagę na piśmie, jeżeli stwierdzi uchybienia w zakresie kierowania działalnością administracyjną sądu.

Art. 17. § 1. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego sprawuje nadzór na sprawnością postępowania sądowego w sądach administracyjnych. Prezes Odwoławczego Sądu Administracyjnego sprawuje nadzór nad sprawnością postępowania sądowego w Odwoławczym Sądzie Administracyjnym, a prezes wojewódzkiego sądu administracyjnego w sądzie przez siebie kierowanym.

§ 2. Nadzór na sprawnością postępowania sądowego sprawowany jest przez właściwego prezesa osobiście, za pośrednictwem przewodniczących wydziałów albo wyznaczonych sędziów lub

pracowników. Osoby powołane do nadzoru nad sprawnością postępowania sądowego mają prawo wglądu w czynności sądu.

§ 3. W ramach nadzoru nad sprawnością postępowania sądowego Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego może zarządzić przeprowadzenie wizytacji, obejmującej pełną działalność sądu lub wydziału sądu bądź lustracji, obejmującej wybrane zagadnienia z działalności sądu lub wydziału sądu.

§ 4. Czynności, o których mowa w § 1 - 3, nie mogą wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie i asesory sądowi są niezawiśli.

§ 5. Wizytacje lub lustracje przeprowadzają sędziowie wizytatorzy, a w zakresie działalności sekretariatów wydziałów inspektorzy do spraw biurowości.

§ 6. Sędziów wizytatorów do wykonywania określonych czynności powołuje Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego spośród sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, sędziów Odwoławczego Sądu Administracyjnego posiadających co najmniej siedmioletni staż pracy na stanowisku sędziego sądu administracyjnego oraz sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w stanie spoczynku.

§ 7. W przypadku stwierdzenia uchybienia w zakresie sprawności postępowania sądowego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego a także, w zakresie swojej właściwości, Prezes Odwoławczego Sądu Administracyjnego oraz prezes wojewódzkiego sądu administracyjnego, mogą zwrócić na nie uwagę i żądać usunięcia skutków uchybienia.

§ 8. Sędzia lub asesor sądowy, którego dotyczy zwrócona uwaga, może w terminie siedmiu dni złożyć pisemne odwołanie do kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego, co nie zwalnia go od obowiązku usunięcia skutków uchybienia. Uchwała Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego w tym przedmiocie nie podlega zaskarżeniu.

§ 9. W przypadku nieuwzględnienia odwołania przez Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego lub bezskutecznego upływu terminu do wniesienia odwołania odpis pisma ze zwróceniem uwagi oraz materiały z postępowania o którym mowa w § 8 podlegają dołączeniu do akt osobowych sędziego lub asesora sądowego. Po upływie trzech lat właściwy prezes sądu zarządza usunięcie tych dokumentów z akt osobowych.

### **3. Organy sądów administracyjnych.**

Projekt przewiduje regulacje odnoszące się do przywrócenia rangi samorządu sędziowskiego. Samorząd stanowią wszyscy sędziowie sądu w stanie czynnym - art. 5 § 1. Organami samorządu sędziowskiego są: zgromadzenie ogólne sędziów wojewódzkiego sądu administracyjnego, zgromadzenie ogólne sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz zgromadzenie sędziów izby Naczelnego Sądu Administracyjnego - § 2.

Stosownie do art. 178 ust. 3 Konstytucji sędzia nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów. W tym kontekście istotne jest funkcjonowanie samorządu sędziowskiego, ponieważ jest to, poza stowarzyszeniami sędziowskimi, jedyna forma organizacji w ramach, której sędziowie mogą wypowiadać swoje stanowiska i opinie w sprawach istotnych z punktu widzenia praworządności oraz pozycji wymiaru sprawiedliwości a przy tym mieć wpływ na działalność konkretnego sądu, a pośrednio na funkcjonowanie całego sądownictwa. Prawidłowo ukształtowany i działający samorząd sędziowski winien stać się jednym z gwarantów niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Samorząd sędziowski stanowi przy tym realizację wynikającego z art. 17 Konstytucji prawa do tworzenia samorządów. Specyfika samorządu sędziowskiego w stosunku do innego rodzaju samorządów zawodowych czy korporacyjnych wynika ze specyficznej roli i pozycji ustrojowej sędziego, który wykonuje władzę sądowniczą.

Samorząd sędziowski stanowi przy tym realizację wynikającego z art. 17 Konstytucji prawa do tworzenia samorządów reprezentujących osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Specyfika samorządu sędziowskiego wynika przy tym z roli i pozycji ustrojowej sędziego, który wykonuje władzę sądowniczą.

### **Organy wojewódzkiego sądu administracyjnego**

Podobnie jak w dotychczasowej regulacji projekt zakłada, że organami wojewódzkiego sądu administracyjnego są: prezes wojewódzkiego sądu administracyjnego (WSA), zgromadzenie ogólne sędziów wojewódzkiego sądu administracyjnego i kolegium wojewódzkiego sądu administracyjnego – art. 26.

W projekcie przyjęto, że funkcję prezesa oraz wiceprezesa wojewódzkiego sądu administracyjnego może pełnić wyłącznie sędzia orzekający w tym sądzie, z co najmniej siedmioletnim stażem orzeczniczym - art. 27 § 3. Proponowane rozwiązanie ma przeciwdziałać praktykom powierzania funkcji prezesa lub wiceprezesa sędziom z małym stażem orzecznicy (czy wręcz małym doświadczeniem zawodowym), dodatkowo niezwiązanym orzeczniczo z danym sądem, a tym samym z małą znajomością jego specyfiki.

Odmienne natomiast ukształtowany został w projekcie sposób powołania prezesa oraz wiceprezesów WSA. W obecnej regulacji prezesa i wiceprezesów powołuje Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) spośród sędziów WSA i NSA po zasięgnięciu jedynie opinii zgromadzenia ogólnego tego sądu. Projekt zakłada, że prezesa WSA powoływał będzie prezes NSA spośród dwóch kandydatów przedstawionych przez zgromadzenie ogólne sędziów wojewódzkiego sądu administracyjnego – art. 28 § 1. Zgromadzenie ogólne uzyska w ten sposób

kompetencję stanowiącą a nie jedynie opiniującą. Wiceprezesa WSA powoływałby Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, na wniosek prezesa sądu za zgodą zgromadzenia ogólnego sędziów wojewódzkiego sądu administracyjnego – art. 28 § 2. Również w tym przypadku kompetencje zgromadzenie są stanowiące.

W art. 29 uregulowane zostały podstawy i tryb odwołania prezesa i wiceprezesa WSA. Prezes i wiceprezes wojewódzkiego sądu administracyjnego mogą być odwołani za zgodą zgromadzenia ogólnego sędziów tego sądu, przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego w toku kadencji, w przypadku rażącego niewywiązywania się z obowiązków służbowych lub gdy dalsze pełnienie przez nich funkcji z innych powodów nie da się pogodzić z dobrem wymiaru sprawiedliwości - § 1. W razie braku zgody zgromadzenia ogólnego, odwołanie prezesa albo wiceprezesa sądu może nastąpić po uzyskaniu pozytywnej opinii Krajowej Rady Sądownictwa. W takim przypadku Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego przedstawia Krajowej Radzie Sądownictwa wniosek wraz z uzasadnieniem - § 2. Natomiast w przypadku złożenia w toku kadencji przez prezesa bądź wiceprezesa rezygnacji z pełnionej funkcji, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego odwołuje ich bez zasięgnięcia zgody i opinii, o których mowa w § 1 i 2.

### **Kolegium sądu**

Proponowany art. 30 § 1 stanowi, że kolegium wojewódzkiego sądu administracyjnego składa się z czterech do ośmiu członków, sędziów wybieranych przez zgromadzenie ogólne sędziów w głosowaniu tajnym, na kadencję trwającą trzy lata oraz prezesa sądu. Liczbę członków kolegium pochodzących z wyboru ustala zgromadzenie ogólne sędziów. Członek kolegium wojewódzkiego sądu administracyjnego może pełnić tę funkcję nie dłużej niż dwie kolejne kadencje - § 3.

Paragraf 5 określa sposób podejmowania uchwał przez kolegium, przewidując wymóg obecności co najmniej dwóch trzecich składu kolegium oraz bezwzględną większość głosów. Wymóg kwalifikowanej obecności 2/3 składu kolegium ma na celu, podniesienie rangi podejmowanych decyzji oraz pewnego rodzaju mobilizację sędziów zasiadających w kolegium do aktywnego udziału w jego pracach.

Stosownie do proponowanego art. 31 do kompetencji kolegium należy:

- ustalanie podziału czynności w sądzie oraz określanie szczegółowych zasad przydziału spraw sędziom i asesorum sądowym, a także referendarzom sądowym i starszym referendarzom sądowym;
- określanie zasad powierzania asystentom sędziów i starszym asystentom sędziów czynności określonych w ustawie;
- wyrażanie zgodę na powołanie i odwołanie przewodniczących wydziałów;

- przedstawianie zgromadzeniu ogólnemu opinii o kandydatach na stanowiska sędziów i asesorów sądowych.

### **Zgromadzenie ogólne sędziów**

Stosownie do art. 32 § 1 zgromadzenie ogólne sędziów wojewódzkiego sądu administracyjnego składa się z sędziów tego sądu w stanie czynnym. To podkreślenie jest doprecyzowaniem w stosunku do obecnej regulacji. Tak jak dotychczas asesorzy mogą brać udział w obradach zgromadzenia bez prawa głosu. Projekt zakłada obowiązek zwołania przez prezesa sądu posiedzenia zgromadzenia ogólnego w razie potrzeby, jednak nie rzadziej, niż co 6 miesięcy, a także każdorazowo, niezwłocznie na wniosek kolegium sądu albo na wniosek jednej trzeciej sędziów członków zgromadzenia - § 2.

Do podjęcia uchwały zgromadzenia ogólnego wymagana jest obecność co najmniej dwóch trzecich jego członków. Uchwały zapadają bezwzględną większością głosów o ile przepisy ustawy nie stanowią inaczej. Głosowanie jest tajne w sprawach osobowych, a w innych sprawach, jeżeli żądanie takie zgłosi chociażby jeden z obecnych członków zgromadzenia - §3. Wymóg obecności 2/3 członków składu zgromadzenia podyktowany jest tymi samymi względami, jak w przypadku kolegium sądu Koreluje z tym nałożony na sędziów obowiązek obecności w obradach Zgromadzenia.

W projekcie przewidziano również, że w razie ogłoszenia jednego ze stanów nadzwyczajnych, obrady zgromadzenia ogólnego mogą się odbywać zdalnie, na zasadach określonych w regulaminie wewnętrznego urzędowania, z zachowaniem tajności głosowania - § 5.

Projekt zakłada istotne zwiększenie kompetencji zgromadzenia ogólnego sędziów wojewódzkiego sądu administracyjnego w porównaniu z obecnym ich zakresem, w szczególności o następujące zagadnienia – art. 33:

- uchwalanie regulaminu wyboru kandydatów na stanowiska prezesa wojewódzkiego sądu administracyjnego oraz przedstawianie kandydatów na stanowisko sędziego tego sądu oraz asesora sądowego;
- przedstawianie Krajowej Radzie Sądownictwa, za pośrednictwem prezesa sądu, kandydatów na stanowiska sędziów wojewódzkiego sądu administracyjnego i asesorów sądowych, spośród osób zaopiniowanych przez kolegium sądu;
- wybieranie kandydatów na stanowiska prezesa wojewódzkiego sądu administracyjnego oraz wyrażanie zgody na jego odwołanie;
- wyrażanie zgody na powołanie lub odwołanie wiceprezesa wojewódzkiego sądu administracyjnego;
- wydawanie opinii w sprawie tworzenia i znoszenia przez prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego wydziałów, w tym wydziałów zamiejscowych;

- wyrażanie opinii w sprawach istotnych z punktu widzenia praworządności, niezależności sądów i niezawisłości sędziów, statusu sędziego oraz stanu sądownictwa administracyjnego i wymiaru sprawiedliwości.

## **Organy Naczelnego Sądu Administracyjnego**

Organami Naczelnego Sądu Administracyjnego są: Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, Zgromadzenie Sędziów Izby i Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Art. 35 projektu określa sposób wyboru przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów, kandydatów na stanowisko prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Prezesa NSA powołuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na sześcioletnią kadencję, spośród dwóch kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, przed upływem kadencji urzędującego prezesa – art. 35 § 1. Kandydatów na to stanowisko Zgromadzenie Ogólne wybiera spośród sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, którzy w głosowaniu tajnym uzyskali kolejno największą liczbę głosów. Wybór ten powinien być dokonany nie później niż trzy miesiące przed upływem kadencji urzędującego Prezesa - § 2. Przypomnieć należy, że stosownie do art. 185 Konstytucji, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej na sześcioletnią kadencję spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W art. 36 § 4 projektu określony został sposób postępowania w wypadku zwolnienia stanowiska przez Prezesa NSA w toku kadencji. W takim przypadku pracami Sądu, do czasu powołania prezesa, kieruje najstarszy służbą wiceprezes Sądu, któremu w tym okresie przysługują wszelkie uprawnienia prezesa oraz obciążają go wszelkie obowiązki, w tym obowiązek zwołania posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego w celu wyboru kandydatów na stanowisko prezesa, w terminie 30 dni od zwolnienia stanowiska.

Sposób wyboru Wiceprezesa określony został w art. 37 § 1. Wiceprezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego do kierowania pracami izby, powołuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, na pięcioletnią kadencję. Wyboru kandydata na stanowisko wiceprezesa spośród sędziów tego Sądu, dokonuje Zgromadzenie Sędziów właściwej izby.

Z uwagi na utworzenie Odwoławczego Sądu Administracyjnego niezbędne było uregulowanie kwestii wyboru osoby kierującej tym sądem. Stosownie do art. 37 § 2 Wiceprezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego do kierowania pracami Odwoławczego Sądu Administracyjnego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, na pięcioletnią kadencję. Wyboru kandydata na to stanowisko, spośród sędziów tego Sądu, dokonuje Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W art. 37 § 3 określono procedurę postępowania w sytuacji braku akceptacji przez Prezesa NSA wyłonionego w powyższy sposób kandydata na stanowisko wiceprezesa. W takiej sytuacji Prezes NSA przedstawia sprawę, ze swoimi zastrzeżeniami, Krajowej Radzie Sądownictwa, która wydaje opinię w terminie jednego miesiąca od jej przedstawienia. W przypadku, gdy Krajowa Rada Sądownictwa (§ 4) nie podzieli zastrzeżeń Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego albo nie wyda opinii w sprawie w przewidzianym terminie, Prezes przedstawia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosek o powołanie tego kandydata na stanowisko Wiceprezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego. W przypadku podzielenia przez Krajową Radę Sądownictwa zastrzeżeń Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego właściwe zgromadzenie dokonuje wyboru innego kandydata w trybie określonym w § 1 albo § 2. Projekt zakłada, że Funkcję wiceprezesa Sądu można pełnić nie dłużej niż dwie kolejne kadencje.

### **Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego**

Stosownie do art. 38 Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego tworzą Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, jako jego przewodniczący oraz członkowie wybrani przez Zgromadzenia sędziów izb w liczbie trzech sędziów z każdej z izb. Kadencja członka Kolegium trwa trzy lata i funkcje tę można pełnić przez dwie kolejne kadencje.

Tak jak w przypadku Kolegium WSA, do podjęcia uchwały wymagana jest obecność co najmniej 2/3 jego składu. Uchwały zapadają bezwzględną większością głosów, a w razie równej liczby głosów przesądza głos przewodniczącego – art. 39 § 1. W obradach Kolegium biorą udział wiceprezesi Naczelnego Sądu Administracyjnego i dyrektor Biura Orzecznictwa, bez prawa głosowania - o ile nie zostali wybrani w jego skład - § 2. W obradach Kolegium dotyczących uchwalenia projektu budżetu sądów administracyjnych biorą udział Szef Kancelarii Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego i ewentualnie inne wskazane przez niego osoby, a nadto prezesi wojewódzkich sądów administracyjnych, bez prawa głosowania - § 3. Co istotne, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, będzie zobligowany do zwołania posiedzenia Kolegium w razie potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał, a także niezwłocznie na wniosek co najmniej pięciu jego członków - § 5.

W art. 40 § 2 określone zostały kompetencje Kolegium, w tym, w szczególności:

- ustalanie podziału czynności sędziów, zasad przydziału oraz zakresu obciążenia obowiązkami orzecznictwymi sędziów, w tym sędziów funkcyjnych;
- uchwalanie projektu dochodów i wydatków Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych;
- wyrażanie zgody w sprawie tworzenia i znoszenia wydziałów, także w Biurze Orzecznictwa oraz powołania i odwołania przewodniczących wydziałów i ich zastępców, dyrektora Biura

Orzecznictwa, przewodniczącego Wydziału Informacji Sądowej oraz Szefa Kancelarii Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego;

- określenie liczby sędziów w stanie czynnym w Biurze Orzecznictwa oraz wyrażanie zgody na kierowanie sędziów do wykonywania obowiązków w tym Biurze;
- opiniowanie kandydatów na stanowisko sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego;
- wyrażanie opinii w sprawach istotnych z punktu widzenia praworządności, niezależności sądów i niezawisłości sędziów, statusu sędziego oraz stanu sądownictwa administracyjnego i wymiaru sprawiedliwości.

### **Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego**

W skład Zgromadzenia Ogólnego Sędziów NSA wchodzi wszyscy sędziowie Naczelnego Sądu Administracyjnego w stanie czynnym – art. 41 § 1.

Kompetencje Zgromadzenia Ogólnego ( art. 41 § 2) zostały rozszerzone w stosunku wynikających z aktualnie obowiązujących przepisów. W szczególności do kompetencji Zgromadzenia należy:

- uchwalanie regulaminów wewnętrznego urzędowania Naczelnego Sądu Administracyjnego, Odwoławczego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych;
- uchwalanie regulaminów wyborów kandydatów na stanowiska Prezesa i wiceprezesów Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz regulaminu przedstawiania kandydatur na stanowisko sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego;
- uchwalenie regulaminu określającego tryb wykonywania nadzoru nad sprawnością postępowania sądowego;
- przedstawianie, za pośrednictwem Prezesa, kandydatów na stanowisko sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego ;
- dokonywanie wyboru dwóch kandydatów na stanowisko prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego i przedstawianie ich Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej;
- dokonywanie wyboru kandydata na stanowisko wiceprezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego do kierowania pracami Odwoławczego Sądu Administracyjnego;
- dokonywanie wyboru Rzecznika Dyscyplinarnego Naczelnego Sądu Administracyjnego i jego zastępcy;
- podejmowanie uchwał w innych ważnych sprawach dotyczących praworządności, niezależności sądów i niezawisłości sędziów, statusu sędziego oraz sądownictwa administracyjnego i wymiaru sprawiedliwości.

Również w przypadku Zgromadzenia Ogólnego Sędziów NSA do podjęcia uchwały Zgromadzenia wymagana jest obecność co najmniej 2/3 sędziów członków Zgromadzenia, a uchwały zapadają bezwzględną większością głosów. Głosowanie jest tajne w sprawach osobowych,



a nadto jeżeli żądanie takie zgłosi chociażby jeden z obecnych członków Zgromadzenia - art. 42 § 1 i 2. Posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego zwołuje prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego w razie potrzeby, nie rzadziej niż co 6 miesięcy, a także każdorazowo niezwłocznie na wniosek Kolegium Sądu lub dziesięciu sędziów członków Zgromadzenia - art. 42 § 3. Podobnie, jak w przypadku zgromadzeń ogólnych sędziów WSA przewidziano, że w razie ogłoszenia jednego ze stanów nadzwyczajnych obrady Zgromadzenia Ogólnego mogą się odbywać zdalnie, na zasadach określonych w Regulaminie wewnętrznego urzędowania, z zachowaniem tajności głosowania – art. 42 § 4.

W art. 43 – 45 uregulowane zostały kwestie związane z zaproponowanym nowym organem jakim byłoby zgromadzenie sędziów izby NSA: ich składu, sposobu głosowania oraz kompetencji. Stosownie do art. 44 do kompetencji Zgromadzenia sędziów izby należy w szczególności:

- opiniowanie kandydatów na stanowisko sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego w tej izbie;
- wybór kandydata na stanowisko wiceprezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, kierującego pracami tej izby: - wybór trzech członków Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego;
- wybór kandydatów na funkcje Rzecznika Dyscyplinarnego i Zastępcy Rzecznika Dyscyplinarnego;
- opiniowanie kandydatów na stanowiska przewodniczących wydziałów przedstawionych przez właściwego wiceprezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Do podjęcia uchwały Zgromadzenia sędziów izby wymagana jest obecność co najmniej dwóch trzecich jego członków. Uchwały zapadają bezwzględną większością głosów. Głosowanie jest tajne w sprawach osobowych, a nadto jeżeli żądanie takie zgłosi chociażby jeden z obecnych członków Zgromadzenia. Udział w posiedzeniach Zgromadzenia sędziów izby jest dla jego członków obowiązkowy – art. 45.

#### **4. Ogólne przepisy o czynnościach sądów administracyjnych.**

Stosownie do art. 10 ust. 1 Konstytucji, ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej oraz władzy sądowniczej, którą zgodnie art. 10 ust. 2 i art. 173 Konstytucji, wykonują sądy i trybunały, będące władzą odrębną i niezależną od innych władz. Z ustrojowego punktu widzenia, zarówno sądy jak i trybunały są organami państwa, wyposażonymi w monopol sprawowania władzy sądowniczej, z zastrzeżeniem, iż stosownie do art. 175 Konstytucji wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe. Tym samym sądy, w ramach przyznanych im kompetencji, wykonują swoje działania w imieniu państwa, wspierane jego autorytetem oraz środkami przymusu.

Można stwierdzić, że istotą władzy sądowniczej stanowi wydawanie orzeczeń w warunkach niezawisłości, a więc rozstrzyganie sporów i konfliktów prawnych w sposób bezstronny, zależny tylko od konstytucji i obowiązujących ustaw. Władza sędziowska wyraża się również w innych formach, np. w kierowaniu rozprawą. Sądy sprawują władzę przez sędziów orzekających w składach sądowniczych, kolegialnych lub jednoosobowych (zob. Gudowski Jacek (red.), Komentarz do ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, [w:] Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz, wyd. II).

Orzeczenia wydawane przez sądy zapadają w imieniu państwa, mają charakter władczy i autorytatywny. Dzielią się generalnie na wyroki i postanowienia, przy czym formę główną, przeznaczoną do rozstrzygania co do istoty sprawy stanowią wyroki.

Z pozycji, jaką w ustroju państwowym zajmują sądy, a także z funkcji wyroku wynika, że za wyrokami musi stać autorytet państwa i jego imperium. Z tego względu, zgodnie z art. 174 Konstytucji oraz art. 46 § 1 projektu ustawy, sądy administracyjne wydają wyroki w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej.

W art. 46 § 2 wyrażona została zasada jawności postępowania. Sądy rozpoznają i rozstrzygają sprawy w postępowaniu jawnym. Przypomnieć w tym miejscu wypada, że zasada jawności postępowania sądowego - a także postępowania przed innymi organami państwa oraz jawność życia publicznego w ogóle - jest nieodłącznym elementem demokratycznego państwa prawnego. Wskazują na nią m.in. art. 45 Konstytucji, a także art. 6 Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz art. 14 ust. 1 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych. Jawność postępowania jest zatem jednym z podstawowych komponentów prawa do sądu w ogólności.

Tym samym rozpoznanie sprawy w postępowaniu niejawnym lub z wyłączeniem jawności postępowania jest dopuszczalne jedynie na podstawie przepisów ustaw – art. 46 § 3.

Projekt ustawy określa w art. 49 sposób przydzielania spraw sędziom. I tak stosownie do § 1 sprawy są przydzielane sędziom Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz sędziom wojewódzkich sądów administracyjnych, w tym orzekającym w Odwoławczym Sądzie Administracyjnym, a także asesorum sądowym, losowo, zgodnie z podziałem czynności, oddzielnie dla poszczególnych kategorii spraw. Losowy przydział spraw odbywa się z zastosowaniem systemu teleinformatycznego, chyba że nie ma możliwości skorzystania z takiego systemu.

Przydział spraw w ramach poszczególnych kategorii jest równy, chyba że został zmniejszony z uwagi na pełnioną funkcję, uczestniczenie w przydziale spraw innej kategorii lub z innych przyczyn przewidzianych ustawą. Zmniejszenie przydziału spraw z uwagi na pełnioną funkcję lub z innych przyczyn przewidzianych ustawą, nie dotyczy sędziów, którzy zawiadomili prezesa właściwego sądu o zamiarze podjęcia dodatkowego zatrudnienia - § 2.

W związku z utworzeniem Odwoławczego Sądu Administracyjnego w § 3 określono, że po wpłynięciu środka odwoławczego do Odwoławczego Sądu Administracyjnego, prezes tego Sądu wykorzystując system teleinformatyczny, zapewniający równe obciążenie pracą sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych oraz możliwość łącznego rozpoznania lub także rozstrzygnięcia spraw pozostających ze sobą w związku, wskazuje wojewódzki sąd administracyjny, którego sędziowie rozpoznają ten środek odwoławczy, z wyłączeniem sędziów tego Sądu, w którym wydano zaskarżone orzeczenie.

Sposób działania systemu teleinformatycznego, o którym mowa w § 1 i 3 oraz inne sposoby losowego przydziału spraw w przypadku braku możliwości korzystania z takiego systemu, określają regulaminy wewnętrznego urzędowania sądów. Kody źródłowe systemu teleinformatycznego są jawne - § 4.

## **5. Powołanie na stanowisko sędziego i asesora sądu administracyjnego.**

Przepisy art. 58 – 71 projektu ustawy w całościowy sposób regulują kwestie wymogów do objęcia urzędu sędziego na stanowiskach sędziów sądów administracyjnych oraz asesorów sądowych tryb wyłaniania kandydatów na wolne stanowiska sędziowskie i asesorskie.

Stosownie do art. 58 § 1 Sędziów sądów administracyjnych do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim powołuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Sędziowie sądów administracyjnych są powoływani na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego, z wyznaczeniem miejsca służbowego sędziego, albo na stanowisko sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego - § 2.

Stosownie do art. 59 § 1 na stanowisko sędziego WSA może być powołany ten, kto:

- 1) ma obywatelstwo polskie i korzysta z pełni praw cywilnych i obywatelskich;
- 2) jest nieskazitelnego charakteru;
- 3) ukończył wyższe studia prawnicze w Polsce i uzyskał tytuł magistra lub zagraniczne uznane w Polsce;
- 4) jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego;
- 5) ukończył 35 lat życia;
- 6) wyróżnia się wysokim poziomem wiedzy w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego i innych dziedzin prawa związanych z działaniem organów administracji publicznej;
- 7) pozostawał co najmniej osiem lat na stanowisku sędziego, prokuratora, prezesa, wiceprezesa, lub radcy Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej albo przynajmniej przez osiem lat wykonywał zawód adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego albo notariusza albo przez dziesięć lat pozostawał w instytucjach publicznych na stanowiskach związanych z samodzielnym

stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego lub pracował w charakterze asesora sądowego w wojewódzkim sądzie administracyjnym co najmniej trzy lata.

W porównaniu z obowiązującym stanem prawnym projekt zakłada wydłużenie z dwóch do trzech lat kryterium pracy w charakterze asesora sądowego w WSA oraz dochodzenie do urzędu sędziego z zawodu doradcy podatkowego.

Tak jak obecnie wymagania, o których mowa w § 1 pkt 7, nie dotyczą osób z tytułem naukowym profesora lub ze stopniem naukowym doktora habilitowanego nauk prawnych, a osoby, o których mowa w § 2, mogą być zatrudnione na stanowisku sędziego również w niepełnym wymiarze czasu pracy nie mniejszym niż połowa wymiaru.

Zgodnie z art. 60 projektu do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego może być powołany ten, kto:

- 1) spełnia wymagania określone w art. 58 § 1 pkt 1-4 i 6;
- 2) ukończył 40 lat;
- 3) pozostawał co najmniej pięć lat na stanowisku sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego i orzekał w sprawach należących do właściwości tego sądu.

Każdy zatem, kto ubiega się o urząd sędziego NSA musi spełniać kryteria jakie winien spełniać kandydat na stanowisko sędziego WSA, a nadto mieć ukończone 40 lat i co jest ~~nowum~~, nową propozycją, pozostawać co najmniej pięć lat na stanowisku sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego oraz orzekać w tym okresie w sprawach tego sądu. Zatem każdy kandydat do pełnienia urzędu sędziego NSA musi legitymować się co najmniej pięcioletnim okresem orzekania w wojewódzkim sądzie administracyjnym. Proponowana zmiana ma na celu zapewnienie spełnienie wymogu doświadczenia orzeczniczego w sprawach administracyjnych przez kandydatów do objęcia stanowiska sędziego NSA w związku z nową rolą i pozycją Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W art. 116 – 125 uregulowano status asesora sądowego. Stosownie do art. 116 § 1 i 2 Asesorów sądowych do pełnienia urzędu na stanowisko asesora sądowego, z wyznaczeniem miejsca służbowego, powołuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Asesorzy sądowi są powoływani na okres pięciu lat, z wyznaczeniem miejsca służbowego asesora sądowego w wojewódzkim sądzie administracyjnym.

Do pełnienia urzędu na stanowisku asesora sądowego, zgodnie z art. 118 § 1 i 2, może być powołany ten, kto ukończył 30 lat i spełnia wymagania:

- 1) o których mowa w art. 59 § 1 pkt 1-4 i 6;
- 2) przez co najmniej cztery lata pozostawał na stanowisku sędziego, prokuratora lub prezesa, wiceprezesa, lub radcy Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej albo co najmniej przez cztery lata wykonywał zawód adwokata, radcy prawnego, notariusza lub doradcy podatkowego albo przez sześć lat pozostawał w instytucjach publicznych na stanowiskach związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego. Wymagania, o których mowa w § 1 pkt 2,

nie dotyczą osób z tytułem naukowym profesora lub ze stopniem naukowym doktora habilitowanego nauk prawnych.

W art. 120 § 1 przewidziano zasadę nieusuwalności asesora sądowego.

## **Część II: Zmiany w postępowaniu przed sądami administracyjnymi**

### **1. Kognicja.**

Zgodnie z projektem spod kontroli sądów administracyjnych należy wyłączyć akty procesowe, których kontrola bezpośrednia nadmiernie przeciąża sądy administracyjne i jest zbędna w sytuacjach, gdy akty te mogą podlegać kontroli pośredniej w ramach spraw ze skarg na akty kończące postępowanie (tak jak to uczyniono nowelizacją z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. poz. 658 w odniesieniu art. 3 § 2 pkt 3 p.p.s.a.), albo których niewydanie może być skarżone w inny sposób (w drodze skargi na bezczynność – art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a.).

Drugi z tych przypadków legł u podstaw proponowanej zmiany art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a. – kontroli sądowej miałyby podlegać wyłącznie decyzje kończące postępowanie w sprawie. Wydanie decyzji kasacyjnej byłoby traktowane jako bezczynność (niewydanie decyzji kończącej postępowanie w sprawie), w związku z czym za zbędne uznano utrzymywanie kolejnego w tym zakresie środka zaskarżenia w postaci sprzeciwu.

Pierwszy natomiast przypadek stanowił podłoże zmiany art. 3 § 2 pkt 2 i 3 p.p.s.a. Przyjęto, że należy wyłączyć spod sądowej kontroli (utrzymując możliwość zaskarżenia w administracyjnym toku instancji) postanowienia w przedmiocie:

- a) zawieszenia postępowania (zawieszenie może być kwalifikowane jako bezczynność i skarżone na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a., odmowa zawieszenia natomiast – jako potencjalne uchybienie mogące mieć istotny wpływ na wynik sprawy, podlegające ocenie w sprawie ze skargi na decyzję kończącą postępowanie w sprawie);
- b) dostępu do akt sprawy (odmowa dostępu do akt powinna być traktowana jako potencjalne naruszenie prawa do czynnego udziału strony w postępowaniu, czy zasady jawności wewnętrznej, a więc jako uchybienie mogące mieć istotny wpływ na wynik sprawy, podlegające kontroli pośredniej w sprawie ze skargi na decyzję kończącą postępowanie w sprawie)
- c) sprostowania i wyjaśnienia treści decyzji (w przypadku sprostowania wystarczający poziom ochrony zapewnia kontrola instancyjna w postępowaniu administracyjnym, natomiast wyjaśnienie wątpliwości co do treści decyzji dotyczy postępowania egzekucyjnego, gdzie służą odrębne środki zaskarżenia niezgodności tytułu wykonawczego z treścią aktu, na

podstawie którego tytuł został wystawiony w postaci zarzutów – postanowienie wydane po ich rozpatrzeniu podlega kontroli sądowej)

- d) zajęcia stanowiska przez organ współdziałający – kontrola w tym zakresie nie tylko przeciąża sądy administracyjne, ale także komplikuje postępowanie administracyjne (organ orzekający w sprawie głównej musi czekać na ostateczne i prawomocne postanowienie organu współdziałającego), stąd przyjęto, że postanowienie organu współdziałającego powinno podlegać kontroli pośredniej w sprawie ze skargi na decyzję wydaną w sprawie głównej (tak jak to uczyniono nowelizacją z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w odniesieniu art. 3 § 2 pkt 3 p.p.s.a.).

Oprócz tego proponuje się wyłączenie spod kontroli sądowej grupy postanowień wydawanych w postępowaniu egzekucyjnym:

- a) ze skargi na bezczynność wierzyciela (art. 6 u.p.e.a.), których rozpoznawanie przeciąża nie tylko sądy administracyjne, ale i organy wyższego stopnia wobec wierzycieli egzekucyjnych; tymczasem wszelkie stany bezczynności, również w postępowaniu egzekucyjnym, mogą i powinny być kwestionowane w ten sam sposób – skargą na bezczynność organu (art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a.);
- b) wstrzymania czynności egzekucyjnych lub wstrzymania postępowania egzekucyjnego (art. 23 u.p.e.a.) – jest to kompetencja nadzorcza organów egzekucyjnych pozostawiona ich uznaniu, postanowienie w tym zakresie ma charakter procesowy, podlega kontroli w administracyjnym toku instancji i ze względu na wagę tej kwestii taki poziom ochrony należy uznać za wystarczający; w przypadkach większej wagi otwarta jest droga sądowa na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a.;
- c) odstąpienia od czynności egzekucyjnych przez organ egzekucyjny (art. 45 u.p.e.a.) – postanowienie to ma charakter procesowy, a przy tym dotyczy kwestii wymagających udokumentowania – przepis stanowi, że jest ono wydawane na żądanie wierzyciela, gdy zobowiązany okazał dowody stwierdzające wykonanie, umorzenie, wygaśnięcie lub nieistnienie obowiązku, odroczenie terminu wykonania obowiązku, rozłożenie na raty spłaty należności pieniężnych, albo gdy zachodzi błąd co do osoby zobowiązanego; postanowienie w tym zakresie podlega kontroli w administracyjnym toku instancji i ze względu na wagę tej kwestii taki poziom ochrony należy uznać za wystarczający;
- d) skargi na czynność egzekucyjną (art. 54 u.p.e.a.) – skarga do organu egzekucyjnego przysługuje w razie dokonania czynności egzekucyjnej z naruszeniem przepisów ustawy lub zastosowania zbyt uciążliwego środka egzekucyjnego; przyjęto, że wybór środka należy do organu i nie musi podlegać kontroli sądowej, podobnie jak dokonanie czynności egzekucyjnej, co – w razie uznania czynności za sprzeczną z prawem – może być kwestionowane na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.;

- e) skargi na przewlekłość postępowania egzekucyjnego (art. 54a u.p.e.a.), podobnie jak w przypadku bezczynności, podstawą skargi powinien być w tym przypadku przepis art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a.;
- f) uchylenia czynności egzekucyjnych w związku z zawieszeniem postępowania egzekucyjnego (art. 58 § 2 u.p.e.a.) – uznano, że ze względu na wagę zagadnienia wystarczający poziom ochrony zapewnia kontrola w administracyjnym toku instancji;
- g) niewyrażenia zgody na sprzedaż przez zobowiązanego zajętej ruchomości i wygaśnięcia postanowienia wyrażającego taką zgodę (art. 104a u.p.e.a.) – postanowienie mieści się w ramach uprawnień organu egzekucyjnego co do celowości działań egzekucyjnych i nie musi podlegać kontroli sądowej (wystarczając jest kontrola w administracyjnym toku instancji);
- h) skargi na naruszenie przepisów o przeprowadzaniu licytacji (art. 107 § 2b u.p.e.a.) – jw
- i) obwieszczenia o licytacji (art. 110z u.p.e.a.) jw.

Kontroli sądowej podlegałyby pozostałe postanowienia wydawane w postępowaniu egzekucyjnym mające istotny i bezpośredni wpływ na prawa i obowiązki zobowiązanego, wierzyciela, czy osób trzecich, w tym: postanowienie w przedmiocie zwolnienia od egzekucji składników majątkowych (art. 13); postanowienie o uchybieniu terminu do wniesienia skargi, wniosku lub innego podania, którego wniesienie jest ograniczone terminem (art. 17 § 1c), postanowienie o oddaleniu sprzeciwu małżonka zobowiązanego (art. 27f); postanowienie o nadaniu tytułowi wykonawczemu klauzuli o skierowaniu egzekucji przeciwko przedsiębiorstwu w spadku (art. 28d), postanowienie o nieprzystąpieniu do egzekucji (art. 29 § 2a); postanowienie wydane po rozpatrzeniu zarzutów (art. 34), postanowienie o zawieszeniu i umorzeniu postępowania egzekucyjnego (art. 56 i 59), postanowienie o kosztach (art. 64c), o rozliczeniu kosztów (art. 64cb) i inne postanowienia w tym przedmiocie, odmowy wpisu na listę biegłych skarbowych (art. 67c § 4), postanowienie o wysokości nieprzekazanej kwoty wydane po kontroli dłużnika zajętej wierzytelności (art. 71), postanowienie o zwrocie wydatków za dozór w razie przechowywania zajętych ruchomości (art. 102), postanowienie w przedmiocie opisu i oszacowania, przybicia, przyznania własności i podziału kwoty uzyskanej z egzekucji (art. 115a).

#### Projektowany przepis:

Art. 3 § 2. Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na:

- 1) decyzje administracyjne kończące postępowanie w sprawie;
- 2) na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty albo kończące postępowanie w inny sposób, a także na postanowienia, na które służy zażalenie, z wyjątkiem postanowień w przedmiocie:
  - a) zawieszenia postępowania;

- b) dostępu do akt sprawy;
  - c) sprostowania i wyjaśnienia treści decyzji
  - d) zajęcia stanowiska przez organ współdziałający
- 3) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które przysługuje zażalenie, z wyjątkiem postanowień w przedmiocie:
- a) skargi na bezczynność wierzyciela;
  - b) wstrzymania czynności egzekucyjnych lub wstrzymania postępowania egzekucyjnego
  - c) odstąpienia od czynności egzekucyjnych przez organ egzekucyjny
  - d) skargi na czynność egzekucyjną
  - e) skargi na przewlekłość postępowania egzekucyjnego
  - f) uchylenia czynności egzekucyjnych w związku z zawieszeniem postępowania
  - g) wyrażenia zgody na sprzedaż przez zobowiązanego zajętej ruchomości i wygaśnięcia postanowienia wyrażającego taką zgodę
  - h) skargi na naruszenie przepisów o przeprowadzaniu licytacji
  - i) obwieszczenia o licytacji
- § 2a. uchylony

## **2. Właściwość miejscowa wojewódzkich sądów administracyjnych.**

Zgodnie z obowiązującym uregulowaniem zawartym w art. 13 § 2 p.p.s.a. to, który z 16 sądów wojewódzkich rozpoznaje skargę na działanie (bezczynność, przewlekłe prowadzenie postępowania) organu administracji, zależy od miejsca siedziby organu administracji publicznej, którego działalność (lub jej brak) została zaskarżona. Wprawdzie art. 13 § 3 dopuszcza odstępstwo od zasady wyrażonej w § 2, gdyż przewiduje, że Prezydent RP może kierując się względami celowości, w drodze rozporządzenia przekazać sądowi wojewódzkiemu rozpoznawanie spraw określonego rodzaju należących do właściwości innego wojewódzkiego sądu administracyjnego, to jednak przypadki skorzystania przez Prezydenta z tego uprawnienia są bardzo nieliczne.

Obecne ukształtowanie właściwości miejscowej wojewódzkich sądów administracyjnych powoduje, że zdecydowanie najwięcej skarg wpływa do WSA w Warszawie, gdyż stolica jest siedzibą większości urzędów centralnych. Do tego sądu wpływa więcej niż 1/3 wszystkich skarg (w 2022 r. do wszystkich 16 sądów wpłynęło 77118 skarg , z czego do sądu warszawskiego 28578 skarg). Prowadzi to do nieproporcjonalnie dużego obciążenia sądu warszawskiego w stosunku do pozostałych sądów, czego konsekwencją jest dłuższy czas oczekiwania na rozstrzygnięcie sprawy w sądzie warszawskim, niż w pozostałych sądach. Sytuacja taka jest nie do przyjęcia z punktu widzenia konstytucyjnych zasad równości praw i dostępu do sądu, a przy tym powoduje trudności organizacyjne z funkcjonowaniem tak dużej jednostki jak WSA w Warszawie. Z punktu widzenia efektywności sądownictwa, korzystniejsze byłoby bardziej równomierne rozmieszczenie sędziów



pomiędzy sądami, nie zaś jak obecnie gdy w WSA w Warszawie jest ponad dziesięciokrotnie więcej sędziów niż np. w WSA w Białymstoku, Gorzowie, Kielcach czy Opolu.

Dlatego proponuje się wprowadzenie zasady, że właściwość sądu zależy nie od miejsca siedziby organu administracji publicznej lecz miejsca zamieszkania (siedziby) strony skarżącej. Rozwiązanie takie ułatwi stronom dochodzenie swych praw przed sądem administracyjnym poprzez fizyczne przybliżenie sądu, gdyż zamiast w Warszawie, sprawa rozpatrywana będzie w województwie, w którym skarżący zamieszkuje (ma siedzibę). Ponadto odciążenie WSA w Warszawie będzie korzystne z punktu widzenia efektywności sądownictwa administracyjnego.

Równomierne obciążenie zadaniami sędziów zapobiega bowiem, z jednej strony, przeciążeniu części sędziów (prowadzącemu do przewlekłości), z drugiej zaś marnotrawieniu czasu pracy tych, którzy mogliby rozstrzygnąć więcej spraw. Należy w tym miejscu zauważyć, że całkowite zniwelowanie dysproporcji w obciążeniu sędziów wszystkich 16 sądów wojewódzkich nastąpi na skutek wprowadzonych w projekcie zasad przydziału spraw do Odwoławczego Sądu Administracyjnego, o czym była już mowa.

#### Projektowany przepis:

Art. 13. § 1. Wojewódzkie sądy administracyjne rozpoznają wszystkie sprawy sądownoadministracyjne z wyjątkiem spraw, dla których zastrzeżona jest właściwość Odwoławczego Sądu Administracyjnego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego.

§ 2. Do rozpoznania sprawy właściwy jest wojewódzki sąd administracyjny, na którego obszarze właściwości miejsce zamieszkania lub siedzibę ma skarżący. Jeżeli skarżący nie ma miejsca zamieszkania lub siedziby w kraju, właściwy jest wojewódzki sąd administracyjny, na którego obszarze właściwości ma siedzibę organ administracji publicznej, którego działalność została zaskarżona.

§ 2a. Wojewódzki sąd administracyjny, na którego obszarze właściwości ma siedzibę urząd obsługujący ministra właściwego do spraw zagranicznych, jest właściwy do rozpoznania skargi na działalność konsula.

§ 3. Miejsce zamieszkania osoby fizycznej określa się według przepisów kodeksu cywilnego.

§ 4. W razie wniesienia więcej niż jednej skargi przez podmioty, które mają miejsce zamieszkania lub siedziby na obszarze właściwości różnych wojewódzkich sądów administracyjnych, do rozpoznania sprawy właściwy jest wojewódzki sąd administracyjny, na którego obszarze właściwości ma siedzibę organ administracji publicznej, którego działalność została zaskarżona.

### 3. Zasada jawności

Konstytucyjna zasada jawności (art. 45) znajduje potwierdzenie w ustawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w art. 90 § 1 stanowiącym, że jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej, posiedzenia sądowe są jawne.

Standard międzynarodowy jawności postępowań sądowych określony został w art. 6 ust. 1 EKPC. Z zasady jawności orzecznictwo ETPC wywodzi prawo strony do bycia wysłuchaną. Trybunał strasburski wskazuje, że wysłuchanie powinno nastąpić w co najmniej jednej instancji sądowej (por. wyroki ETPC z 23.2.1994 r., w sprawie Fredin v. Szwecja (Nr 2), skarga Nr 18928/91, § 21–22; wyr. ETPC z 19.2.1998 r., w sprawie Allan Jacobsson v. Szwecja (Nr 2), skarga Nr 16970/90, § 46; wyr. ETPC z 11.7.2002 r., w sprawie Göc v. Turcja, skarga Nr 36590/97, § 47).

Nie spełniają powyższych standardów jawnego rozpoznania sprawy sądowej obowiązujące obecnie uregulowania odnoszące się do postępowania uproszczonego (art. 120 w zw. z art. 119 p.p.s.a.), za wyjątkiem sytuacji opisanej w art. 119 pkt 2 p.p.s.a. oraz epizodyczne uregulowanie zawarte w art. 15zss4 ustawy o Covid-19. W przepisach tych strona została bowiem pozbawiona możliwości decydowania o tym czy jej sprawa (choćby w jednej instancji) zostanie rozpoznana na jawnej rozprawie. Tymczasem uznaje się, że zarówno prawnomiędzynarodowy jak i konstytucyjny standard prawa do jawnego rozpoznania sprawy sądowej jest zachowany wtedy, gdy strona może skutecznie wnosić o przeprowadzenie jawnej rozprawy.

Mając na uwadze powyższe w projekcie przewiduje się, że rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym może nastąpić wyłącznie na skutek wyraźnej woli stron w tym przedmiocie. Strony wszak mają prawo do jawnego rozpatrzenia sprawy (art. 45 Konstytucji RP), a w związku z tym mają również prawo z niego nie skorzystać. Wyjątek od zasady rozpoznawania sprawy na posiedzeniu niejawnym wbrew woli strony przewidziano w przypadku potrzeby przeprowadzenia dowodów. Jak wynika bowiem z p.p.s.a., dowody przeprowadza się na rozprawie, co odpowiada konstytucyjnemu prawu strony do jawnego rozpatrzenia sprawy. Złożenie przez strony wniosków dowodowych wyklucza zatem ich przeprowadzenie na posiedzeniu niejawnym, co w projektowanym przepisie znalazło wyraz w adresowanym do sądu obowiązku skierowania w takim przypadku sprawy na rozprawę.

#### Projektowany przepis:

art. 90 § 2. Sąd rozpoznaje skargę na posiedzeniu niejawnym, gdy strona, która ją wniosła, zrzekła się rozprawy, a pozostałe strony, w terminie czternastu dni od dnia doręczenia skargi, nie zażądały przeprowadzenia rozprawy.

§ 3. Sąd może skierować sprawę na posiedzenie jawne i wyznaczyć rozprawę także wówczas, gdy sprawa podlega rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym. Sąd wyznacza rozprawę, gdy zachodzi

potrzeba przeprowadzenia dowodów. O odmowie przeprowadzenia dowodów sąd może orzec na posiedzeniu niejawnym.

Art. 90 p.p.s.a. miałby odpowiednie zastosowanie przy rozpoznawaniu skarg odwoławczych w OSA i kasacyjnych w NSA . W związku z tym wymogiem formalnym każdej skargi (też odwoławczej, kasacyjnej) powinien być wniosek o jej rozpoznanie na rozprawie albo oświadczenie o zrzeczeniu się rozprawy (w postępowaniu przed NSA w tym zakresie nic by się nie zmieniło, gdyż już obecnie stanowi o tym art. 176 § 2).

#### Projektowane przepisy:

Art. 57. § 1. Skarga powinna czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym, a ponadto zawierać:

5) wniosek o jej rozpoznanie na rozprawie albo oświadczenie o zrzeczeniu się rozprawy.

Art. 174. Skarga odwoławcza powinna czynić zadość wymaganiom przewidzianym dla pisma strony, a ponadto zawierać:

5) wniosek o jej rozpoznanie na rozprawie albo oświadczenie o zrzeczeniu się rozprawy.

Pozytywne doświadczenia z prowadzeniem ostatnich lat przez sądy administracyjne rozpraw zdalnych na podstawie art. 15zsz4 ustawy o Covid-19 pozwalają stwierdzić, że celowe jest wprowadzenie takiej możliwości na stałe, z wykorzystaniem definicji posiedzenia zdalnego sformułowanej w art. 15zsz1 ust.1 ustawy o Covid-19, jako posiedzenia przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających przeprowadzenie ich na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku .

Obowiązująca w tym zakresie regulacja zawarta w art. 94 p.p.sa. jest niewystarczająca, albowiem w § 2 tego przepisu wprowadza ona niczym obecnie nieuzasadnione ograniczenie polegające na tym, że osoby uczestniczące w posiedzeniu zdalnym muszą przebywać w budynku innego sądu. Tymczasem istota posiedzenia zdalnego polega właśnie na tym, że uczestnicy mogą wziąć w nim udział przebywając poza budynkiem sądu. Uzasadnione jest ponadto by istniała możliwość przeprowadzenia posiedzenia, w którym zdalnie chcą wziąć udział niektórzy uczestnicy, podczas gdy inni chcą być fizycznie obecni na sali rozpraw. Dlatego w projekcie przewidziano możliwość przeprowadzania tzw. posiedzeń hybrydowych.

#### Projektowany przepis:

Art. 94. § 2. Na wniosek strony przewodniczący może zarządzić przeprowadzenie rozprawy lub posiedzenia jawnego przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających przeprowadzenie ich na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku (posiedzenie zdalne).

§ 3. Posiedzenie zdalne przeprowadza się w ten sposób, że przebieg czynności procesowych transmituje się z sali sądowej sądu prowadzącego postępowanie do miejsca pobytu osób uczestniczących w rozprawie, znajdujących się poza salą rozpraw, przy czym dopuszczalne jest, by inne osoby uczestniczyły w rozprawie przebywając na sali rozpraw (posiedzenie hybrydowe).

Konsekwencją powyższych propozycji regulacji postępowania przed sądami administracyjnymi w zakresie jawności jest uchylenie jako zbędnych przepisów o postępowaniu uproszczonym tj. art. 119-122 p.p.s.a. Zdecydowana większość spraw w tym postępowaniu była rozpoznawana na posiedzeniu niejawnym, na podstawie art. 119 pkt 2 p.p.s.a., czyli według przyjętej w projekcie, jako powszechnie obowiązująca zasady, że to strony decydują czy domagają się przeprowadzenia rozprawy. Nie ma żadnych powodów, by sprawy wymienione w aktualnie obowiązującym przepisie art. 119 pkt 1 i 3-5 p.p.s.a. były rozpoznawane z wyłączeniem tej zasady. Poza rozpoznawaniem spraw na posiedzeniach niejawnym, przepisy o postępowaniu uproszczonym nie wprowadzały żadnych innych rozwiązań mających wpływ na sprawność postępowania przed sądami administracyjnymi.

#### **4. Postępowanie dowodowe.**

Rozszerzenie zakresu postępowania przed sądem administracyjnym wpisuje się w motyw przewodni zmian, którym jest odciążenie NSA przez przeniesienie ciężaru orzekania na sądy niższych instancji. Wobec projektowanej zmiany kompetencji orzeczniczej sądów administracyjnych, zakładającej wprowadzenie możliwości orzekania merytorycznego na poziomie sądów obu instancji, uznano za konieczne dopuszczenie przeprowadzenia przez sąd administracyjny innych jeszcze dowodów, poza dowodem z dokumentu. Ma to na celu umożliwienie sądowi uwzględnienia wszystkich okoliczności sprawy, również takich, które ujawniły się po wydaniu decyzji. Pozostaje to w związku z uzasadnieniem do projektowanego art. 145b p.p.s.a. (w dalszej części opracowania). Jednocześnie, wobec nieporozumień w praktyce co do sposobu rozumienia aktualnie użytego w przepisie zwrotu „może przeprowadzić” (por. np. wyrok NSA z dnia 3 listopada 2022 r. III OSK 2432/21, gdzie stwierdzono, że posłużenie się w analizowanym przepisie stwierdzeniem "sąd może" wyraźnie wskazuje na uprawnienie sądu, a nie jego obowiązek), uznano, że należy słowo „może” zastąpić określeniem „przeprowadza”. Niezmieniona pozostała przy tym zasada, że postępowanie dowodowe przed sądem administracyjnym ma charakter uzupełniający.

#### Projektowany przepis:

Art. 106. § 3. W zakresie niezbędnym dla rozstrzygnięcia sprawy sąd przeprowadza z urzędu lub na wniosek stron dowody uzupełniające z dokumentów, a także inne dowody, jakie uzna za

konieczne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości, o ile nie spowoduje to nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie.

## **5. Orzekanie merytoryczne.**

Celem wprowadzenia nieznanego dotąd p.p.s.a. rozwiązania ujętego w projektowanym art. 145b p.p.s.a. jest uzupełnienie katalogu orzeczeń wydawanych przez sądy administracyjne o orzeczenie co do istoty sprawy. Propozycja ta ma związek z ustaleniami wypracowanymi w orzecznictwie TSUE, w tym w wyroku TSUE (wielka izba) z dnia 29 lipca 2019 r. w sprawie C-556/17 Alekszij Torubarov. W wyroku tym stwierdzono, że sąd, do którego zaskarżono decyzję w sprawie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, powinien zapewnić „pełne rozpatrzenie ex nunc zarówno okoliczności faktycznych, jak i kwestii prawnych”. Wyrażenie „ex nunc” kładzie nacisk na obowiązek sądu polegający na przeprowadzeniu oceny uwzględniającej w stosownym wypadku nowe okoliczności, które ujawniły się po wydaniu decyzji będącej przedmiotem skargi. Z kolei przymiotnik „pełne” potwierdza, że sąd ma obowiązek rozpatrzyć zarówno okoliczności, które organ rozstrzygający musiał lub mógł uwzględnić, jak i te, które ujawniły się po wydaniu decyzji przez ten organ. Jednocześnie, jak podkreślono, państwo członkowskie związane dyrektywą (Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej w związku z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej), powinno ukształtować swoje prawo krajowe w taki sposób, by w następstwie stwierdzenia nieważności pierwotnej decyzji i w wypadku zwrotu sprawy organowi quasi-sądowemu lub administracyjnemu nowa decyzja została wydana szybko i była zgodna z oceną zawartą w wyroku stwierdzającym nieważność. W rezultacie stwierdzono, że sąd krajowy, przed którym toczy się postępowanie, jest zobowiązany do zmiany decyzji organu administracyjnego lub quasi-sądowego, w tym wypadku urzędu imigracyjnego, niezgodnej z jego poprzednim wyrokiem oraz zastąpienia tej decyzji własnym rozstrzygnięciem w przedmiocie wniosku zainteresowanego o udzielenie ochrony międzynarodowej, w razie potrzeby poprzez odstąpienie od stosowania przepisu prawa krajowego, który zakazuje mu takiego działania.

Użyty w projektowanym przepisie zwrot ograniczający orzeczenie co do istoty sprawy do przypadków, gdy „stan sprawy na to pozwala, a sąd uzna to za konieczne ze względu na szczególne okoliczności sprawy”, uwzględnia wytyczne wynikające z powyższego wyroku TSUE. Jednocześnie uznano, że przepis pozwalający sądowi administracyjnemu na zastąpienie wyrokiem zaskarżonej decyzji może mieć zastosowanie również w innych przypadkach, a więc powinien być stałym elementem naszego porządku prawnego.

Ta propozycja prowadzi do utworzenia katalogu orzeczeń polskich sądów administracyjnych: od orzeczeń kasacyjnych (art. 145 p.p.s.a.), przez nakaz wydania decyzji lub postanowienia ze wskazaniem sposobu załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcia (tzw. pętla administracyjna - art.

145a p.p.s.a.), po samodzielne orzeczenie co do istoty sprawy (art. 145b p.p.s.a.). Pozwala to na adekwatną do okoliczności sprawy reakcję sądu, co umożliwi sprawne i efektywne sprawowanie sądowej kontroli administracji.

#### Projektowany przepis:

Art. 145b. Sąd może także uchylić zaskarżony akt i orzec co do istoty sprawy, jeżeli stan sprawy na to pozwala, a sąd uzna to za konieczne ze względu na szczególne okoliczności sprawy.

### **6. Ugoda, mediacja wewnątrzsądowa.**

Celem wprowadzenia do p.p.s.a. ugody sądowej i mediacji wewnątrzsądowej (wzorem niemieckich instytucji: gerichtlicher Vertrag, Güterichterverfahren) jest nadanie, długo oczekiwany przez praktykę formom konsensualnym, realnego charakteru instrumentów mogących przyczynić się do osiągnięcia konsensu między stronami postępowania sądownoadministracyjnego. Uznano, że niezbędne jest w tym celu stworzenie możliwości zawarcia ugody sądowej jako skutku zawezwania stron do jej zawarcia przez przewodniczącego lub sędziego sprawozdawcę. Zgodnie z projektowanym przepisem, może to nastąpić zarówno przed rozpoczęciem rozprawy, jak i później - aż do wydania wyroku w II instancji. Jej wynikiem może być cofnięcie skargi, albo wycofanie się organu z działania (zaniechania), które było przedmiotem skargi, w całości lub w części. Porozumienie stron podlega kontroli sądu, który zatwierdza ugodę, a w przypadkach przewidzianych w przepisie odmówi jej zatwierdzenia. W zależności od wyniku posiedzenia pojednawczego, sąd będzie miał obowiązek zakończyć postępowanie sądowe przez wydanie stosownego orzeczenia, w którym – o ile strony dojdą do porozumienia – poczynione przez strony ustalenia znajdą swe odzwierciedlenie. Stąd też uznano, że sama ugoda nie ma skutków wyroku i nie będąc aktem samodzielnym, nie będzie podlegać odrębnemu wykonaniu – jej skutek znajdzie odbicie w wiążącym dla stron orzeczeniu sądu.

Mediację wewnątrzsądową zaprojektowano na zasadach zbliżonych do niemieckiego postępowania mediacyjnego z udziałem sędziego.

Wprowadzenie projektowanych zmian pozwoli na upowszechnienie konsensualnych form załatwienia sprawy sądownoadministracyjnej, umożliwiając stronom skorzystanie z jednej lub kilku spośród ich normatywnego katalogu: ugody (art. 114a p.p.s.a.), mediacji wewnątrzsądowej (art. 114b p.p.s.a.) oraz mediacji pozasądowej (art. 115 p.p.s.a.).

#### Projektowane przepisy:

##### Rozdział 7a Ugoda sądowa

Art. 114a § 1. W sprawie, której charakter na to pozwala, przewodniczący lub sprawozdawca może zawezwać strony do rozważenia ich sytuacji faktycznej i prawnej i zawarcia ugody.

§ 2. Ugoda podlega zatwierdzeniu przez sąd, przed którym toczy się postępowanie. Sąd odmówi zatwierdzenia ugody, jeżeli jest ona sprzeczna z prawem, narusza interesy skarżącego, albo zmierza do obejścia lub nadużycia prawa. Na postanowienie o odmowie zatwierdzenia ugody służy stronom zażalenie.

§ 3. Postanowienie o zatwierdzeniu ugody stanowi podstawę do wydania przez sąd orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie. Orzeczenie to sąd wydaje na posiedzeniu niejawnym.

§ 4. Ugoda może być zawarta aż do wydania wyroku w II instancji.

Art. 114b

§ 1. Na wniosek stron sąd może skierować sprawę do postępowania pojednawczego w celu podjęcia przez strony próby ugodowej z pomocą sędziego.

§ 2. Sędzią prowadzącym postępowanie pojednawcze może być sędzia niewyznaczony do składu orzekającego w tej sprawie.

§ 3. Sędzia prowadzący postępowanie pojednawcze może stosować wszelkie formy polubownego zakończenia sprawy, w tym mediację. Ma on prawo przeglądać akta sprawy, wyrażać oceny prawne, jak również przedstawiać stronom propozycje polubownego zakończenia sprawy.

§ 4. Postępowanie pojednawcze jest jawne wyłącznie dla stron.

§ 5. Przepis art. 114a § 2-4 stosuje się.

Pośrednio z propozycją zmiany polegającej na wprowadzeniu do p.p.s.a. form konsensualnych (ugoda, mediacja) wiąże się propozycja zmiany treści art. 54 § 3 p.p.s.a. Z obserwacji praktyki wynika, że dotychczasowe brzmienie przepisu wyklucza możliwość porozumienia między stronami, bowiem organ może uwzględnić skargę w krótkim czasie 30 dni od jej otrzymania, który ma na sporządzenie odpowiedzi na skargę i przekazanie sprawy sądowi. Uznano, że czas ten należy wydłużyć do dnia rozpoczęcia rozprawy, gdyż wobec wprowadzenia form konsensualnych (ugoda, mediacja), skorzystanie z takiej możliwości zażegnania sporu wymaga dłuższego czasu, przynajmniej do dnia rozpoczęcia rozprawy.

Zmiana drugiej części przepisu (uwzględniając skargę „na bezczynność lub przewlekłość postępowania” organ stwierdza jednocześnie...) ma charakter porządkujący – obecnie tryb autoweryfikacji zaskarżonej decyzji przez organ zakłada wyłącznie uwzględnienie skargi na decyzję, gdy tymczasem druga część przepisu odnosi się do działań organu po uwzględnieniu skargi na bezczynność lub przewlekłość postępowania, o czym jednak w przepisie nie wspomniano. Wymaga to zatem doprecyzowania jego treści.

#### Projektowany przepis:

Art. 54. § 3. Organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania zaskarżono, może w zakresie swojej właściwości uwzględnić skargę w całości, do dnia rozpoczęcia

rozprawy. W przypadku skargi na decyzję, uwzględniając skargę w całości, organ uchyla zaskarżoną decyzję i wydaje nową decyzję. Uwzględniając skargę na bezczynność lub przewlekłość postępowania organ stwierdza jednocześnie, czy działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce bez podstawy prawnej albo z rażącym naruszeniem prawa. Przepis § 2 stosuje się odpowiednio.

## **7. Powierzenie dodatkowych czynności o charakterze orzeczniczym referendarzom sądowym i asystentom sędziów.**

Powierzenie dodatkowych czynności o charakterze orzeczniczym referendarzom sądowym i asystentom sędziów ma służyć odciążeniu sędziów od niektórych czynności procesowych, podejmowanych w formie zarządzeń i co za tym idzie, usprawnieniu postępowania sądowego. Czynności te mogą wykonywać obok referendarzy sądowych także asystenci sędziów, przy czym w przypadku asystentów chodzi jedynie o wydawanie zarządzeń o charakterze porządkowym i pomocniczym, niemających waloru sprawowania wymiaru sprawiedliwości w rozumieniu art. 175 Konstytucji RP. Proponowane zmiany nie mają wpływu na konstytucyjne prawo strony do sądu, gdyż skutki procesowe wydanego przez asystenta zarządzenia zawsze będzie kontrolował sąd lub przewodniczący. Zaletą proponowanych zmian jest kształtowanie nawyku samodzielnej pracy asystentów i wyrobienie poczucia odpowiedzialności za podejmowane, własne decyzje. Stanowi to pożądaną sytuację, gdyż to asystenci powinni być naturalnymi kandydatami na stanowiska asesorskie i sędziowskie w WSA, a samodzielność orzecznicza (w zakresie, niezagrożającym prawie strony do sądu) poprawi ich przygotowanie do objęcia tych stanowisk.

Projekt przewiduje poszerzenie dotychczasowych kompetencji orzeczniczych referendarzy sądowych o uprawnienie do wydawania postanowień w sprawie wstrzymania wykonania aktu lub czynności (art. 61 p.p.s.a. ), o uprawnienie do wydawania zarządzeń w przedmiocie: wezwania do uiszczenia kosztów sądowych (wpisu, wszystkich opłat kancelaryjnych oraz wydatków) oraz zwrotu opłat, o jakich mowa w art. 225 p.p.s.a., sprawdzenia wartości przedmiotu zaskarżenia (art. 218 p.p.s.a.) oraz obniżenia wynagrodzenia w zakresie nieopłaconej pomocy prawnej (art. 250 p.p.s.a.). Powierzenie referendarzom sądowym prawa do sprawdzenia wartości przedmiotu zaskarżenia koreluje z ich uprawnieniem do rozpoznawania wniosków o przyznanie prawa pomocy. Rozpoznanie wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych polega m.in. na sprawdzeniu wartości zaskarżenia, która implikuje wysokość wpisu sądowego, a tym samym wysokość przyznanej pomocy. Proponowana zmiana jest zatem wyartykułowaniem dotychczasowej kompetencji oraz stanowi logiczną całość ze zmianą polegającą na powierzeniu referendarzom możliwości wzywania do uiszczenia wpisu sądowego.

Zgodnie z art. 258 § 2 pkt 8 do czynności referendarza należy wydawanie na posiedzeniu niejawnym postanowień o przyznaniu wynagrodzenia adwokatowi, radcy prawnemu, doradcy



podatkowemu lub rzecznikowi patentowemu za zastępstwo prawne wykonane na zasadzie prawa pomocy oraz o zwrocie niezbędnych udokumentowanych wydatków. Z kolei z dotychczasowego, literalnego brzmienia art. 250 § 2 wynika, że możliwością obniżenia ww. wynagrodzenia dysponował jedynie sąd. Zmiana jest uzupełnieniem kompetencji referendarza i usankcjonowaniem istniejącej praktyki.

Proponowane zmiany przewidują również możliwość rozpoznawania przez referendarzy wniosków o wstrzymanie zaskarżonego aktu lub czynności. Udzielanie ochrony tymczasowej nie stanowi wymierzania sprawiedliwości sensu stricto, a można je zakwalifikować do czynności pomocniczych. Zmiana nie jest zatem niezgodna z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Ponadto wydanie postanowienia w ww. przedmiocie czynione jest w zastępstwie sądu, a w razie wniesienia skutecznego sprzeciwu sprawa jest rozpatrywana przez sąd. W wypadku spraw, w których przedmiotem zaskarżenia jest należność pieniężna, ocena czy wykonanie aktu lub czynności doprowadzi do wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków, wiąże się z oceną sytuacji majątkowej strony skarżącej, a zatem z dotychczasową kompetencją referendarzy tj. do rozpoznawania wniosków o przyznanie prawa pomocy.

Jeśli chodzi o zarządzenia wydawane przez asystenta sędziego, to zaproponowany w projekcie zakres kompetencji asystenta sędziego nie był dotychczas przewidziany w przepisach p.p.s.a. Stosowne regulacje w tym zakresie zawiera natomiast art. 47<sup>2</sup> ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego. Wszystkie zarządzenia wydawane przez asystenta podlegać powinny procesowej kontroli przewodniczącego lub sądu (art. 167b). Procesową formą zaskarżenia zarządzeń asystenta byłby sprzeciw, a regulacje dotyczące rozpoznania sprzeciwu przyjęto analogiczne, jak w przypadku sprzeciwu od orzeczeń referendarza sądowego. Zgodnie z projektem, przewodniczący może w każdym przypadku uchylić lub zmienić zarządzenie asystenta, bez względu na to, czy podlega ono zaskarżeniu w formie sprzeciwu oraz czy sprzeciw faktycznie wniesiono (art. 167b § 2).

#### Projektowane przepisy:

Art. 24. § 1. Przepisy niniejszego rozdziału stosuje się odpowiednio do wyłączenia protokolanta, asystenta sędziego, referendarza sądowego oraz prokuratora.

Art. 49. § 4. Czynności, o których mowa w § 1 i 2, może wykonywać referendarz sądowy, a czynności, o których mowa w § 1, także asystent sędziego.

Art. 61. § 7. Postanowienia, o których mowa w § 3 i 4 może wydać referendarz sądowy.

Art. 61. § 8. Referendarz sądowy może w każdym czasie, w razie zmiany okoliczności, zmienić lub uchylić postanowienie wydane na podstawie § 2 i 3, o ile nie zostało ono wydane przez sąd.

Art. 167a. § 2 Od zarządzeń i postanowień referendarza sądowego, o których mowa w art. 30 § 1, art. 49. § 2, art. 61 § 3 i 8, art. 218 § 1, art. 220 § 1 zdanie drugie, art. 225 § 1, art. 234 § 2, art. 238

§ 2 oraz art. 285f § 2, przysługuje sprzeciw. Sprzeciw rozpoznaje sąd, w którym wydano zaskarżone orzeczenie.

Art. 167b. § 1. Do zarządzeń asystenta sędziego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące zarządzeń przewodniczącego.

§ 2. W każdym przypadku przewodniczący może uchylić lub zmienić zarządzenie asystenta.

§ 3. Od zarządzeń asystenta sędziego, o których mowa w art. 220 § 1 zdanie drugie, art. 225 § 1, art. 234 § 2, art. 238 § 2 oraz art. 285f § 2, przysługuje sprzeciw. Sprzeciw rozpoznaje sąd, w którym wydano zaskarżone zarządzenie.

§ 4. W razie wniesienia sprzeciwu, zarządzenie przeciwko któremu został on wniesiony, traci moc.

§ 5. Sprzeciw wnosi się do sądu w terminie siedmiu dni od dnia doręczenia stronie zarządzenia asystenta sędziego.

§ 6. Sąd rozpoznaje sprawę jako sąd pierwszej instancji, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.

§ 7. Sprzeciw wniesiony po upływie terminu lub niespełniający warunków formalnych pisma procesowego, przewodniczący pozostawia w aktach sprawy bez rozpoznania w formie stosownej adnotacji na oryginale pisma zawierającego sprzeciw. W takim przypadku przewodniczący z urzędu bada prawidłowość zarządzenia asystenta sędziego.

Art. 169. § 1. Prawomocność orzeczenia stwierdza, na wniosek strony oraz w przypadku, o którym mowa w art. 286 § 1, wojewódzki sąd administracyjny, na posiedzeniu niejawnym. Zarządzenie doręcza się tylko stronie, która złożyła wniosek.

§ 2. Zarządzenie stwierdzające prawomocność orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego może wydać referendarz sądowy lub asystent sędziego.

W art. 177a dotychczasową treść przepisu oznacza się jako § 1.

Dodaje się § 2 w brzmieniu:

Zarządzenie, o którym mowa w § 1, może wydać referendarz sądowy lub asystent sędziego.

W art. 218. dotychczasową treść przepisu oznacza się jako § 1.

Dodaje się § 2 w brzmieniu:

Czynności, o których mowa w § 1, może wykonywać referendarz sądowy.

Art. 220. dodaje się § 5 w brzmieniu:

Zarządzenie, o którym mowa w § 1 zdanie drugie, może wydać referendarz sądowy lub asystent sędziego.

W art. 225. dotychczasową treść przepisu oznacza się jako § 1.

Dodaje się § 2 w brzmieniu:

Zarządzenie, o którym mowa w § 1, może wydać referendarz sądowy lub asystent sędziego.

Art. 234. § 4. Czynności, o których mowa w § 2, może wykonywać referendarz sądowy lub asystent sędziego.

W art. 238. dodaje się § 5 w brzmieniu:

Czynności, o których mowa w § 2, może wykonywać referendarz sądowy lub asystent sędziego.

Art. 250. § 2 W uzasadnionych przypadkach, sąd albo referendarz sądowy może obniżyć wynagrodzenie, o którym mowa w § 1.

W art. 285f. dodaje się § 4 w brzmieniu:

Czynności, których mowa w § 2, może wykonywać referendarz sądowy lub asystent sędziego.

Art. 286. § 1. Po uprawomocnieniu się orzeczenia sądu pierwszej instancji kończącego postępowanie, akta administracyjne sprawy zwraca się organowi administracji publicznej, załączając odpis orzeczenia ze stwierdzeniem jego prawomocności. Zarządzenie o zwrocie akt może wydać referendarz sądowy lub asystent sędziego.

## **8. Postępowanie pilotażowe.**

Postępowanie pilotażowe proponowane do wprowadzenia do ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oparte jest na założeniu, że w przypadku rozpoznawania przez sądy wielu spraw podobnych pod względem faktycznym i prawnym, celowe jest rozpoznanie jednej z nich jako pilotażowej, a następnie rozstrzygnięcie pozostałych spraw zgodnie z orzeczeniem pilotażowym, bez konieczności zachowania wszystkich rygorów procesowych.

Postępowanie pilotażowe funkcjonuje w wielu procedurach europejskich sądów administracyjnych. I tak uregulowania zawarte w § 93a niemieckiej o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Verwaltungsgerichtsordnung –VwGO) stały się wzorem dla regulacji na Węgrzech (art. 33 węgierskiej ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - 2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról) i w Chorwacji (art. 36 chorwackiej ustawy o sporach administracyjnych z 2010 r. - Zakon o uspravnim sporovima, Narodne Novine 20/10). Nieco inne rozwiązania przyjęto w art. 290 i 291 ukraińskiego Kodeksu sądownictwa administracyjnego z 2005 r. (Кодекс адміністративного судочинства України, Відомості Верховної Ради України, 2005, № 35-36, № 37, ст. 446).

Projekt przewiduje wprowadzenie postępowania pilotażowego wzorowanego na rozwiązaniach ukraińskich. Polegać ma ono na tym, że po wpłynięciu do WSA spraw podobnych, sąd rozpatrujący jedną z takich spraw może zwrócić się do NSA o rozpatrzenie jej jako sąd pierwszej instancji, a po wydaniu przez NSA orzeczenia pilotażowego, pozostałe sprawy są rozstrzygane w oparciu o to orzeczenie.

W proponowanym postępowaniu pilotażowym wyróżnić można trzy fazy:

- 1) faza wyboru trybu pilotażowego dla konkretnej sprawy,
- 2) rozpoznanie sprawy pilotażowej przez NSA i wydanie orzeczenia pilotażowego,
- 3) rozpoznanie innych spraw noszących cechy sprawy pilotażowej w oparciu o orzeczenie pilotażowe.

W pierwszej fazie postępowania pilotażowego sąd pierwszej instancji po ustaleniu, że w tym samym sądzie lub innych sądach wojewódzkich, toczą się sprawy podobne pod względem faktycznym i prawnym do sprawy rozpoznawanej, występuje do NSA o rozpatrzenie tej sprawy jako sąd pierwszej instancji, a NSA podejmuje decyzję o wszczęciu postępowania w sprawie pilotażowej bądź odmowie wszczęcia takiego postępowania.

Faza ta rozpoczyna się od zbadania czy w sądzie rozpoznającym daną sprawę (bądź innych sądach wojewódzkich) toczą się sprawy podobne pod względem faktycznym i prawnym. Badanie takie powinno następować już na etapie czynności wstępnych wykonywanych przez przewodniczącego wydziału (referendarza, asystenta), który następnie przekazuje akta sędziemu sprawozdawcy z zarządzeniem o celowości dokonania oceny dopuszczalności zastosowania w danej sprawie procedury pilotażowej.

Wstępne wyszukiwanie podobnych spraw rozpoznawanych w wojewódzkich sądach administracyjnych powinno następować z wykorzystaniem algorytmów sztucznej inteligencji – SI. Już obecnie wykorzystywany w sądownictwie administracyjnym system EZD PUW oferuje moduł rozdzielania dokumentacji, który na podstawie analizy języka naturalnego oraz historii spraw dokonuje selekcji dokumentów. Gwałtowny postęp w dziedzinie sztucznej inteligencji w zakresie rozumienia języka umożliwi indeksowanie dokumentów z wykorzystaniem nie tylko częstotliwości występowania słów tzw. systemy wyszukiwania leksykalnego (np. orzeczenia seryjne w programie Lex), ale również pojawiają się tzw. systemy wyszukiwania semantycznego, uwzględniające kontekst w jakim słowa występują. Do czasu wprowadzenia postępowania pilotażowego do polskiego porządku prawnego będą zapewne powszechnie dostępne narzędzia i algorytmy SI umożliwiające wyszukiwanie podobieństw między sprawami na podstawie analizy treści skargi i odpowiedzi na skargi, które to dokumenty już obecnie są w sądownictwie administracyjnym w całości zdigitalizowane.

Po wyszukaniu przez algorytm, na podstawie treści skargi i odpowiedzi na skargi, spraw podobnych, asystent sędziego sprawozdawcy, a następnie sędzia sprawozdawca kwalifikują sprawy zawisłe w tym lub innych sądach, które mają cechy sprawy rozpoznawanej i przedstawiają składowi orzekającemu w danej sprawie do podjęcia decyzji czy stopień podobieństwa spraw i ich ilość uzasadniają wystąpienie do NSA z wnioskiem o rozpoznanie tej sprawy jako pilotażowej. Wniosek taki powinien wskazywać cechy, na podstawie których sąd wnioskujący uznaje sprawę za pilotażową oraz liczbę spraw podobnych według stanu na dzień sporządzenia wniosku. NSA może zwrócić się do właściwego sądu (sądów) o akta pozostałych spraw noszących cechy wskazane we wniosku.

Następnie NSA na posiedzeniu niejawnym w składzie 3 sędziów decyduje o wszczęciu postępowania w sprawie pilotażowej bądź o odmowie wszczęcia takiego postępowania.

Pożądane jest aby postępowanie pilotażowe toczyło się jak najszybciej, aby jak najmniej spraw mających cechy sprawy pilotażowej zostało zakończonych przed wydaniem orzeczenia pilotażowego, a jak najwięcej już po jego wydaniu, w oparciu o to orzeczenie. Dlatego też powinny być ściśle określone ramy czasowe w jakich toczyć się powinno to postępowanie. I tak proponuje się by okres od wpływu do NSA wniosku o rozpoznanie sprawy jako pilotażowej, do wydania postanowienia o wszczęciu postępowania w sprawie pilotażowej nie był dłuższy niż 30 dni, okres oczekiwania na rozprawę w pierwszej instancji i wydanie orzeczenia pilotażowego nie dłuższy niż 60 dni i taki sam okres od wydania orzeczenia pilotażowego w pierwszej instancji do wydania takiego orzeczenia w drugiej instancji. Łączny zatem czas trwania postępowania pilotażowego w NSA w obu instancjach, przy zachowaniu wszystkich gwarancji procesowych dla stron tego postępowania, nie powinien przekroczyć 6 miesięcy licząc od dnia wpłynięcia do NSA wniosku o rozpoznanie sprawy jako pilotażowej, i to nawet w przypadku konieczności odroczenia rozprawy, czy też terminu publikacyjnego orzeczenia pilotażowego.

Postanowienia o wszczęciu postępowania w sprawie pilotażowej i odmowie wszczęcia takiego postępowania nie są zaskarżalne, jednak postanowienie odmowne wymaga uzasadnienia, aby w przypadku zawiśnięcia przed sądami wojewódzkimi kolejnych spraw zbliżonych pod względem faktycznym i prawnym, sądy te wiedziały czy jest celowe ponowne zwrócenie się do NSA o rozpoznanie którejś z nich w trybie pilotażowym.

Postanowienie o wszczęciu postępowania w sprawie pilotażowej powinno zawierać oprócz elementów przewidzianych w stosowanym odpowiednio art. 138 p.p.s.a. także 1) zwięzłą informację o przedmiocie sprawy pilotażowej; 2) cechy sprawy pilotażowej; 3) zawiadomienie o terminie rozprawy w sprawie pilotażowej; 4) informację o skutkach prawnych orzeczenia sądu w sprawie pilotażowej.

O wszczęciu postępowania ogłasza się w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Naczelnego Sądu Administracyjnego. Skutkiem ogłoszenia jest przyjęcie, że wszystkie zainteresowane osoby są należycie zawiadomione o rozprawie w sprawie pilotażowej, a sąd (sądy), w których toczą się sprawy mające cechy sprawy pilotażowej z urzędu zawieszają postępowania w tych sprawach do czasu wydania prawomocnego orzeczenia pilotażowego.

#### Projektowane przepisy:

Art. 122<sup>1</sup> § 1. Jeżeli sąd rozpoznaje sprawę podobną pod względem faktycznym i prawnym do innych spraw zawisłych w tym sądzie lub innych sądach administracyjnych, może zwrócić się do Naczelnego Sądu Administracyjnego o rozpatrzenie tej sprawy jako sąd pierwszej instancji.

§ 2. Wniosek o rozpoznanie sprawy w postępowaniu pilotażowym powinien wskazywać cechy, na podstawie których sąd wnioskujący uznaje sprawę za pilotażową oraz liczbę spraw podobnych według stanu na dzień sporządzenia wniosku. Do wniosku załącza się akta sprawy. Naczelny Sąd

Administracyjny może zwrócić się do właściwego sądu (sądów) o akta pozostałych spraw noszących cechy wskazane we wniosku.

Art. 122<sup>2</sup>. § 1. Postanowienie o wszczęciu lub odmowie wszczęcia postępowania w sprawie pilotażowej Naczelny Sąd Administracyjny wydaje w składzie trzech sędziów w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku wraz z aktami sprawy.

§ 2. Naczelny Sąd Administracyjny odmawia wszczęcia postępowania w sprawie pilotażowej, jeżeli zachodzą istotne różnice w stanie faktycznym lub prawnym spraw wskazanych we wniosku, albo nie uzasadnia tego liczba tych spraw. Postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie pilotażowej Naczelny Sąd Administracyjny uzasadnia z urzędu.

§ 3. Postanowienie o wszczęciu postępowania w sprawie pilotażowej zawiera:

- 1) zwięzłą informację o przedmiocie sprawy pilotażowej;
- 2) cechy sprawy pilotażowej;
- 3) informację o skutkach prawnych orzeczenia pilotażowego.

§ 4. Postanowienie o wszczęciu postępowania w sprawie pilotażowej wraz z informacją o terminie rozprawy ogłasza się w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Naczelnego Sądu Administracyjnego, nie później niż na 60 dni przed rozprawą.

§ 5. Uważa się, że po upływie 14 dni od dnia, w którym nastąpiło ogłoszenie w Biuletynie Informacji Publicznej, wszystkie zainteresowane osoby są należycie zawiadomione o rozprawie w sprawie pilotażowej.

Art. 122<sup>3</sup>. Strony postępowania w sprawach noszących cechy sprawy pilotażowej mogą w terminie 21 dni od daty ukazania się ogłoszenia złożyć do właściwego sądu wnioski o połączenie ich sprawy ze sprawą pilotażową. Właściwy sąd przekazuje akta sprawy do Naczelnego Sądu Administracyjnego w terminie 3 dni.

Art. 122<sup>4</sup>. Naczelny Sąd Administracyjny może zarządzić połączenie spraw w celu ich łącznego rozpoznania i rozstrzygnięcia ze sprawą pilotażową, jeżeli posiadają one cechy sprawy pilotażowej. O połączeniu spraw ogłasza się w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W drugiej fazie postępowania pilotażowego NSA prowadzi postępowanie w sprawie pilotażowej (sprawach pilotażowych), przeprowadzając obligatoryjną rozprawę (w tym postępowaniu strony nie mogą zrzec się prawa do rozprawy, przy czym może się ona odbyć w formie rozprawy zdalnej lub hybrydowej) oraz wydaje orzeczenie pilotażowe.

Po ogłoszeniu w BIP o wszczęciu postępowania w sprawie pilotażowej, strony postępowania w sprawach mających cechy sprawy pilotażowej mogą wystąpić o połączenie ich spraw ze sprawą pilotażową do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia. Sąd rozpoznający taką sprawę przekazuje jej akta do NSA w terminie 3 dni od wpłynięcia wniosku o połączenie, a NSA może zarządzić

połączenie przekazanych mu spraw w celu ich łącznego rozpoznania i rozstrzygnięcia jeżeli mają one cechy sprawy pilotażowej

Do postępowania pilotażowego przed NSA stosuje się odpowiednio przepisy postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym. NSA jako sąd pierwszej instancji wydaje orzeczenie pilotażowe, które zawiera rozstrzygnięcie sprawy pilotażowej (spraw pilotażowych) na podstawie stosowanych odpowiednio przepisów Rozdziału 10 p.p.s.a. Od wydanego przez NSA jako sąd pierwszej instancji orzeczenia pilotażowego przysługuje wnoszona na ogólnych zasadach skarga odwoławcza, którą rozpoznaje powiększony siedmioosobowy skład NSA.

Aby było możliwe rozpoznanie innych spraw mających cechy sprawy pilotażowej w oparciu o orzeczenie pilotażowe, uzasadnienie orzeczenia pilotażowego sporządza się z urzędu, a oprócz elementów wskazanych w art. 141 § 4 p.p.s.a. powinno ono zawierać wskazania pozwalające na wyróżnienie spraw noszących cechy sprawy pilotażowej, także tych, które będą wpływać do sądów wojewódzkich już po wydaniu orzeczenia pilotażowego, tak aby możliwe było rozstrzygnięcie takich spraw w oparciu o orzeczenie pilotażowe.

#### Projekt przepisów:

Art. 122<sup>5</sup>. § 1. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje skargę w sprawie pilotażowej na rozprawie w składzie trzech sędziów,

§ 2. Orzeczenie pilotażowe Naczelny Sąd Administracyjny uzasadnia z urzędu. Uzasadnienie powinno zawierać elementy wskazane w art. 141 § 4 oraz określać:

- 1) cechy sprawy pilotażowej;
- 2) okoliczności sprawy, które przesądzają o zastosowaniu orzeczenia pilotażowego;
- 3) okoliczności, które mogą wpłynąć na wyłączenie zastosowania orzeczenia pilotażowego.

§ 3. Od orzeczenia pilotażowego przysługuje skarga odwoławcza. Skargę odwoławczą rozpoznaje Naczelny sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów.

§ 4. Do postępowania pilotażowego przed Naczelnym Sądem Administracyjnym stosuje się odpowiednio przepisy postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym, a w postępowaniu odwoławczym przepisy postępowania przed Odwoławczym Sądem Administracyjnym.

Trzecia faza postępowania pilotażowego obejmuje postępowania przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi rozpoznającymi sprawy noszące cechy sprawy pilotażowej, po wydaniu orzeczenia pilotażowego. Jest to więc w istocie faza postępowania popilotażowego.

Po wydaniu przez NSA postanowienia o wszczęciu postępowania w sprawie pilotażowej, wszystkie WSA będą zobligowane do zawieszenia postępowań w sprawach noszących cechy sprawy pilotażowej. Do badania, które z rozpoznawanych w sądach spraw noszą cechy sprawy

pilotażowej wykorzystane powinny być algorytmy SI, o czym była mowa wyżej. Po wydaniu przez NSA orzeczenia w sprawie pilotażowej, sądy wojewódzkie z urzędu podejmą zawieszono postępowania w sprawach noszących cechy sprawy pilotażowej i rozpoznają je uwzględniając ocenę prawną zawartą w orzeczeniu pilotażowym.

Orzekanie w oparciu o orzeczenie pilotażowe dotyczyć ma również spraw, które zostaną wszczęte już po wydaniu orzeczenia pilotażowego, jeżeli posiadają one cechy sprawy pilotażowej. Również w tym przypadku pomocne powinny być algorytmy sprawdzające każdą rozpoznawaną sprawę pod kątem, czy nosi ona cechy zakończonych już przed NSA spraw pilotażowych.

Wobec jawności postępowania pilotażowego przed NSA sądy wojewódzkie mogą rozpoznać sprawy mające cechy sprawy pilotażowej na posiedzeniu niejawnym, a wobec wiążącej oceny prawnej orzeczenia pilotażowego wystarczający jest skład jednoosobowy. Orzeczenia w tych sprawach powinny być wydane w terminie 30 dni od podjęcia zawieszono postępowania, a jeżeli skarga wpłynie po wydaniu orzeczenia pilotażowego, 30 dni od wpłynięcia skargi.

W sprawach noszących cechy sprawy pilotażowej skarga odwoławcza byłaby dopuszczalna, ale tylko z powodów związanych z niewłaściwym zastosowaniem, w okolicznościach danej sprawy, orzeczenia pilotażowego. Ponieważ zasadnicze postępowanie w sprawie pilotażowej toczy się przed NSA, który w drugiej instancji orzeka w tym postępowaniu w składzie siedmiu sędziów, nie ma potrzeby, by w sprawach noszących cechy sprawy pilotażowej przysługiwała skarga kasacyjna.

#### Projekt przepisów:

Art. 122<sup>6</sup>. § 1. Sąd rozpoznający sprawę noszącą cechy sprawy pilotażowej zawieszono postępowanie na wniosek strony lub z urzędu, jeżeli zostało wszczęte postępowanie w sprawie pilotażowej.

§ 2. Postępowanie w sprawie podejmuje się po wydaniu się orzeczenia pilotażowego.

Art. 122<sup>7</sup>. § 1. W sprawie noszącej cechy sprawy pilotażowej sąd uwzględnia ocenę prawną zawartą w orzeczeniu pilotażowym.

§ 2. Orzeczenie w sprawie noszącej cechy sprawy pilotażowej może być wydane na posiedzeniu niejawnym w składzie jednoosobowym.

§ 3. Orzeczenie w sprawie noszącej cechy sprawy pilotażowej powinno być wydane nie później niż w terminie 30 dni od podjęcia zawieszono postępowania, a jeżeli skarga wpłynęła po wydaniu orzeczenia pilotażowego w terminie 30 od wpływu skargi.

Art. 122<sup>8</sup>. § 1. Skarga odwoławcza od orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w sprawie noszącej cechy sprawy pilotażowej może być oparta wyłącznie na zarzucie, że sąd bezzasadnie rozstrzygnął sprawę na podstawie orzeczenia pilotażowego.

§ 2. W sprawach rozpoznanych w postępowaniu pilotażowym skarga kasacyjna jest niedopuszczalna.



## **9. Odwoławczy Sąd Administracyjny.**

Projekt przewiduje, że Odwoławczy Sąd Administracyjny będzie rozpoznawał środki odwoławcze od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych (skargi odwoławcze i zażalenia), a także rozstrzygał spory o właściwość i spory kompetencyjne.

### Projektowany przepis:

#### Rozdział 2a Właściwość Odwoławczego Sądu Administracyjnego

##### Art. 14b. § 1. Odwoławczy Sąd Administracyjny:

- 1) rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych stosownie do przepisów ustawy;
- 2) rozstrzyga spory, o których mowa w art. 4;
- 3) rozpoznaje inne sprawy należące do właściwości Odwoławczego Sądu Administracyjnego na mocy odrębnych ustaw.

§ 2. Do rozstrzygania sporów, o których mowa w art. 4, oraz do rozpoznawania innych spraw należących do właściwości Odwoławczego Sądu Administracyjnego na mocy odrębnych ustaw, stosuje się odpowiednio przepisy o postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym. Spory, o których mowa w art. 4, Odwoławczy Sąd Administracyjny rozstrzyga na wniosek postanowieniem przez wskazanie organu właściwego do rozpoznania sprawy. Postanowienie wydaje sąd w składzie trzech sędziów na posiedzeniu niejawnym.

### **Skarga odwoławcza.**

Realizacja zasady dwuinstancyjności postępowania w kontekście art. 78 i art. 176 Konstytucji powinna polegać na umożliwieniu stronie wniesienia środka zaskarżenia od orzeczenia sądu administracyjnego pierwszej instancji bez zbędnych ograniczeń. Dlatego też skarga odwoławcza nie powinna być środkiem nadmiernie sformalizowanym. Jako warunki formalne skargi odwoławczej przewidziano jedynie zwięzłe przedstawienie zarzutów i ich uzasadnienie, nie przewidziano również konieczności wnoszenia jej przez profesjonalnego pełnomocnika (przymusu adwokackiego-radcowskiego) .

Odwoławczy Sąd Administracyjny rozpoznawać będzie skargę odwoławczą w systemie tzw. apelacji pełnej, co oznacza, że będzie prowadził postępowanie odwoławcze co do istoty sprawy. Podstawowym celem postępowania odwoławczego ma być naprawienie wszystkich błędów natury prawnej i faktycznej, popełnionych zarówno przez sąd pierwszej instancji, jak i przez kontrolowane organy administracji publicznej. Wiąże się z tym założenie reformatoryjnego orzekania przez OSA. Projekt przewiduje, że w razie uwzględnienia skargi odwoławczej, Sąd ten uchylając zaskarżone orzeczenie, ma obowiązek rozpoznać skargę. Możliwość uchylecia zaskarżonego wyroku

przekazuje sprawę sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania będzie istniała wyłącznie w razie stwierdzenia nieważności postępowania.

Przyjęcie jako zasady orzekania reformatoryjnego w drugiej instancji nie narusza w żaden sposób prawa strony do dwuinstancyjnego postępowania sądowego, gdyż Konstytucja gwarantuje stronom prawo do zaskarżenia orzeczenia sądu pierwszej instancji, nie określając sposobu w jaki orzekać ma sąd drugiej instancji. Treścią zasady dwuinstancyjności jest takie zorganizowanie procedury sądowej, które zapewnia kontrolę rozstrzygnięcia podejmowanego przez sąd w pierwszej instancji, a więc gdy spełniony jest postulat dwukrotnej oceny stanu faktycznego i prawnego sprawy oraz kontroli prawidłowości stanowiska zajętego przez sąd pierwszej instancji. Sposób orzekania przez sąd drugiej instancji (reformatoryjny czy kasatoryjny) pozostaje poza zakresem regulacji art. 78 i 176 Konstytucji RP. Nie sposób przy tym nie dostrzegać, że orzekanie kasatoryjne wydłuża i przewleka postępowanie, a wprowadzenie jako zasady reformatoryjnego orzekania przez sąd drugoinstancyjny realizuje wymóg rozpatrywania spraw bez nieuzasadnionej zwłoki, wynikający z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

Odwoławczy Sąd Administracyjny będzie uzasadniał z urzędu tylko orzeczenia uchylające orzeczenia sądu pierwszej instancji. W sprawach, w których skarga odwoławcza podlega oddaleniu, uzasadnienie będzie sporządzane na wniosek, przy czym w takiej sytuacji powinno ono zawierać ocenę zarzutów skargi odwoławczej, a poza tym może ograniczyć się do stwierdzenia, że sąd drugiej instancji przyjął za własne oceny sądu pierwszej instancji.

#### Projektowane przepisy:

##### Dział IV Rozdział 1 Skarga odwoławcza

Art. 172a. § 1. Od wydanego przez wojewódzki sąd administracyjny wyroku przysługuje skarga odwoławcza do Odwoławczego Sądu Administracyjnego.

Art. 172b. Skarga odwoławcza powinna czynić zadość wymaganiom przewidzianym dla pisma strony, a ponadto zawierać:

- 1) oznaczenie zaskarżonego orzeczenia ze wskazaniem czy jest ono zaskarżone w całości, czy w części;
- 2) zwięzłe przedstawienie zarzutów;
- 3) uzasadnienie zarzutów;
- 4) wniosek o uchylenie lub zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany;
- 5) wniosek o jej rozpoznanie na rozprawie albo oświadczenie o zrzeczeniu się rozprawy.

Art. 172f. § 1. Odwoławczy Sąd Administracyjny rozpoznaje skargę odwoławczą w składzie trzech sędziów na posiedzeniu niejawnym, jeżeli strona w skardze odwoławczej zrzekła się rozprawy, a

pozostałe strony w terminie czternastu dni od dnia doręczenia skargi odwoławczej, nie zażądały przeprowadzenia rozprawy.

Art. 172h. Odwoławczy Sąd Administracyjny oddala skargę odwoławczą, jeżeli jest ona bezzasadna.

Art. 172i. § 1. Odwoławczy Sąd Administracyjny w razie uwzględnienia skargi odwoławczej, uchylając zaskarżone orzeczenie, rozpoznaje skargę.

§ 2. W razie stwierdzenia nieważności postępowania Odwoławczy Sąd Administracyjny uchyla zaskarżony wyrok, znosi postępowanie w zakresie dotkniętym nieważnością, także w części niezaskarżonej i przekazuje sprawę sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania.

§ 3. Jeżeli skarga ulegała odrzuceniu albo istniały podstawy do umorzenia postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym, Odwoławczy Sąd Administracyjny postanowieniem uchyla wydane w sprawie orzeczenie oraz odrzuca skargę lub umarza postępowanie.

Art. 172l. § 1. Odwoławczy Sąd Administracyjny uzasadnia z urzędu wyrok uchylający orzeczenie sądu pierwszej instancji. W sprawach, w których skargę odwoławczą oddalono, pisemne uzasadnienie sporządza się tylko wówczas, gdy strona zgłosiła wniosek o doręczenie wyroku z uzasadnieniem.

§ 2. Pisemne uzasadnienie sporządza się w terminie dwóch tygodni od dnia ogłoszenia orzeczenia. Jeżeli ogłoszenia nie było, termin ten liczy się od dnia wydania orzeczenia. Jeżeli skargę odwoławczą oddalono, pisemne uzasadnienie sporządza się w terminie dwóch tygodni od dnia zgłoszenia wniosku o doręczenie wyroku z uzasadnieniem.

§ 3. Uzasadnienie wyroku oddalającego skargę odwoławczą powinno zawierać ocenę zarzutów skargi odwoławczej, a poza tym może ograniczyć się do stwierdzenia, że sąd drugiej instancji przyjął za własne oceny sądu pierwszej instancji.

## **Zażalenie**

O ile skarga odwoławcza przysługiwać ma od merytorycznych rozstrzygnięć wojewódzkich sądów administracyjnych, a więc od wyroków, to zażalenie przysługiwać będzie na wszystkie postanowienia kończące postępowanie w sprawie, a także niektóre postanowienia niekończące postępowania i na niektóre zarządzenia przewodniczącego, wyraźnie wskazane przez ustawodawcę. Nie ma żadnego powodu, by na niektóre postanowienia kończące postępowanie przysługiwał inny niż zażalenie środek zaskarżenia (w obecnym stanie prawnym od niektórych postanowień przysługuje skarga kasacyjna).

Projekt przewiduje też wprowadzenie zażaleń na niektóre postanowienia sądu drugiej instancji. Regulacja ta dotyczy wyłącznie postanowień sądu drugiej instancji wydanych w kwestiach wskazanych w przepisie, z wyjątkiem postanowień wydanych w wyniku rozpoznania zażalenia na

postanowienie sądu pierwszej instancji. Zażalenia te rozpoznawać będzie inny skład Odwoławczego Sądu Administracyjnego (zażalenia poziome).

Projektowane przepisy:

Art. 172n § 1. Zażalenie do Odwoławczego Sądu Administracyjnego przysługuje na postanowienia wojewódzkiego sądu administracyjnego w przypadkach przewidzianych w ustawie, a ponadto na postanowienia, których przedmiotem jest:

- 1) przekazanie sprawy innemu sądowi administracyjnemu;
- 2) odrzucenie skargi;
- 3) umorzenie postępowania;
- 4) wstrzymanie lub odmowa wstrzymania wykonania decyzji, postanowienia, innego aktu lub czynności, o których mowa w art. 61;
- 5) odmowa sporządzenia uzasadnienia wyroku;
- 6) sprostowanie lub wykładnia orzeczenia albo ich odmowa;
- 7) odrzucenie wniosku o uzupełnienie wyroku albo odmowa jego uwzględnienia;
- 8) oddalenie wniosku o wyłączenie sędziego;
- 9) odrzucenie skargi odwoławczej;
- 10) odrzucenie zażalenia;
- 11) zwrot kosztów postępowania, jeżeli strona nie wnosi skargi odwoławczej;
- 12) ukaranie grzywną.

§ 2. Zażalenie wnosi się w terminie siedmiu dni od doręczenia postanowienia.

§ 3. Zażalenie powinno czynić zadość wymaganiom przepisanych dla pisma w postępowaniu sądowym oraz zawierać wskazanie zaskarżonego postanowienia i wniosek o jego zmianę lub uchylenie, jak również zwięzłe uzasadnienie zażalenia.

Art. 172t § 1. Zażalenie do innego składu Odwoławczego Sądu Administracyjnego przysługuje na postanowienia tego sądu, których przedmiotem jest:

- 1) odrzucenie skargi odwoławczej;
- 2) odrzucenie zażalenia;
- 3) umorzenie postępowania odwoławczego;
- 4) odmowa sporządzenia uzasadnienia wyroku;
- 5) sprostowanie lub wykładnia orzeczenia albo ich odmowa;
- 6) odrzucenie wniosku o uzupełnienie wyroku albo odmowa jego uwzględnienia;
- 7) oddalenie wniosku o wyłączenie sędziego.

## 10. Naczelny Sąd Administracyjny.

Po utworzeniu Odwoławczego Sądu Administracyjnego jako sądu drugiej instancji zasadniczym zadaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, również w związku z indywidualnie rozpoznawanymi sprawami, będzie zapewnienie jednolitości orzecznictwa, jako jednego z elementów gwarantujących bezpieczeństwo obrotu prawnego i pewność prawa. Wypełnianiu tej roli służyć mają oprócz już istniejącej instytucji uchwał abstrakcyjnych (art. 15 § 1 pkt 1) i konkretnych (art. 15 § 1 pkt 2), także nowe zasady rozpoznawania skargi kasacyjnej jako nadzwyczajnego środka zaskarżenia oraz wprowadzone do procedury sądowoadministracyjnej postępowanie pilotażowe.

### Projektowany przepis:

Art. 15. § 1. Naczelny Sąd Administracyjny:

- 1) rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń Odwoławczego Sądu Administracyjnego, stosownie do przepisów ustawy;
- 2) podejmuje uchwały mające na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych;
- 3) podejmuje uchwały zawierające rozstrzygnięcie zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowoadministracyjnej;
- 4) wykreślony
- 4a) wydaje orzeczenia w postępowaniu pilotażowym;
- 5) rozpoznaje inne sprawy należące do właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego na mocy odrębnych ustaw.

§ 2. Do rozpoznawania innych spraw należących do właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego na mocy odrębnych ustaw stosuje się odpowiednio przepisy o postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym.

### **Skarga kasacyjna**

Utworzenie Odwoławczego Sądu Administracyjnego jako sądu drugiej instancji spowoduje, że skarga kasacyjna stanie się nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia przysługującym od prawomocnych orzeczeń sądu drugiej instancji. Ilość skarg kasacyjnych rozpoznawanych przez NSA powinna być ograniczona poprzez możliwość przedłożenia temu Sądowi do rozpoznania tylko tych spraw, które są istotne z punktu widzenia obrotu prawnego i pewności prawa i wymagają dokonania pogłębionej analizy i wykładni, a nie zwyczajnej weryfikacji orzeczeń sądu drugiej instancji w ramach instancyjnej kontroli orzeczenia. Zaproponowane w Projekcie warunki przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania wymagają dalszej dyskusji i pogłębionej analizy. Chodzi o to by przyjęte w tym zakresie rozwiązania z jednej strony ograniczały ilość skarg kasacyjnych

rozpoznawanych przez NSA, tak by nie stał się on sądem trzeciej instancji, z drugiej strony by umożliwiały wyjaśnienia przez NSA wątpliwości interpretacyjnych i eliminowanie rażących naruszeń prawa przy rozpoznawaniu spraw.

#### Projektowane przepisy:

Art. 173. § 1. Od wydanego przez Odwoławczy Sąd Administracyjny wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie, z wyłączeniem przypadków, o których mowa w art. 58 § 1 pkt 2-4, art. 161 § 1 oraz art. 220 § 3, przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego na zasadach określonych w niniejszym rozdziale.

Art. 173a. § 1. Naczelny Sąd Administracyjny przyjmuje skargę kasacyjną do rozpoznania, jeżeli:

- 1) w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości;
  - 2) zaskarżony wyrok odstępuje od utrwalonej linii orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Trybunału Konstytucyjnego, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka lub Trybunału Sprawiedliwości UE
- lub
- 3) skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona.

§ 2. O przyjęciu lub odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania Naczelny Sąd Administracyjny orzeka na posiedzeniu niejawnym w składzie jednego sędziego. Postanowienie o odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej wymaga uzasadnienia.

#### **Zagadnienie prawne**

Projekt przewiduje rozszerzenie możliwości podejmowanych przez NSA uchwał jako jednego z elementów służących zapewnieniu jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych. Będą one mogły być podejmowane także przy rozpoznawaniu skarg odwoławczych przekazanych przez OSA. Przyznanie Odwoławczemu Sądowi Administracyjnemu uprawnienia do kierowania wniosków o wyjaśnienie pojawiających się wątpliwości prawnych, niewątpliwie sprzyjać będzie osiągnięciu większej jednolitości w orzecznictwie.

#### Projektowany przepis:

Art. 172k. Jeżeli przy rozpoznawaniu skargi odwoławczej powstanie zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, Odwoławczy Sąd Administracyjny może przedstawić to zagadnienie do rozstrzygnięcia Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu. Naczelny Sąd Administracyjny może przejąć sprawę do rozpoznania albo przekazać zagadnienie do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów tego Sądu.

Ponadto, rozważenia wymaga wprowadzenie do postępowania pilotażowego przepisu umożliwiającego sądowi rozpoznającemu sprawę noszącą cechy sprawy pilotażowej, zakwestionowanie stanowiska zajętego w orzeczeniu pilotażowym. Wprowadzenie zasady związania wszystkich składów rozpoznających sprawę noszące cechy sprawy pilotażowej orzeczeniem pilotażowym służyć ma niewątpliwie jednolitości orzecznictwa i sprawności postępowania. Jednakże charakter orzeczeń pilotażowych może rodzić wątpliwości czy nie będą one prowadziły do ograniczenia sędziowskiej niezawisłości przy rozpoznawaniu spraw mających cechy sprawy pilotażowej. Należy zauważyć, iż w przypadku uchwał NSA istnieje możliwość zakwestionowania stanowiska wyrażonego w uchwale w trybie art. 269 p.p.s.a. Do rozważenia zatem pozostaje zastosowanie podobnego rozwiązania do orzeczeń pilotażowych poprzez dodanie art. 122<sup>9</sup> w brzmieniu:

Art. 122<sup>9</sup> Jeżeli jakkolwiek skład sądu administracyjnego rozpoznający sprawę noszącą cechy sprawy pilotażowej nie podzielił stanowiska zajętego w orzeczeniu pilotażowym, przedstawia powstałe zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia odpowiedniemu składowi Naczelnego Sądu Administracyjnego. Przepis art. 269 stosuje się odpowiednio.

Wprowadzenie powyższego przepisu, gwarantującego zachowanie niezawisłości sędziowskiej składowi rozpoznającemu sprawę noszącą cechy sprawy pilotażowej, wymaga pogłębionej analizy w kontekście osiągnięcia stanu koniecznej równowagi między sędziowską niezawisłością, sprawnością postępowania i jednolitością orzecznictwa. Znaczenie ma również zagrożenie pewności orzeczeń sądowych na skutek ewentualnego odstąpienia przez NSA od stanowiska zajętego w orzeczeniu pilotażowym.

### **Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia**

Zmiana właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego wymagała także wprowadzenia zmian w przepisach regulujących skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Zmiany te prowadzą do ukształtowania tej instytucji (w istocie martwej obecnie z uwagi na istnienie dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego i bardzo ograniczoną możliwość wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności prawem od orzeczeń NSA) w sposób podobny, jak w postępowaniu cywilnym. Wprowadzono także ograniczenie możliwości wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem tylko do orzeczeń kończących postępowanie w sprawie, czyli orzeczeń zamykających dalszą drogę sądową. Jednocześnie, biorąc pod uwagę treść art. 417<sup>1</sup> § 2 zd. 1 in fine k.c. i wnioski wyprowadzone z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 1 kwietnia 2008 r., SK 77/06 (OTK-A 2008/3/39, Dz.U. z 2008r. Nr 59, poz. 367) dodano analogiczną regulację (art.285 ab) jak w art.424<sup>1b</sup> k.p.c., zapewniającą możliwość dochodzenia szkody wyrządzonej orzeczeniami

niekończącymi postępowania w sprawie, w odniesieniu do których strona wykorzystwała wszystkie środki prawne w celu ich podważenia, bez konieczności uprzedniego uzyskania orzeczenia w postępowaniu ze skargi o stwierdzenie niezgodności prawomocnego orzeczenia z prawem. Powinno to zapobiec wnoszeniu skarg dotyczących postanowień wпадkowych, w wyniku których wprawdzie strona poniosła szkodę, ale naruszenie prawa nie było związane z poważnym zagadnieniem prawnym, do którego niezbędne jest zaangażowanie Naczelnego Sądu Administracyjnego. Jednocześnie też sytuacja stron, które poniosły szkodę w wyniku niezgodnego z prawem orzeczenia niekończącego sprawy będzie równoważna - w odniesieniu do dostępności drogi sądowej - z sytuacją tych stron, których szkoda powstała w wyniku orzeczenia kończącego postępowanie.

#### Projektowane przepisy:

Art. 285a. § 1. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia przysługuje od prawomocnego orzeczenia Odwoławczego Sądu Administracyjnego kończącego postępowanie w sprawie, gdy przez jego wydanie została stronie wyrządzona szkoda, a zmiana lub uchylene orzeczenia w drodze innych przysługujących stronie środków prawnych nie było i nie jest możliwe.

§ 2. Skarga, o której mowa w § 1, przysługuje również w wyjątkowych przypadkach od prawomocnego orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego i Odwoławczego Sądu Administracyjnego, kończącego postępowanie w sprawie, jeżeli strony nie skorzystały z przysługujących im środków prawnych, gdy niezgodność z prawem wynika z naruszenia podstawowych zasad porządku prawnego lub konstytucyjnych wolności albo praw człowieka i obywatela, chyba że jest możliwa zmiana lub uchylene orzeczenia w drodze innych przysługujących stronie środków prawnych.

§ 3. Od orzeczeń Odwoławczego Sądu Administracyjnego, od których wniesiono skargę kasacyjną oraz od orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego, skarga nie przysługuje, z wyjątkiem orzeczeń wydanych kończących postępowanie wydanych przez Naczelnny Sąd Administracyjny w postępowaniu pilotażowym. Orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego wydane w wyniku rozpoznania skargi kasacyjnej traktuje się jak orzeczenia wydane w postępowaniu wywołanym wniesieniem skargi.

#### Art. 285ab

W wypadku prawomocnych orzeczeń, od których skarga nie przysługuje, odszkodowania z tytułu szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia niezgodnego z prawem można domagać się bez uprzedniego stwierdzenia niezgodności orzeczenia z prawem w postępowaniu ze skargi, chyba że strona nie skorzystała z przysługujących jej środków prawnych.



### **Część III: Zmiany w ustawie o skardze na przewlekłość postępowania**

Prawo do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki nie jest realizowane w postępowaniu przed sądem administracyjnym w drugiej instancji, gdyż średni czas rozpoznania skargi kasacyjnej przez NSA wynosi około 2,5 roku. Na koniec 2022 r. aż 3909 skarg kasacyjnych oczekiwało na rozpatrzenie ponad 3 lata (na koniec 2021 r. - 2708, na koniec 2020 r. – 287).

Środkiem prawnym służącym zwalczaniu przewlekłości w postępowaniu sądowym jest skarga przewidziana w ustawie z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. Stronie, w ocenie której prawo do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przed sądami administracyjnymi, zostało naruszone, przysługuje możliwość wniesienia w jego toku skargi na przewlekłość tego postępowania do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W praktyce skarga ta nie jest jednak skutecznym środkiem zwalczającym nadmierną długość postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. W 2020 r. do NSA wpłynęło 35 skarg na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przed NSA, w roku 2021 r. – 57 takich skarg, a w roku 2022 – 46. Żadna ze skarg nie została uwzględniona.

Argumentacja prezentowana w postanowieniach NSA oddalających skargi na przewlekłość postępowania przed tym sądem, odwołująca się do oczekiwania danej sprawy na rozpoznanie zgodnie z kolejnością wpływu spraw i dużej liczby skarg kasacyjnych wpływających do tego sądu, nie znajduje uzasadnienia w świetle standardów wynikających z orzecznictwa ETPC (por. M. Szwał, Skuteczność skargi na przewlekłość postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w świetle orzecznictwa. RPEiS, 2021, 83-4, s.61). Dla oceny przewlekłości postępowania jest bowiem obojętne, czy przewlekłość spowodowana jest przeciążeniem sądów na skutek nadmiernej liczby spraw, czy koniecznością stosowania skomplikowanych procedur (por. np. wyroki ETPC z dnia 30 października 1998 r., *Styranowski v. Polska*, skarga nr 28616/95, z dnia 22 lutego 2001 r., *Kurzac v. Polska*, skarga nr 31382/96; z dnia 14 grudnia 2000 r., *Malinowska v. Polska*, skarga nr 35843/97, z dnia 4 kwietnia 2000 r., *Dewicka v. Polska*, skarga nr 38670/97), czy też kłopotami organizacyjnymi i finansowymi organów wymiaru sprawiedliwości (por. wyroki ETPC z dnia 21 grudnia 2000 r., *Wasilewski v. Polska*, skarga nr 32734/96; z dnia 21 września 2000 r., *Wojnowicz v. Polska*, skarga nr 33082/96).

Krytyczna ocena praktyki funkcjonowania skargi na przewlekłość postępowania w odniesieniu do skarg dotyczących przewlekłego postępowania przed NSA, prowadzi do wniosku, że w celu zapewnienia efektywnej ochrony obecny stan prawny wymaga zmiany. Proponuje się w związku z tym wprowadzenie w ustawie o skardze na przewlekłość, domniemania, że postępowanie przed sądem administracyjnym trwające dłużej niż ściśle określony czas – 12 miesięcy w jednej

instancji, jest przewlekłe. Wprowadzenie takiego zapisu umożliwi realizację celu skargi na przewlekłość, którym jest stwierdzenie, że doszło do naruszenia prawa strony do rozpoznania sprawy bez uzasadnionej zwłoki oraz przyznanie stronie stosowanej rekompensaty, co następowaloby zgodnie z obowiązującym art. 12 ust. 4 ustawy. Okres 12 miesięcy pośrednio wynika z obowiązujących już uregulowań, mianowicie art. 14 ustawy stanowi, że skarżący może wystąpić z nową skargą w tej samej sprawie po upływie 12 miesięcy. Ponadto ugruntowane jest już orzecznictwo Sądu Najwyższego, w którym przyjmuje się, że o przewlekłości postępowania można mówić z reguły w przypadku bezczynności sądu drugiej instancji polegającej na niewyznaczeniu rozprawy apelacyjnej, która trwa co najmniej 12 miesięcy (por. np. postanowienia Sądu Najwyższego: z 12 maja 2005 r., III SPP 96/05; z 16 marca 2006 r., III SPP 10/06; z 21 marca 2006 r., III SPP 13/06; z 14 lipca 2016 r., III SPP 55/16; z 7 marca 2017 r., III SPP 6/17; z 19 października 2017 r., III SPP 42/17; z 21 lutego 2018 r., III SPP 3/18, z 22 stycznia 2019 r., I NSP 71/18; z 3 grudnia 2019 r., I NSP 160/19; z 10 listopada 2020 r., I NSP 142/20).

#### Projektowany przepis:

(ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki)

Art. 12. 2a. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdza, że w postępowaniu przed sądem administracyjnym nastąpiła przewlekłość, jeżeli trwa ono w instancji dłużej niż 12 miesięcy, chyba że przyczyniło się do tego zachowanie strony, która zarzuciła przewlekłość postępowania. Stwierdzenie, że doszło do przewlekłości może nastąpić także w innych przypadkach.

Przepis art. 12 ust. 2a, wprowadzający domniemanie przewlekłości postępowania przed sądem administracyjnym, powinien wejść w życie po upływie określonego czasu od wprowadzenia nowych rozwiązań dotyczących rozpoznawania środków odwoławczych w postępowaniu sądownoadministracyjnym związanych z utworzeniem Odwoławczego Sądu Administracyjnego, pozwalających na wyeliminowanie obecnej systemowej przewlekłości tego postępowania w drugiej instancji.

Konsekwencją utworzenia Odwoławczego Sądu Administracyjnego powinna być ponadto zmiana art. 4 ustawy o skardze na przewlekłość postępowania określającego właściwość sądu rozpoznającego skargę na przewlekłość.

Projektowany przepis:

Art. 4. Jeżeli skarga dotyczy przewlekłości postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym, Odwoławczym Sądem Administracyjnym lub Naczelnym Sądem Administracyjnym - właściwy do jej rozpoznania jest Naczelny Sąd Administracyjny.

Projekt przygotował Zespół :

Andrzej Jagiełło – sędzia NSA w st. spocz. – Przewodniczący

Aleksandra Wrzesińska-Nowacka - sędzia NSA

Agnieszka Krawczyk – sędzia WSA w Łodzi

Renata Detka – sędzia WSA w Kielcach

Barbara Kołodziejczak-Osetek - sędzia WSA w Warszawie

Jan Grzęda - sędzia NSA

Krzysztof Dziejczak – sędzia WSA w Gorzowie Wlkp.

Jacek Niedzielski – sędzia WSA w Gorzowie Wlkp.

Krzysztof Armański – sędzia WSA w Kielcach