



Nowelizacja postępowania przed sądami administracyjnymi

Marcin Szwed

Postulaty i wnioski:

- **Przewlekłość postępowań administracyjnych od dawna była problemem systemowym w Polsce. Prowadziło to do wielu niekorzystnych dla Polski wyroków ETPC, w których stwierdzano naruszenie art. 6 EKPC z powodu trwających niekiedy kilkanaście lat postępowań przed organami i sądami administracyjnymi. Z tego względu, ustawodawca był zobowiązany do podjęcia działań, które wyeliminują wady dotychczasowego modelu postępowania.**
- **W tym celu uchwalono poważną nowelizację Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, która weszła w życie 15 sierpnia 2015 r. Jej celami miało być usprawnienie i przyspieszenie postępowania sądowno-administracyjnego, przede wszystkim poprzez poszerzenie uprawnień sądów do orzekania merytorycznego oraz zmianę modelu orzekania przez NSA z kasatoryjnego na reformatoryjny.**
- **Nowelizacja wywołała szereg kontrowersji, m.in. pod kątem zgodności z Konstytucją. Formułowane zarzuty odnosiły się przede wszystkim do możliwego naruszenia zasady trójpodziału władzy oraz nadania sądom konstytucyjnym uprawnień wykraczających poza ich kompetencje wynikające z Konstytucji. Zasadność tych zarzutów będzie musiał rozstrzygnąć Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. K 22/15.**
- **Pomimo formułowanych wątpliwości, wydaje się, że nowelizacja może przyczynić się do przyspieszenia postępowań sądowno-administracyjnych i wyeliminować przynajmniej część niekorzystnych zjawisk związanych z możliwością „krążenia” w nieskończoność sprawy między organami administracyjnymi a sądami.**
- **Korzystnie należy ocenić zarówno przyznanie sądom administracyjnym szerszych możliwości wydawania wyroków merytorycznych, jak i zmianę modelu orzekania przez NSA na reformatoryjny.**
- **Pozytywną zmianą jest także przyznanie sądom administracyjnym kompetencji do zasądzenia na rzecz stron sumy pieniężnej z tytułu przewlekłości lub bezczynności organu. Dotychczasowy stan prawny był niespójny z rozwiązaniami**

obowiązującymi na gruncie innych procedur, a także niezgodny z wymogami EKPC.

- Postępowanie w sprawie skarg na przewlekłość lub bezczynność organów w dalszym ciągu wymaga usprawnienia. Przede wszystkim, należałoby wprowadzić do ustawy przepis określający minimalną wysokość sumy pieniężnej należnej stronie dotkniętej przewlekłością, podwyższyć kwotę maksymalną oraz uwzględnić przy ustalaniu rozmiaru przewlekłości cały okres trwania postępowania, a nie tylko przewlekłość w danej instancji.
- Negatywną zmianą wprowadzoną przez nowelizację jest ograniczenie obowiązków sądów administracyjnych w zakresie pouczeń stron występujących bez profesjonalnych pełnomocników. W tym zakresie należałoby powrócić do rozwiązań obowiązujących przed reformą.

I. Wstęp

15 sierpnia 2015 r. weszła w życie jedna z najważniejszych w ostatnich latach nowelizacji ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.¹ Jej rozmiary i znaczenie porównywano niekiedy nawet do reformy wprowadzającej dwuinstancyjne postępowanie sądowo-administracyjne w 2002 r.² Podstawową nowością wprowadzaną przez nowelizację jest przyznanie sądom administracyjnym większych możliwości w zakresie merytorycznego rozstrzygania spraw. Ponadto przyjęto także szereg innych rozwiązań nakierowanych na usprawnienie i przyspieszenie postępowań sądowo-administracyjnych.

Zadaniem niniejszego opracowania będzie przedstawienie tych zmian wprowadzonych przez nowelizację, które w naszej ocenie mają najważniejsze znaczenie z punktu widzenia ochrony praw człowieka w Polsce.

II. Cele nowelizacji

Podstawowe cele reformy zostały przedstawione w uzasadnieniu do prezydenckiego projektu ustawy³:

- 1) usprawnienie, uproszczenie i zapewnienie szybkości postępowania przed sądem administracyjnym

realizacji tego postulatu miało służyć rozszerzenie uprawnień NSA do orzekania **reformatorskiego**, wspomniane już **wprowadzenie możliwości orzekania merytorycznego**

¹ Ustawa z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. poz. 658.

² M. Pogoński, *Najważniejsze zmiany w procedurze sądowo-administracyjnej obowiązujące od 15 sierpnia 2015 r.*, „Przegląd Podatkowy” 10/2015, s. 19.

³ Druk sejmowy nr 1633.

przez WSA, zwiększenie zakres uprawnień **referendarzy** sądowych oraz poszerzenie katalogu spraw, które mogą być rozpatrywane w trybie **postępowania uproszczonego**;

- 2) realizacja zaleceń Trybunału Konstytucyjnego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego

cel ten miał zostać zrealizowany poprzez modyfikację zasad wyłączenia sędziego oraz umożliwienie rozpoznania przez sąd skargi pomimo uchybienia terminu do wezwania organu administracyjnego do usunięcia naruszenia prawa;

- 3) wyeliminowanie rozbieżności w orzecznictwie sądowym dotyczącym wykładni przepisów o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

Wszystkie te cele należy uznać za **zasadne**. Szczególnie istotne wydaje się **usprawnienie i przyspieszenie postępowania** - warto bowiem wskazać, że przedłużające się postępowania administracyjne i sądowno-administracyjne niejednokrotnie prowadziły do wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka stwierdzających naruszenie przez Polskę **art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka**.

Przykładowe wyroki ETPC w sprawie przewlekłości w postępowaniu administracyjnym

Fuchs przeciwko Polsce (11 lutego 2003 r., skarga nr 33870/96): trwające blisko 10 lat postępowanie w sprawie pozwolenia na budowę naruszało art. 6 § 1 EKPC;

Beller przeciwko Polsce (1 lutego 2005 r., skarga nr 51837/99): naruszenie przez Polskę art. 6 § 1 EKPC poprzez kilkunastoletnią przewlekłość w postępowaniach administracyjnych i sądowno-administracyjnych na tle tzw. Dekretu Bieruta.

Orlikowscy przeciwko Polsce (4 października 2011 r., skarga nr 7153/07): ponad 13-letnie postępowanie administracyjne i sądowno-administracyjne w sprawie pozwolenia na rozbudowę niezgodne z art. 6 § 1 EKPC

III. Omówienie wybranych zmian wprowadzonych nowelizacją

1. Poszerzenie uprawnień sądów administracyjnych do orzekania merytorycznego

orzekanie kasatoryjne: możliwość uchylenia decyzji i zwrotu sprawy do organu w celu ponownego rozstrzygnięcia.

orzekanie merytoryczne: możliwość rozstrzygnięcia o przedmiocie sprawy (uprawnieniu lub obowiązku) bezpośrednio przez Sąd.

Bez wątpienia najważniejszym i jednocześnie najbardziej **kontrowersyjnym** rozwiązaniem wprowadzanym przez ustawę nowelizującą jest rozszerzenie kompetencji sądów

administracyjnych do wydawania wyroków merytorycznych. Zmiana ta oznacza, że w pewnych sytuacjach sąd administracyjny będzie uprawniony **nie tylko do uchylenia** niezgodnej z prawem decyzji, ale również do **samodzielnego orzeczenia o prawach i obowiązkach stron**. Jest to zatem daleko idące odstępstwo od przyjętego w Polsce kasatoryjnego modelu sądownictwa-administracyjnego, w którym rola sądów ogranicza się w zasadzie do kontroli legalności działań organów administracji, nie zaś do ich zastępowania.

Także i **przed nowelizacją** sądy administracyjne mogły, w pewnych ograniczonych przypadkach, orzekać co do *meritum* sprawy. Art. 154 p.p.s.a., w brzmieniu sprzed nowelizacji, stanowił bowiem, że jeśli organ nie wykonał wyroku sądu uwzględniającego skargę na jego bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania, jak również wówczas gdy dopuszczał się przewlekłości (bezczynności) po wyroku sądu uchylającym jego decyzję lub stwierdzającym jej nieważność, strona mogła, po uprzednim wezwaniu organu do działania, złożyć skargę do sądu z żądaniem wymierzenia organowi grzywny. Art. 154 § 2 p.p.s.a. stanowił przy tym, że rozpatrując taką skargę sąd mógł ponadto „orzec o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku, jeżeli pozwala na to charakter sprawy oraz niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego.” W orzecznictwie przyjęto jednak, że możliwość samodzielnego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd administracyjny ograniczona była tylko do skarg na inne niż decyzje i postanowienia akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa.⁴ Inną, równie ograniczoną, podstawą do wydawania wyroków merytorycznych przez sądy administracyjne przewidywał art. 146 § 2 p.p.s.a., zgodnie z którym sąd, uwzględniając skargę na akt lub czynność, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 i 4a p.p.s.a. mógł w wyroku uznać uprawnienie lub obowiązek wynikające z przepisów prawa. Także zatem i ten przepis nie znajdował zastosowania wobec decyzji i postanowień administracyjnych.

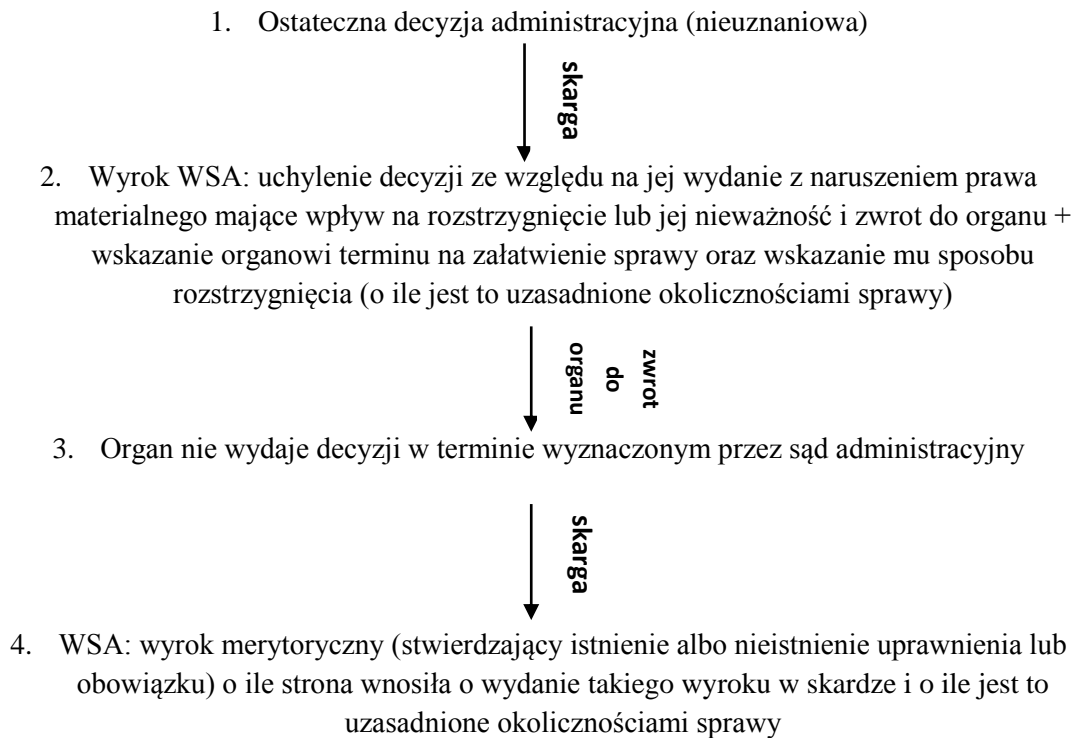
Ustawa nowelizująca wprowadziła w tym zakresie **daleko idące zmiany**, gdyż wprowadziła dwie nowe podstawy prawne uprawniające sądy administracyjne do merytorycznego orzekania w sprawach rozstrzyganych w formie decyzji i postanowień.

Zgodnie z art. 145a § 3 p.p.s.a., w przypadku gdy sąd uchyla decyzję (postanowienie) ze względu na naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy lub stwierdza jej nieważność, musi równocześnie, jeżeli jest to uzasadnione okolicznościami sprawy, zobowiązać organ do wydania w określonym terminie decyzji (postanowienia), wskazując sposób załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcie. Obowiązek wydania organowi instrukcji jest wyłączony w przypadku decyzji uznaniowych, a więc takich, co do których organ dysponuje swobodą decyzyjną. Jeżeli sąd zobowiązał organ do wydania decyzji o określonej treści w wyznaczonym czasie, organ musi poinformować sąd o wywiązaniu się z tego obowiązku w terminie 7 dni od wydania decyzji (postanowienia), w przeciwnym razie może zostać ukarany przez sąd grzywną. Dopiero niewywiązanie się przez organ z obowiązku rozstrzygnięcia sprawy w określonym przez sąd terminie otwiera drogę do merytorycznego rozwiązania sprawy

⁴ Zob. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 sierpnia 2010 r. I SA/Wa 638/10.

przez sąd administracyjny. W tym celu strona musi wnieść skargę, w której zażąda wydania orzeczenia stwierdzającego istnienie albo nieistnienie uprawnienia lub obowiązku. Sąd uwzględni to żądanie, o ile pozwolą na to okoliczności sprawy. Równocześnie rozpoznaniem sprawy, sąd może, nie tylko na wniosek strony, ale nawet i z urzędu, wymierzyć organowi grzywnę lub przyznać od organu na rzecz skarżącego sumę pieniężną z tytułu przewlekłości (zob. niżej).

Dopuszczalność i proces wydawania przez WSA wyroków merytorycznych



Analizując tak ujętą procedurę, należy zwrócić uwagę na **dwie kwestie**. Po pierwsze, do wydania wyroku merytorycznego (i do wcześniejszego zobowiązania organu przez sąd do wydania decyzji o określonej treści) może dojść tylko wówczas, gdy będzie to „**uzasadnione okolicznościami sprawy**”. Z uwagi na to, że nowe regulacje weszły w życie stosunkowo niedawno, trudno jednoznacznie określić, jak należy rozumieć ten nieokreślony termin. W doktrynie wskazuje się, że uzasadnione okoliczności będą zachodzić wówczas, gdy sprawa jest względnie mało skomplikowana lub gdy organ ignoruje zalecenia sądu, przez co sprawa wielokrotnie „krąży” między organem a sądem administracyjnym.⁵ Po drugie, należy zwrócić uwagę, że gdy zostaną spełnione przesłanki niezbędne do wydania wyroku merytorycznego (w tym – zajdą „uzasadnione okoliczności”), sąd będzie musiał wydać taki wyrok. Decyzja w tym zakresie nie została pozostawiona do jego uznania.

⁵ M. Pogoński, *Najważniejsze zmiany...*, s. 21.

Rozwiązanie wprowadzone w art. 145a § 3 p.p.s.a. spotkało się z **krytyką części doktryny**. Wskazywano, że przepis ten **narusza zasadę trójpodziału władzy**, ponieważ zezwala na wkroczenie przez władzę sądowniczą w sferę należącą do kompetencji władzy wykonawczej. W świetle Konstytucji RP **jedynym dopuszczalnym** modelem sądownictwa administracyjnego ma być **model kasatoryjny**, a wszelkie odstępstwa od niego nie mieszczą się w zakresie „kontroli legalności aktów administracyjnych”, o której mowa w art. 184 Konstytucji.⁶ Tego rodzaju argumenty, odwołujące się do zasady podziału i równowagi władzy, są również podstawą **wniosku** skierowanego przez posłów Prawa i Sprawiedliwości o kontrolę konstytucyjności omawianych tu regulacji przez **Trybunał Konstytucyjny**.⁷ Stanowisko to podzielił również Prokurator Generalny.

Charakter niniejszego opracowania nie pozwala na daleko idącą polemikę z przedstawionymi powyżej poglądami. Jednakże, przyznanie sądom administracyjnym możliwości wydawania wyroków merytorycznych powinno **korzystnie** wpłynąć na stan przestrzegania **praw człowieka** w Polsce. Z perspektywy prawa jednostki do rzetelnego postępowania, obejmującego w sobie także prawo do rozpoznania sprawy **bez zbędnej zwłoki**, niedopuszczalna jest bowiem sytuacja, w której sądy nie dysponują efektywnymi instrumentami, za pomocą których mogłyby zmusić organy do zachowania zgodnego z prawem. W poprzednim stanie prawnym jedynym uprawnieniem sądu była możliwość uchylecia decyzji, nawet jeżeli poprzednio korzystał z tej możliwości wiele razy i za każdym razem organ wydawał decyzję wadliwą. Teoretycznie więc, **postępowanie mogło trwać w nieskończoność**.

⁶ Opinia zlecona M. Chmaja dla Biura Analiz Sejmowych, 8 sierpnia 2014 r.

⁷ Sprawa zarejestrowana w Trybunale Konstytucyjnym pod sygn. K 22/15.

Przykład przewlekłości w postępowaniu administracyjnym – sprawa H.K.

W 2006 r. H. K. wystąpił do Ministra Rolnictwa wnioskiem o stwierdzenie nieważności decyzji Prezydenta Miasta T. z 1979 r. o nieodpłatnym przejęciu na własność Państwa gospodarstwa rolnego jego rodziców. Postępowanie w tej sprawie toczy się do dnia dzisiejszego i przebiegało w sposób następujący:

1. 2006 r.: wniosek H. K. o stwierdzenie nieważności decyzji z 1979 r.
2. 2007 (wrzesień): decyzja Ministra Rolnictwa o odmowie stwierdzenia nieważności.
3. 2007 (październik): decyzja Ministra Rolnictwa o utrzymaniu w mocy decyzji o odmowie stwierdzenia nieważności.

postępowanie sądowo-administracyjne

4. 2008: wyrok WSA o uchyleniu obu decyzji Ministra Rolnictwa z 2007 r. (po skardze H. K.).

sprawa wraca do organów administracji

5. 2009 (kwiecień): ponowna decyzja Ministra Rolnictwa o odmowie stwierdzenia nieważności.
6. 2009 (maj): decyzja Ministra Rolnictwa o utrzymaniu w mocy decyzji o odmowie stwierdzenia nieważności.

postępowanie sądowo-administracyjne

7. 2009 (październik): wyrok WSA o oddaleniu skargi H. K. na decyzję Ministra Rolnictwa z maja 2009 r.
8. 2010: wyrok NSA o uchyleniu wyroku WSA (po skardze kasacyjnej H. K.).
9. 2011 (marzec): wyrok WSA o uchyleniu obu decyzji Ministra Rolnictwa z 2009 r.

sprawa wraca do organów administracji

10. 2011 (sierpień): decyzja Ministra Rolnictwa o stwierdzeniu nieważności decyzji z 1979 r.
11. 2012: decyzja Ministra Rolnictwa o utrzymaniu w mocy decyzji o stwierdzeniu nieważności.

postępowanie sądowo-administracyjne

12. 2013: wyrok WSA o uchyleniu obu powyższych decyzji (po skardze Gminy).
13. 2014: wyrok NSA o oddaleniu skargi kasacyjnej H. K. od powyższego wyroku.

sprawa wraca do organów administracji

14. 2015 (lipiec): decyzja Ministra Rolnictwa o stwierdzeniu wydania decyzji z 1979 r. z naruszeniem prawa (ale odmowa stwierdzenia jej nieważności).
15. 2015 (listopad): decyzja Ministra Rolnictwa o utrzymaniu w mocy powyższej decyzji.

postępowanie sądowo-administracyjne

16. 2016: wyrok WSA uchylający powyższą decyzję.

sprawa wraca do organów administracji

Ponadto, argumenty odnoszące się do rzekomego naruszenia zasady trójpodziału władzy ignorują fakt, że również i **w poprzednim stanie prawnym orzekanie merytoryczne było pewnych przypadkach dopuszczalne**. Przy ocenie konstytucyjności omawianych regulacji należy także wziąć pod uwagę, że możliwość wydania wyroku merytorycznego przez sąd została **obwarowana szeregiem warunków**. Ustawodawca potraktował zatem tę kompetencję jako ostateczność. Ponadto, będzie mogła ona zostać wykorzystana tylko w przypadku decyzji związanych, a więc takich, gdy prawo nie pozostawia organowi swobody uznania w rozstrzygnięciu o prawach lub obowiązkach jednostki. Owe ograniczenia powodują zresztą, że w ciągu 9 miesięcy od wejścia w życie nowelizacji, sądy korzystały z kompetencji przewidzianej w art. 145a § 3 p.p.s.a. nader **powściągliwie** i w oficjalnej bazie orzeczeń sądów administracyjnych bardzo trudno jest znaleźć jakikolwiek wyrok, w którym sąd rozstrzygnąłby sprawę merytorycznie. **Obawy o możliwość nadużywania przez sądy administracyjne uprawnienia do wydawania wyroków merytorycznych wydają się więc niezasadne.**

Mniej kontrowersji zdaje się wzbudzać inny przepis wprowadzony ustawą nowelizującą, który przyznaje sądowi możliwość rozstrzygnięcia sprawy co do *meritum* w przypadku stwierdzenia **bezczywności** organu lub jego **przewlekłego** działania. Stosownie do art. 149 p.p.s.a. jest to możliwe, jeżeli pozwala na to **charakter sprawy** oraz **niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego**. Kompetencja ta, w przeciwieństwie do tej uregulowanej w art. 145a p.p.s.a., ma charakter fakultatywny – sąd zatem **może** przejąć sprawę do samodzielnego rozstrzygnięcia, **choć nie musi** tego czynić. Rozstrzygnięcie merytoryczne będzie dopuszczalne także wówczas, gdy organ **nie wykona** orzeczenia stwierdzającego jego bezczywność (przewlekłość), na co strona złoży skargę do WSA. Jak to już zostało wskazane powyżej, także i w poprzednim stanie prawnym istniała taka możliwość, niemniej orzecznictwo ograniczało jej zastosowanie jedynie do aktów administracyjnych inne niż decyzje i postanowienia oraz aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Sąd nie mógł więc samodzielnie rozstrzygnąć w sprawie załatwianej w formie decyzji. Na gruncie obecnych przepisów takie ograniczenie wydaje się niezasadne: art. 149 §1b p.p.s.a. wprost odwołuje się bowiem także do spraw rozstrzyganych w formie decyzji. Interpretacja w myśl której sąd administracyjny mógłby rozstrzygnąć merytorycznie sprawę rozstrzyganą w formie decyzji lub postanowienia w przypadku uwzględnienia skargi na bezczywność (przewlekłość), lecz nie mógłby w przypadku skargi na niewykonanie wcześniejszego orzeczenia stwierdzającego bezczywność (przewlekłość) nie wydaje się natomiast racjonalna.

Przykład zastosowania art. 149 § 1b p.p.s.a. – postępowanie ws. udostępnienia informacji publicznej (wyrok WSA w Krakowie, sygn. II SAB/Kr 223/15)

W kwietniu 2011 r. Z. N. wystąpiła do Burmistrza Miasta X z żądaniem udostępnienia informacji publicznej. Burmistrz przez długi czas nie rozpoznawał wniosku, twierdząc, że nie ma dokumentów, o które prosiła kobieta.

Po upływie ustawowych terminów na rozpatrzenie wniosku. Z. N. złożyła, w maju 2011 r., skargę do WSA na bezczynność Burmistrza. Niestety, Burmistrz przez prawie pół roku zwlekał z przekazaniem jej do WSA, w związku z czym Z. N. wystąpiła do Sądu o ukaranie Burmistrza grzywną. W marcu 2012 r. uznał żądanie za zasadne i ukarał Burmistrza.

W styczniu 2012 r. Burmistrz w końcu przekazał skargę Z. N. do WSA. W maju 2012 r. WSA orzekł, że skarga jest zasadna i zobowiązał Burmistrza do rozpoznania wniosku w terminie 1 miesiąca. Od tego orzeczenia Burmistrz wniósł skargę kasacyjną, która została oddalona w styczniu 2013 r.

Po wyroku NSA Burmistrz udostępnił Z. N. żądane przez nią dokumenty, jednak tylko częściowo. Co do pozostałego zakresu wydał 25 kwietnia 2013 r. decyzję odmowną. W lutym 2015 r. decyzja odmowna została uchylona przez SKO, które jednocześnie umorzyło postępowanie w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej.

W kwietniu 2015 r. Burmistrz po raz kolejny wydał jednak decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej, opierając się na takich samych argumentach co poprzednio. We wrześniu 2015 r. SKO uznało, że decyzja jest dotknięta wadą nieważności.

Pomimo to, Burmistrz w dalszym ciągu nie udostępniał Z. N. żądanej przez nią informacji, choć kobieta wzywała go do działania.

Z. N. wniosła zatem do WSA skargę na bezczynność Burmistrza, żądając przy tym nie tylko zobowiązania organu do załatwienia sprawy w terminie zakreślonym przez Sąd, ale i orzeczenie w oparciu o art. 149 § 1b p.p.s.a. o istnieniu obowiązku udostępnienia przez Burmistrza informacji publicznej objętej wnioskiem.

WSA nie miał wątpliwości co do tego, że Burmistrz pozostaje w bezczynności, która miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Argumenty organu mające uzasadniać odmowę udostępnienia informacji nazwał wręcz „kuriozalnymi”. Zobowiązał więc Burmistrza do rozpoznania wniosku Z. N. w terminie 14 dni wskazując jednocześnie, że rozpoznanie o ma nastąpić poprzez udostępnienie jej całości żądanych przez nią informacji. WSA wyraźnie podkreślił, że zobowiązanie Burmistrza do udostępnienia informacji było możliwe dzięki nowelizacji przepisów.

2. Zmiany w zakresie postępowania kasacyjnego

Drugim obszarem, w zakresie którego nowelizacja wprowadziła daleko idące zmiany jest postępowanie kasacyjne. Do najważniejszych modyfikacji można tu zaliczyć poszerzenie uprawnień NSA do orzekania reformatoryjnego, wyłączenie zaskarżalności pewnych rodzajów orzeczeń w drodze skargi kasacyjnej oraz wprowadzenie nowego wymogu formalnego co do skargi kasacyjnej polegającego na konieczności złożenia oświadczenia na temat zrzeczenia się lub zażądania przeprowadzenia rozprawy. W pewnym sensie z postępowaniem kasacyjnym związane jest przyznanie WSA prawa do autokontroli.

Przyznanie WSA kompetencji autokontrolnych

Autokontrola: uprawnienie sądu lub organu, którego wyrok lub decyzja zostały zaskarżone, do uchylecia wydanego przez siebie zaskarżonego orzeczenia jeszcze przed przekazaniem sprawy organowi II instancji i rozpoznania sprawy na nowo. Ma to służyć przyspieszeniu postępowania, gdyż jeśli organ dokonujący autokontroli dostrzeże w swoim orzeczeniu jakieś błędy, może je sam poprawić, bez konieczności przekazywania sprawy organowi II instancji.

Dotychczas WSA przysługiwały uprawnienia autokontrolne jedynie w odniesieniu do orzeczeń zaskarżonych w drodze **zażalenia**, o czym stanowił art. 195 § 2 p.p.s.a.: „Jeżeli zażalenie zarzuca nieważność postępowania lub jest oczywiście uzasadnione, wojewódzki sąd administracyjny, który wydał zaskarżone postanowienie, może na posiedzeniu niejawnym, nie przesyłając akt Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, uchylić zaskarżone postanowienie i w miarę potrzeby sprawę rozpoznać na nowo. Od ponownie wydanego postanowienia przysługują środki odwoławcze na zasadach ogólnych.”.

Dodany ustawą nowelizującą art. 179a p.p.s.a. **rozszerza** kompetencję WSA do autokontroli na **wyroki i postanowienia zaskarżone skargą kasacyjną**. W świetle tego przepisu WSA musi uchylić swój wyrok, jeśli przed przedstawieniem skargi kasacyjnej NSA stwierdzi, że w sprawie doszło do **nieważności** postępowania albo że podstawy skargi kasacyjnej są **„oczywiście usprawiedliwione”**. W takiej sytuacji po uchyleciu zaskarżonego wyroku na tym samym posiedzeniu ponownie rozpoznaje sprawę. Od wydanego w ten sposób orzeczenia przysługuje skarga kasacyjna.

Poszerzenie uprawnień NSA do orzekania reformatoryjnego

Jedną z najistotniejszych zmian istotną wprowadzonych przez nowelizację, mającą na celu usprawnienie i przyspieszenie postępowania sądowo-administracyjnego, jest poszerzenie uprawnień NSA do orzekania reformatoryjnego.

orzekanie reformatoryjne: uprawnienie sądu II instancji do merytorycznej zmiany zaskarżonego wyroku sądu I instancji (zamiast możliwości wyłącznie uchylecia wyroku i zwrotu sprawy do ponownego rozstrzygnięcia).

W poprzednim stanie prawnym **zasadą był kasacyjny model orzekania** przez NSA, a więc polegający na uchyleniu wyroku przez ten sąd i zwrócenie sprawy do ponownego rozpatrzenia WSA. **Orzekanie reformatoryjne** było dozwolone na zasadzie **wyjątku**: NSA mógł uchylić wyrok WSA i rozpoznać skargę samodzielnie tylko wówczas, gdy nie doszło do naruszeń przepisów postępowania, mogących mieć istotny wpływ na wynik sprawy, a zachodziło jedynie naruszenie prawa materialnego. Ponadto kompetencja NSA do orzekania reformatoryjnego miała charakter wyłącznie **fakultatywny**: NSA mógł, lecz nie musiał z niej skorzystać.

Art. 188 p.p.s.a. w brzmieniu nadanym mu ustawą nowelizującą **znacząco** zmienia ten model. Stanowi on bowiem, że „Naczelny Sąd Administracyjny w razie uwzględnienia skargi kasacyjnej, uchylając zaskarżone orzeczenie, rozpoznaje skargę, jeżeli uzna, że istota sprawy jest dostatecznie wyjaśniona.” **Orzekanie reformatoryjne** jest więc **obligatoryjne**, co uzasadnia wniosek, że w obecnym stanie prawnym to właśnie ono, a nie orzekanie kasacyjne, **stanowi zasadę**.

Takie rozwiązanie z pewnością należy uznać za **korzystne**. Przeciwdziała ono bowiem **przewlekłości** postępowania sądowo-administracyjnego, które mogło być spowodowane „**krażeniem**” sprawy pomiędzy WSA a NSA, a więc kilkukrotnym uchylaniem wyroku WSA przez NSA, po którym za każdy razem sprawa trafiała ponownie do sądu I instancji. Omawiana regulacja jest również **spójna** z rozwiązaniami przyjmowanymi w ostatnich latach na gruncie innych procedur, które również były nakierowane na ograniczenie liczby przypadków, w których sądy orzekają w sposób kasacyjny (zob. np. art. 394¹ § 1¹ k.p.c.).

Pozostałe zmiany w zakresie postępowania kasacyjnego

Omówiona powyżej zmiana dotycząca orzekania reformatoryjnego to nie jedyna modyfikacja, jaką nowelizacja wprowadziła w zakresie postępowania kasacyjnego.

Po pierwsze, w obecnym stanie prawnym **skarga kasacyjna nie przysługuje już od**:

- postanowień o **odrzućeniu skargi kasacyjnej** ze względu na wniesienie jej po terminie (art. 58 § 1 pkt 2 p.p.s.a.), nieuzupełnienie w wyznaczonym terminie jej braków formalnych (art. 58 § 1 pkt 3 p.p.s.a.), jej nieopłacenie w sposób prawidłowy pomimo wezwania (art. 220 § 3 p.p.s.a.), stan zawisłości sporu lub powagi rzeczy osądzonej (art. 58 § 1 pkt 4 p.p.s.a.);
- postanowień o **umorzeniu postępowania** (art. 161 p.p.s.a.).

Postanowienia takie są zaskarżalne w formie **zażalenia** (art. 194 p.p.s.a.).

Po drugie, zgodnie z przemodelowanym art. 176 § 2 p.p.s.a. strona skarżąca powinna zamieścić w swojej skardze **kasacyjnej wniosek o rozpoznanie skargi na rozprawie albo oświadczenie o zrzeczeniu się rozprawy**. Skutkiem zrzeczenia się prawa do rozprawy będzie rozpatrzenie skargi na posiedzeniu niejawnym w składzie jednoosobowym, o ile pozostałe strony, w terminie czternastu dni od dnia doręczenia skargi kasacyjnej, nie zażądadą przeprowadzenia rozprawy (art. 182 § 2 p.p.s.a.). W tym kontekście warto podkreślić, że art. 176 § 2 p.p.s.a. nie ustanawia

domniemania, że jeśli strona nie złożyła oświadczenia o zrzeczeniu się rozprawy, to wyraża wolę rozpoznania skargi na rozprawie. Przepis ten jasno bowiem stanowi, że strona musi zawrzeć w skardze albo oświadczenia o zrzeczeniu się rozprawy, albo wniosek o rozpoznanie sprawy na rozprawie. **Niezamieszczenie żadnego z tych wniosków będzie stanowiło błąd formalny.**⁸

3. Prawo strony do żądania sumy pieniężnej z tytułu przewlekłości

Zmianą, która nie dokonuje w systemie sądownictwa administracyjnego żadnej rewolucji, aczkolwiek jest niezwykle istotna z perspektywy ochrony praw człowieka w Polsce jest przyznanie sądowi **możliwości zasądzenia na rzecz strony dotkniętej przewlekłością lub beczynnością** organu administracji odpowiedniej **sumy pieniężnej**.

Dotychczasowy model postępowania w sprawie przewlekłości lub beczynności administracyjnej wyglądał następująco. Pierwszym krokiem było złożenie zażalenia na beczynność (przewlekłość) do organu wyższego stopnia, ewentualnie, w przypadku braku organu wyższego stopnia, wezwanie organu do usunięcia naruszenia prawa (art. 37 § 1 k.p.a.). Rozpatrując takie zażalenie, organ wyższego stopnia, o ile uznał zażalenie za uzasadnione, wyznaczał dodatkowy termin załatwienia sprawy oraz zarządzał wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych niezakończania sprawy w terminie, a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających naruszaniu terminów załatwiania spraw w przyszłości. Stwierdzał przy tym jednocześnie, czy niezakończanie sprawy w terminie miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa. W przypadku niepomysłnego dla strony rozstrzygnięcia organu wyższego stopnia, przysługiwało jej prawo złożenia skargi do WSA. Sąd, uwzględniając skargę na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania, nakazywał organowi dokonanie w określonym terminie czynności, do których był zobowiązany (np. wydanie decyzji administracyjnej). Mógł jednocześnie, na wniosek strony lub z urzędu, nałożyć na organ będący sprawcą przewlekłości (beczynności) grzywnę w rozmiarze do wysokości dziesięciokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim. Jeżeli organ nie wykonał obowiązku wynikającego z wyroku, strona mogła ponownie złożyć skargę do WSA, wezwawszy uprzednio organ do działania. Także i w tym przypadku sąd mógł nałożyć na organ grzywnę, nie mógł natomiast przyznać żadnego zadośćuczynienia stronie – p.p.s.a. precyzowało, że jednostka może dochodzić wypłaty odszkodowania na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego. Dodatkową możliwością była kompetencja sądu do orzekania merytorycznego w przypadku niewykonania wyroku stwierdzającego przewlekłość, niemniej była ona – jak to już zostało wskazane – znacząco ograniczona i niedopuszczalna w przypadku decyzji i postanowień administracyjnych.

Postępowanie w sprawie przewlekłości (beczynności) administracyjnej w poprzednim stanie prawnym było zatem ukształtowane w sposób dalece odmienny od rozwiązań przyjętych w

⁸ Zob. np. postanowienie NSA z 7 kwietnia 2016 r., sygn. akt II FSK 688/16.

ustawie o skardze na przewlekłość⁹, stosowanej w przypadku przewlekłości w postępowaniu karnym, karno-skarbowym, wykroczeniowym, cywilnym, sądowno-administracyjnym i egzekucyjnym. O ile bowiem na gruncie ustawy o skardze na przewlekłość strona dotknięta przewlekłością może dochodzić zasądzenia na jej rzecz zadośćuczynienia („sumy pieniężnej”) o tyle k.p.a. i p.p.s.a. przewidywały jedynie możliwość nałożenia na organ grzywny, a więc kary zasilającej budżet państwa, a nie rekompensującej jednostce straty, których doznała. Te ostatnie mogły być dochodzone jedynie w trybie cywilnym.

Ustawa nowelizująca, zachowując trzon dotychczasowego postępowania w sprawie bezczynności (przewlekłości) organu, wprowadziła w istotne zmiany w zakresie prawa strony do rekompensaty. Art. 149 § 6 p.p.s.a. wprost stanowi bowiem, że **sąd, w przypadku uwzględnienia skargi na bezczynność (przewlekłość) może nie tylko wymierzyć organowi grzywnę, ale i przyznać od organu na rzecz skarżącego sumę pieniężną**. O zasądzeniu sumy pieniężnej sąd orzeka na wniosek strony lub z urzędu. Jej **maksymalna wysokość** wynosi pięciokrotność przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim (tj. obecnie **19,5 tys. zł**).

Sumę pieniężną, w tej samej wysokości, sąd może zasądzić również w przypadku uwzględnienia skargi na niewykonanie wyroku stwierdzającego bezczynność (przewlekłość) organu (art. 154 § 7 p.p.s.a.). Należy jednak pamiętać o tym, że ustawa nowelizująca ograniczyła możliwość składania skarg na niewykonanie wyroku jedynie do tych orzeczeń sądów administracyjnych, które dotyczyły stwierdzenia przewlekłego działania lub bezczynności organu. Nie jest już zatem możliwe złożenie w tym trybie skargi na bezczynność lub przewlekłość organu po wydaniu wyroku uchylającego decyzję lub stwierdzającego jej nieważność. W takim przypadku należy wnieść skargę na zasadach przewidzianych w art. 149 p.p.s.a.

Wprowadzenie możliwości zasądzenia na rzecz strony sumy pieniężnej z tytułu bezczynności (przewlekłości) należy oczywiście ocenić **pozytywnie**. Sytuacja, w której ofiary przewlekłości „cywilnej” czy „karnej” mają prawo do szybkiej ścieżki dochodzenia zadośćuczynienia, zaś osoby dotknięte bezczynnością lub przewlekłym działaniem organów administracji muszą dochodzić swoich roszczeń w trybie postępowania cywilnego budziła wątpliwości pod kątem zgodności z Konstytucją i Europejską Konwencją Praw Człowieka.

Przyjęte rozwiązanie nie jest jednak wolne od wad. Po pierwsze, w przeciwieństwie do przepisów ustawy o skardze na przewlekłość (zob. art. 12 § 4 ustawy o skardze na przewlekłość), sąd nie ma obowiązku, lecz **jedynie możliwość** zasądzenia na rzecz strony sumy pieniężnej. Takie rozwiązanie należy ocenić tym bardziej krytycznie, że p.p.s.a. nie formułuje nawet żadnych wskazówek co do tego, kiedy sąd powinien taką sumę pieniężną zasądzić.

⁹ 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, Dz. U. Nr 179, poz. 1843.

Po drugie, **wątpliwości musi budzić określenie wysokości sumy pieniężnej** – p.p.s.a. wskazuje bowiem jedynie wysokość maksymalną, **nie precyzując wysokości minimalnej**. Jest to rozwiązanie odmienne od tego przyjętego na gruncie ustawy o skardze na przewlekłość i należy je ocenić krytycznie, ponieważ może skłaniać sądy do orzekania kwot bardzo niskich. Ponadto, także wysokość maksymalna budzi pewne wątpliwości. Pięciokrotność przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim to w chwili obecnej jeszcze mniej niż 20 tys. zł przewidziane w ustawie o skardze na przewlekłość, a warto przypomnieć, że w niedawnym wyroku pilotażowym w sprawie *Rutkowski i inni przeciwko Polsce*¹⁰ **ETPC uznał, że zbyt niskie kwoty zasądzone tytułem zadośćuczynienia za przewlekłość naruszają przepisy Konwencji i stanowią problem systemowy w Polsce**.

Po trzecie, w p.p.s.a. **brakuje przepisu**, który pozwalałby na branie pod uwagę przy ocenie rozmiarów przewlekłości (a tym samym – wysokości należnej sumy pieniężnej) **całości postępowania** (tj. od momentu jego wszczęcia do dnia orzekania), a nie tylko jednego jego etapu. Wprowadzenie takiego unormowania byłoby konieczne po to, by zapewnić **zgodność** prawa polskiego **z orzecznictwem ETPC**. Warto zwrócić uwagę, że wprowadzenie podobnego przepisu do ustawy o skardze na przewlekłość przewiduje opublikowany w kwietniu 2016 r. rządowy projekt nowelizacji tej ustawy.¹¹ W razie uchwalenia tej ustawy, konieczne będzie dokonanie analogicznych zmian w przepisach dotyczących przewlekłości w postępowaniu administracyjnym, po to, by zapewnić **spójność** w systemie prawa.

Obawy o zbyt niskie sumy zasądzone na rzecz stron dotkniętych przewlekłością lub bezczynnością organu potwierdza dotychczasowa praktyka. Przyznawane rekompensaty **oscylują zwykle w granicach od kilkuset do tysiąca złotych**¹², choć **zdarzają się też przypadki zasądzenia sum kilkutyśnięcznych**.¹³ Spośród orzeczeń przeanalizowanych przez HFPC, **najwyższą** sumę pieniężną na rzecz skarżącego zasądził WSA we Wrocławiu w wyroku z 3 lutego 2016 r. (sygn. II SAB/Wr 69/15) – **10 tys. zł**. Sprawa ta dotyczyła trwającej blisko 7 lat przewlekłości organów w rozpoznawaniu wniosku strony o przyznanie rekompensaty z tytułu utraconego tzw. mienia zabużańskiego. Sąd ustalił, że przez 6 lat od chwili złożenia wniosku organy tak naprawdę jedynie pozorowały działania. Odnosząc się z kolei do wysokości zasądzonej sumy pieniężnej, **WSA wskazał, że „wziął pod uwagę całość (...) okoliczności sprawy, w tym stopień przyczynienia się organu do rażącej przewlekłości - zwłaszcza długoterminową i bierną postawę organu - okres trwającej przewlekłości zakończonej**

¹⁰ Wyrok z 7 lipca 2015 r., skarga nr 72287/10.

¹¹ <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12284705/12349479/12349480/dokument218484.pdf> (dostęp: 22 maja 2016 r.).

¹² Zob. wyrok WSA w Gdańsku z 20 kwietnia 2016 r., sygn. II SAB/Gd 35/16; wyrok WSA w Warszawie z 1 kwietnia 2016 r., sygn. IV SAB/Wa 63/16; wyrok WSA w Warszawie z 2 marca 2016 r., sygn. IV SAB/Wa 43/16; wyrok WSA w Warszawie z 19 lutego 2016 r., sygn. IV SAB/Wa 427/15; wyrok WSA w Łodzi z 3 lutego 2016 r., sygn. II SA/Łd 1058/15; wyrok WSA w Łodzi z 13 stycznia 2016 r., sygn. II SA/Łd 968/15; wyrok WSA w Krakowie z 17 maja 2016 r., sygn. II SAB/Kr 54/16.

¹³ Zob. np. wyrok WSA w Krakowie z 17 maja 2016 r., sygn. II SAB/Kr 55/16; wyrok WSA w Krakowie z 15 stycznia 2016 r., sygn. II SAB/Kr 223/15; wyrok WSA w Kielcach z 10 marca 2016 r., sygn. I SAB/Ke 5/15; wyrok WSA w Krakowie z 19 maja 2016 r., sygn. II SAB/Kr 53/16.

podjęciem tylko czynności materialno-technicznej oraz okoliczność, że **nadal sprawa nie została załatwiona**. Sąd miał też na uwadze **rodzaj sprawy i jej znaczenie dla skarżącego**”.

4. Doprecyzowanie kwestii związanych z ustanawianiem pełnomocnika w ramach prawa pomocy

Istotnym dla strony rozwiązaniem wprowadzonym przez nowelizację jest uszczegółowienie procedury, w jakiej ustanawia się pełnomocnika w ramach prawa pomocy (art. 253 p.p.s.a.).

W poprzednim stanie prawnym art. 253 p.p.s.a. stanowił jedynie, że o wyznaczenie pełnomocnika sąd miał się zwrócić do właściwego organu samorządu prawniczego, a także że jeśli pełnomocnik taki miałby podjąć czynności poza siedzibą sądu orzekającego, właściwy organ samorządu prawniczego, działając na jego wniosek, mógł wyznaczyć pełnomocnika z innej miejscowości.

Nowelizacja doprecyzowała tę procedurę m.in. poprzez wprowadzenie terminu dla organu samorządu zawodowego na wyznaczenie pełnomocnika. Wynosi on **czternaście dni** od dnia doręczenia organowi samorządu postanowienia o przyznaniu stronie prawa pomocy. W przypadku ustanowienia pełnomocnika po wydaniu orzeczenia, od którego przysługuje skarga kasacyjna, właściwy organ samorządu niezwłocznie informuje również sąd o dacie zawiadomienia pełnomocnika o jego wyznaczeniu.

Do istotnych nowości związanych z ustanawianiem dla strony pełnomocnika w ramach prawa pomocy należy także zaliczyć wprowadzone w art. 177 p.p.s.a. regulacje dotyczące **przesunięcia daty rozpoczęcia biegu terminu na złożenie skargi kasacyjnej** przez stronę.

Przesunięcie terminu na złożenie skargi kasacyjnej przez stronę

Warunek: złożenie przez stronę wniosku o ustanowienie pełnomocnika w ramach prawa pomocy **przed upływem terminu** na wniesienie skargi kasacyjnej (tj. 30 dni od doręczenia odpisu orzeczenia WSA z uzasadnieniem).

Jeśli wniosek o wyznaczenie pełnomocnika zostanie **uwzględniony**: termin na złożenie skargi kasacyjnej biegnie **od dnia zawiadomienia pełnomocnika** o jego wyznaczeniu (art. 177 § 3 p.p.s.a.):

- ale jeśli wyznaczony pełnomocnik uzna, że **nie ma podstaw** do wniesienia skargi kasacyjnej, to musi sporządzić stosowną **opinię** – termin na wniesienie skargi kasacyjnej przez stronę będzie biegł dopiero **od doręczenia** jej tej **opinii**;
- jeśli jednak sąd uzna, że opinia została sporządzona nierzetelnie, zwróci się do właściwego samorządu prawniczego o wyznaczenie innego pełnomocnika.

Jeśli wniosek zostanie **oddalony**: bieg terminu na złożenie skargi kasacyjnej nie może rozpocząć się wcześniej niż **od dnia doręczenia** stronie **postanowienia o oddaleniu** wniosku:

- w razie **zaskarżenia** postanowienia o oddaleniu wniosku – bieg terminu rozpoczyna się nie wcześniej niż od dnia **doręczenia postanowienia kończącego** postępowanie w tym przedmiocie

5. Zwiększenie kompetencji referendarzy sądowych

Jak pamiętamy, jednym z głównych celów, którym miała służyć omawiana nowelizacja jest przyspieszenie i usprawnienie postępowania sądowo-administracyjnego. Jednym ze środków mających służyć realizacji tego zamierzenia jest odciążenie pracy sędziów poprzez znaczące zwiększenie kompetencji referendarzy sądowych. Zyskali oni uprawnienie do m.in. ustanawiania kuratora dla strony niemającej zdolności procesowej lub której miejsce pobytu jest nieznane, wzywania strony do uzupełnienia braków formalnych pisma, wydawania postanowień stwierdzających prawomocność orzeczeń WSA.

Wraz z rozszerzeniem kompetencji referendarzy sądowych dokonano również pewnych zmian w zakresie środków zaskarżenia przysługujących od ich orzeczeń.

Strona ma prawo wnieść środek zaskarżenia zwany **sprzeciwem** od orzeczeń referendarzy wydanych na podstawie przywołanych powyżej art. 30 § 1 p.p.s.a. (ustanowienie kuratora dla strony niemającej zdolności procesowej), art. 49 § 2 p.p.s.a. (zarządzenie pozostawienia pisma bez rozpoznania), art. 234 § 2 p.p.s.a. (wezwanie strony do uiszczenia opłaty kancelaryjnej oraz nakazanie jej ściągnięcia). W przypadku orzeczeń wydawanych na podstawie trzech pierwszych przepisów strona może wnieść sprzeciw na warunkach określonych w art. 167a

p.p.s.a. Sprzeciw taki wnosi się **do sądu, w którym wydano zaskarżone orzeczenie** w terminie **siedmiu dni** od dnia doręczenia stronie zarządzenia lub postanowienia referendarza sądowego, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. **Wraz z wniesieniem sprzeciwu zaskarżone zarządzenie lub postanowienie automatycznie traci moc** (jest to tzw. skutek anulacyjny), a sąd do którego sprzeciw został wniesiony rozpoznaje sprawę jako sąd pierwszej instancji.

Również od zarządzeń i postanowień referendarzy wydawanych w ramach dokonywania przez nich czynności **z zakresu prawa pomocy** (art. 258 p.p.s.a.) strona może wnieść sprzeciw, jednak został on ukształtowany w sposób odmienny. Sprzeciw ten **nie ma bowiem skutku anulacyjnego**, a więc jego **wniesienie nie powoduje automatycznej utraty mocy prawnej zaskarżonego orzeczenia** referendarza i ponownego rozpoznania sprawy przez sąd. Skutkiem wniesienia sprzeciwu jest w tym przypadku jedynie **wstrzymanie wykonalności** zaskarżonego postanowienia lub zarządzenia referendarza i rozpoznanie sprawy przez sąd administracyjny, który działając jako sąd II instancji, rozstrzygnie o utrzymaniu w mocy bądź zmianie zaskarżonego orzeczenia referendarza.

W przypadku **pozostałych orzeczeń** referendarzy, co do których nie przysługuje możliwość wniesienia sprzeciwu, stronie, tak jak i do tej pory, będzie przysługiwało **prawo wniesienia zażalenia**, o ile przepisy p.p.s.a. przewidują taką możliwość. Wynika to wprost z art. 167a § 1 p.p.s.a., stosownie do którego „Do zarządzeń oraz postanowień referendarza sądowego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące zarządzeń przewodniczącego oraz postanowień sądu.”

6. Rozszerzenie zakresu spraw rozpatrywanych w postępowaniu uproszczonym

W tendencję przyspieszania postępowania sądowo-administracyjnego wpisuje się również poszerzenie przez nowelizację katalogu spraw, które mogą być rozpatrywane w trybie uproszczonym. Jak wskazał projektodawca celem nowelizacji było dopuszczenie możliwości rozpoznawania w postępowaniu uproszczonym tych kategorii spraw, „(...) w których z zasady stan faktyczny jest oczywisty (...)”¹⁴ Możliwość rozpatrywania tych spraw w trybie uproszczonym skróci czas ich rozpatrywania – co ma szczególne znaczenie przy rozpatrywaniu skarg na bezczynność i przewlekłość postępowania oraz wyeliminuje konieczność kierowania na rozprawę spraw dotyczących skarg na postanowienia wpadkowe¹⁴.

Zasadniczą **różnicą pomiędzy trybem uproszczonym a zwykłym** jest na gruncie p.p.s.a. to, że w tym pierwszym sprawy rozpatruje się nie na rozprawie, lecz **na posiedzeniu niejawnym** w składzie **trzech sędziów** (w poprzednim stanie prawnym – w składzie jednoosobowym). Przed nowelizacją w postępowaniu uproszczonym mogły być rozpatrywane następujące sprawy:

1) w których decyzja lub postanowienie są dotknięte wadą nieważności, o której mowa w art. 156 § 1 k.p.a. lub w innych przepisach albo wydane zostały z naruszeniem prawa dającym podstawę do wznowienia postępowania (art. 119 pkt 1 p.p.s.a.);

¹⁴ Uzasadnienie, s. 14.

2) co do których strona zgłosi wniosek o rozpoznanie w trybie uproszczonym, a żadna z pozostałych stron w terminie czternastu dni od zawiadomienia o złożeniu wniosku nie zażąda przeprowadzenia rozprawy (art. 119 pkt 2 p.p.s.a.);

3) rozpoznawane w trybie art. 55 § 2 p.p.s.a., a więc gdy nie przekazał sądowi skargi mimo uprzedniego wymierzenia grzywny, a skarżący zażądał rozpoznania sprawy na podstawie nadesłanego odpisu skargi, pod warunkiem, że stan faktyczny i prawny przedstawiony w skardze nie budzi uzasadnionych wątpliwości (art. 121 p.p.s.a.).

Nowelizacja **rozszerzyła** powyższy katalog o dwie kategorie spraw.

Po pierwsze, w postępowaniu uproszczonym będą mogły zostać rozpoznane sprawy, w których przedmiotem skargi jest „**postanowienie** wydane w postępowaniu administracyjnym, **na które służy zażalenie** albo **kończące postępowanie**, a także postanowienie **rozstrzygające sprawę co do istoty** oraz **postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym**, na które służy **zażalenie**” (art. 119 pkt 3 p.p.s.a.). Mowa tu zatem o skargach wnoszonych do WSA na podstawie art. 3 § 1 pkt. 2 i 3 p.p.s.a. Przykładem tego rodzaju postanowień kończących postępowanie administracyjne jest choćby **postanowienie o niedopuszczalności odwołania** (art. 134 k.p.a.) czy postanowienie o utrzymaniu w mocy postanowienia o **odmowie wydania zaświadczenia** bądź zaświadczenia o treści żądanej przez osobę ubiegającą się o nie (art. 219 k.p.a.).

Drugą nową kategorią spraw, które mogą być rozpoznawane w postępowaniu uproszczonym są skargi dotyczące **bezczynności** organu administracji lub **przewlekłego** prowadzenia przez niego postępowania (art. 119 pkt 4 p.p.s.a.).

Rozszerzenie katalogu spraw, które mogą być rozpoznawane na posiedzeniu niejawnym musi budzić pewne wątpliwości pod kątem zgodności z art. 45 ust. 1 Konstytucji, wedle którego każdy ma prawo do „jawnego rozpatrzenia sprawy”, a wszelkie wyjątki od zasady jawności muszą być zgodne z art. 45 ust. 2 Konstytucji. Na kwestię HFPC zwracała uwagę już w swojej opinii przedstawionej w toku postępowania legislacyjnego.¹⁵

7. Zmiany w zakresie rozpoznawania skarg na pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego

Podstawową zasadą postępowania przed WSA jest brak związania sądu zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.). Oznacza to, że sąd administracyjny nie może wprawdzie uczynić przedmiotem rozpoznania legalności innej sprawy administracyjnej niż ta, w której wniesiono skargę (gdyż orzekać może jedynie w granicach danej sprawy), może jednak oprzeć swoje rozstrzygnięcie na innych przepisach, aniżeli te powołane w skardze. Sąd może zatem np. uchylić decyzję administracyjną, jeśli

¹⁵ Zob. opinia HFPC z 4 grudnia 2013 r., znak: 4842/MPL/MSz, <http://programy.hfhr.pl/monitoringprocesu-legislacyjnego/files/2013/12/ppsa-opinia-skan.pdf> (dostęp: 21 maja 2016 r.).

stwierdzi naruszenie jakichś przepisów, choćby strona nie zwróciła uwagi na to naruszenie w swojej skardze.

Nowelizacja wprowadziła znaczące odstępstwo od tej zasady w przypadku skarg na pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego. Nowododany art. 57a p.p.s.a. stanowi bowiem, że **sąd administracyjny jest związany zarzutami skargi oraz powołaną podstawą prawną**. Sąd nie będzie zatem badał naruszenia przez zaskarżoną interpretację innych przepisów, niż te, na które powołała się w skardze strona, a nawet jeśli stwierdziłby naruszenie takich przepisów niejako „przy okazji”, to nie mógłby na tej podstawie oprzeć swojego rozstrzygnięcia.

Jeszcze inną zmianą wprowadzoną przez art. 57a p.p.s.a. w odniesieniu do skarg na pisemne interpretacje podatkowe jest **ograniczenie ich podstaw** do następujących zarzutów:

- zarzutu naruszenia przepisów postępowania,
- zarzutu błędnej wykładni,
- zarzutu niewłaściwej oceny co do zastosowania przepisów prawa materialnego.

Są to zatem zarzuty zbliżone do tych, które mogą stanowić podstawę wniesienia skargi kasacyjnej do NSA (art. 174 p.p.s.a.). W świetle art. 57a p.p.s.a. skarżący nie ma jednak obowiązku uzasadniania powoływanych przez siebie zarzutów.

Zawężenie podstaw skargi z jednoczesnym związaniem sądu administracyjnego zarzutami w niej powołanymi już na etapie postępowania przed WSA stanowi znaczące ograniczenie prawa jednostki do sądu i budzi wątpliwości, co do zgodności z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

8. Zmiany w zakresie obowiązku pouczenia stron przez sąd

Negatywną zmianą wprowadzoną przez nowelizację jest ograniczenie obowiązków sądu w zakresie udzielania stronom stosownych pouczeń.

Przed wejściem w życie omawianej reformy, art. 6 p.p.s.a. stanowił, że „sąd administracyjny powinien udzielać stronom występującym w sprawie bez adwokata lub radcy prawnego potrzebnych wskazówek co do czynności procesowych oraz pouczać ich o skutkach prawnych tych czynności i skutkach zaniedbań”. Jak słusznie wskazywał NSA, przepis ten nakładał na sąd administracyjny do **czuwania, aby strona niereprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika nie poniosła szkody z powodu niezajomości prawa**.¹⁶

Nowelizacja **kompletnie** zmieniła tę regułę. Art. 6 p.p.s.a. w wersji po nowelizacji stanowi bowiem, że „sąd administracyjny **w razie uzasadnionej potrzeby** udziela stronom występującym w sprawie bez adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego niezbędnych pouczeń co do czynności procesowych i skutków ich zaniedbań.” Doszło zatem do ograniczenia obowiązku sądu w dwóch aspektach: po pierwsze, **udzielanie pouczeń jest obligatoryjne jedynie „w razie uzasadnionej potrzeby”**, a po drugie **sąd nie**

¹⁶ Postanowienie NSA z 10 lipca 2013 r., sygn. II FZ 200/13.

musi już udzielać „wskazówek co do czynności procesowych”, ani pouczać o skutkach prawnych dokonywanych czynności procesowych.

HFPC już na etapie postępowania legislacyjnego wskazywała, że taka zmiana będzie niekorzystna i może ograniczyć konstytucyjnie gwarantowane prawo do sądu. Wprawdzie uchwalona ostatecznie wersja ustawy nieco różni się od projektu opiniowanego przez HFPC (projekt stanowił, że nawet „w uzasadnionych przypadkach” pouczenie przez sąd nie było obligatoryjne, lecz fakultatywne), jednak nie zmienia to faktu, że oceny poczynione przywołanym stanowisku HFPC w dalszym ciągu są aktualne.

IV. Podsumowanie

- Przewlekłość postępowań administracyjnych od dawna była problemem systemowym w Polsce. Prowadziło to do wielu niekorzystnych dla Polski wyroków ETPC, w których stwierdzano naruszenie art. 6 EKPC z powodu trwających niekiedy kilkanaście lat postępowań przed organami i sądami administracyjnymi. Z tego względu, ustawodawca był zobowiązany do podjęcia działań, które wyeliminują wady dotychczasowego modelu postępowania.
- W tym celu uchwalono poważną nowelizację Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, która weszła w życie 15 sierpnia 2015 r. Jej celami miało być usprawnienie i przyspieszenie postępowania sądowno-administracyjnego, przede wszystkim poprzez poszerzenie uprawnień sądów do orzekania merytorycznego oraz zmianę modelu orzekania przez NSA z kasatoryjnego na reformatoryjny.
- Nowelizacja wywołała szereg kontrowersji, m.in. pod kątem zgodności z Konstytucją. Formułowane zarzuty odnosiły się przede wszystkim do możliwego naruszenia zasady trójpodziału władzy oraz nadania sądom konstytucyjnym uprawnień wykraczających poza ich kompetencje wynikające z Konstytucji. Zasadność tych zarzutów będzie musiał rozstrzygnąć Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. K 22/15.
- Pomimo formułowanych wątpliwości, wydaje się, że nowelizacja może przyczynić się do przyspieszenia postępowań sądowno-administracyjnych i wyeliminować przynajmniej część niekorzystnych zjawisk związanych z możliwością „krążenia” w nieskończoność sprawy między organami administracyjnymi a sądami.
- Korzystnie należy ocenić zarówno przyznanie sądom administracyjnym szerszych możliwości wydawania wyroków merytorycznych, jak i zmianę modelu orzekania przez NSA na reformatoryjny.
- Pozytywną zmianą jest także przyznanie sądom administracyjnym kompetencji do zasądzenia na rzecz stron sumy pieniężnej z tytułu przewlekłości lub beczynności organu. Dotychczasowy stan prawny był niespójny z rozwiązaniami obowiązującymi na gruncie innych procedur, a także niezgodny z wymogami EKPC.
- Postępowanie w sprawie skarg na przewlekłość lub beczynność organów w dalszym ciągu wymaga usprawnienia. Przede wszystkim, należałoby wprowadzić do ustawy przepis określający minimalną wysokość sumy pieniężnej należnej stronie dotkniętej przewlekłością, podwyższyć kwotę maksymalną oraz uwzględnić przy ustalaniu

rozmiaru przewlekłości cały okres trwania postępowania, a nie tylko przewlekłość w danej instancji.

- Negatywną zmianą wprowadzoną przez nowelizację jest ograniczenie obowiązków sądów administracyjnych w zakresie pouczeń stron występujących bez profesjonalnych pełnomocników. W tym zakresie należałoby powrócić do rozwiązań obowiązujących przed reformą.

Autor:

Marcin Szwed – prawnik Programu Spraw Precedensowych Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka i aplikant radcowski w Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Warszawie. Doktorant na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

Analiza została opracowana w ramach „Monitoringu procesu legislacyjnego w obszarze wymiaru sprawiedliwości” realizowanego przez Helsińską Fundację Praw Człowieka dzięki dotacji otrzymanej z programu „Obywatele dla demokracji” finansowanego z Funduszy EOG.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka
ul. Zgoda 11
00-018 Warszawa
hfhr.pl
@ facebook.com/HFPCz
@ twitter.com/hfhrpl