


*Maciej Dębski** <https://orcid.org/0000-0003-0342-7037>

ZMIANY W POLSKIM SĄDOWNICTWIE ADMINISTRACYJNYM (ZAGADNIENIA WYBRANE)

Streszczenie. Opracowanie przedstawia zarys historii sądownictwa administracyjnego w Polsce oraz aktualne kierunki zmian, którym podlega. Wskazano, w szczególności, na ewolucję zakresu kognicji sądów administracyjnych, postępujący proces informatyzacji i dyskusję nad modelem orzekania. Zauważono przy tym wyzwania, jakie wiążą się z przedstawionymi kierunkami zmian i wskazano na potencjalne rozwiązania, które pomogą zmierzyć się z nimi. W konkluzji przyjęto, że rozwój sądownictwa administracyjnego zapewnia poszanowanie praw podmiotowych jednostki w jej relacjach z organami administracji.

Słowa kluczowe: sądownictwo administracyjne, kasacyjny model orzekania, właściwość sądów, informatyzacja, prawa podmiotowe jednostki.

CHANGES IN THE POLISH ADMINISTRATIVE JUDICIARY (SELECTED ISSUES)

Abstract. The study presents an overview of the history of administrative judiciary in Poland and the current directions of its changes. In particular, the evolution of the scope of cognition of administrative courts, the progressing computerization process and the discussion on the model of adjudication were indicated. At the same time, the challenges related to the presented directions of changes were noticed and potential solutions were indicated that would help to face them. In conclusion, it was assumed that the development of administrative judiciary ensures respect for the individual's subjective rights in relations with administrative bodies.

Keywords: administrative judiciary, cassation model of adjudication, jurisdiction, computerization, individual's subjective rights.

1. WPROWADZENIE

Państwo praworządne jest nierozdzielnie zespolone z instytucją sądownictwa administracyjnego – bez niego bowiem nie ma państwa praworządnego, a bez państwa praworządnego nie ma sądownictwa administracyjnego – przeto leży w najżywotniejszym interesie nauki tak prawa politycznego, jak i prawa administracyjnego, aby to uświadomienie stało się udziałem ogółu

* Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, maciej.debski@yahoo.com

społeczeństwa, bo z nim przyjdzie – przyjść musi – nie tylko znajomość, ale i zrozumienie prawa (Langrod 1925, 6).

Mając na uwadze słowa Jerzego Stefana Langroda, można stanowczo stwierdzić, że istnienie sądownictwa administracyjnego ma niezwykle istotne znaczenie, zwłaszcza w państwach, gdzie ustrój demokratyczny znajduje się na początkowym etapie rozwoju. Do podstawowych kanonów państwa prawnego należą bowiem dbałość o zgodność z prawem funkcjonowania administracji publicznej i ochrona obywatela przed jej aktami oraz działaniami, które mogłyby to prawo naruszać. Sąd zaś, będący podmiotem niezawisłym i fachowym, może w najlepszy ze znanych sposobów ocenić działanie administracji i naprawić jej ewentualne błędy (Zimmermann 2020, 478–479). Jak wskazuje przywołany na wstępie autor, kontrola sądowa oparta na myśleniu prawniczym jest szczytem tego, co dla osiągnięcia stałości stosunków ludzkich społeczeństwa zdobyć zdołały, a sądownictwo administracyjne jako absolutna gwarancja praworządności stało się w praktyce klapą bezpieczeństwa praworządnego ustroju (Langrod 1928, 6).

Punktem wyjścia utworzenia sądowej kontroli administracji było zatem dążenie do powołania szczególnej instytucji zapewniającej ochronę praw podmiotowych jednostki. Później instytucja ta zaczęła być postrzegana także jako forma zabezpieczenia obiektywnego porządku prawnego (Piątek, Skoczyła 2016, 6).

2. ZARYS HISTORII POLSKIEGO SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO

Jerzy Langrod twierdził, że w Polsce przedrozbiorowej trudno było mówić o istnieniu sądownictwa administracyjnego, gwarantującego możliwość obiektywnego kontrolowania legalności działań lub zaniechań władzy administracyjnej (Langrod 1928, 170; por. też Buszyński 1999, 62). Wynikało to z braku rozgraniczenia organów administracji od organów wymiaru sprawiedliwości, a zatem teoria podziału władz w praktyce życia państwowego nie znalazła swojego odbicia.

Mając na uwadze powyższe, należy przypomnieć, że już w czasach demokracji szlacheckiej (od 1613 r.) sejmy walne powoływały niestałe komisje do kontroli skarbu państwa. Taka komisja nazywana była – od jej siedziby – komisją radomską. Na mocy konstytucji Sejmu Niemego z 1717 r. została ona przekształcona w stały Trybunał Skarbowy. Do jego rozszerzających się z czasem kompetencji należało rozpatrywanie m.in. spraw związanych z nadużyciami poborców podatkowych wobec podatników oraz orzekanie na podstawie skarg „stron prywatnych przeciwko żołnierzom”. Postępowanie przed Trybunałem kończył wyrok przygotowany przez uprzednio wyznaczanego konstytucją sejmową pisarza sądowego (Sadłowski 2021).

Początki sądownictwa administracyjnego w Polsce przypadają na okres Księstwa Warszawskiego i Królestwa Polskiego. W konstytucji Księstwa

Warszawskiego z 1807 r. znalazł się zapowiedź powołania „sądownictwa sporów administracyjnych”, którą w późniejszych aktach prawnych zrealizowano ściśle według wzoru francuskiego, powołując rady prefekturalne jako organy I instancji oraz nadając Radzie Stanu kompetencje sądu administracyjnego II instancji. Z wieloma zmianami i przerwami w działaniu ten model rozstrzygania sporów administracyjnych przetrwał w Królestwie Polskim aż do 1867 r., kiedy to w toku likwidacji odrębności ustrojowych zniesiono Radę Stanu (Borkowski 2017, 87–88).

Po odzyskaniu niepodległości państwo polskie recypowało instytucje obce, odkładając niezbędne reformy na później. Wskutek tego regulacje odnoszące się do sądownictwa administracyjnego cechowało znaczne zróżnicowanie. W byłym zaborze rosyjskim nie istniało ono w ogóle, w zaborze austriackim było jednoinstancyjne, w zaborze pruskim zaś – trójinstancyjne (Hauser, Skoczylas 2016, 355). W związku z tym na terenach byłego zaboru austriackiego kompetencje Trybunału Administracyjnego w Wiedniu zostały przeniesione na Sąd Najwyższy w Warszawie, przy którym utworzono osobny specjalny Senat. Kompetencje berlińskiego Najwyższego Sądu Administracyjnego w byłym zaborze pruskim przejął Sąd Nadziemiański w Poznaniu, a po roku – Senat Administracyjny, utworzony przy Sądzie Apelacyjnym w Poznaniu. W lipcu 1922 r. powstał Śląski Senat Administracyjny Sądu Apelacyjnego w Katowicach (Piątek, Skoczylas 2016, 12).

Fundamentalne znaczenie z punktu widzenia rozwoju sądownictwa administracyjnego miała ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267). W art. 73 zapowiedziała bowiem powołanie takiego – jednolitego dla całego państwa – co najmniej dwuinstancyjnego sądownictwa w drodze odrębnej ustawy. Zapowiedź ta została zrealizowana uchwaloną 3 sierpnia 1922 r. ustawą o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (tekst jedn. Dz.U. z 1926 r. Nr 68, poz. 400 ze zm.), jednak tylko częściowo spełniała wymagania określone w ustawie zasadniczej. Wprowadzała ona bowiem jednoinstancyjny system kontroli sądowniczoadministracyjnej, pozbawiony udziału czynnika obywatelskiego. Trybunał (NTA) powołano do orzekania o legalności zarządzeń i orzeczeń wchodzących w zakres administracji rządowej i samorządowej. Rozstrzygał on o legalności indywidualnych aktów administracyjnych organów administracji publicznej, gdy doszło do naruszenia praw lub nałożenia obowiązków bez podstawy prawnej (por. szerzej Adamiak, Borkowski 2017, 89–92). Działał w modelu kasacyjnym: uznając skargę za uzasadnioną, uchylał zaskarżone orzeczenie lub zarządzenie w całości, a organ, który je wydał, miał – z mocy ustawy – obowiązek wydania nowego rozstrzygnięcia, będąc przy tym związany poglądem prawnym wyrażonym w wyroku NTA (Banaszak, Wygoda 2014, 166). Ustawą z dnia 26 marca 1935 r. o Inwalidzkim Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 26, poz. 177) utworzono przy NTA szczególny sąd powołany do orzekania o legalności orzeczeń wydanych w sprawach zaopatrzeń inwalidów wojennych i wojskowych oraz osób pozostałych po tych inwalidach, po poległych, zaginionych i zmarłych w związku ze służbą wojskową. Do jego składu włączono czynnik obywatelski – ławników,

a w wyroku sąd mógł uchylić zaskarżone orzeczenie bądź zastąpić je własnym rozstrzygnięciem.

Działalność Trybunału przerwał wybuch II wojny światowej. Sądowa kontrola administracji publicznej była sprawowana jedynie w dziedzinie ubezpieczeń społecznych (lata 1947–1974). W I instancji właściwymi były okręgowe sądy ubezpieczeń społecznych, natomiast w II instancji orzekał Trybunał Ubezpieczeń Społecznych. Następnie sądownictwo to zostało objęte nadzorem judykacyjnym Sądu Najwyższego, który w ten sposób przejął niektóre elementy kompetencji sądownoadministracyjnych. Generalnie zdecydowano się na inną, pozasądową formę kontroli administracji publicznej – nadzór prokuratorski nad ścisłym przestrzeganiem przepisów prawa przez wszystkie organy, władze i urzędy, z możliwością zaskarżenia aktu przez prokuratora do właściwej władzy nadrzędnej nad organem wydającym (Krawczyk 2015, 38).

Do idei sądowej kontroli administracji powrócono dopiero w 1980 r. wraz z uchwaleniem ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 4, poz. 8). Ustawa ta stanowiła, że Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) jest sądem szczególnym, jednoinstancyjnym, włączyła postępowanie sądowe do Kodeksu postępowania administracyjnego (dział VI), a nadzór judykacyjny przekazała Sądowi Najwyższemu. Kompetencje NSA, zawarte w Kodeksie postępowania administracyjnego, wyliczone były enumeratywnie, zaś kryterium kontroli stanowiła zgodność decyzji administracyjnej z prawem. Uprawnienia NSA miały wyłącznie charakter kasacyjny.

Istotna zmiana w kwestii właściwości rzeczowej NSA nastąpiła w związku z nowelizacją Kodeksu postępowania administracyjnego dokonaną ustawą z dnia 24 maja 1990 r. (Dz.U. Nr 34, poz. 201). Kognicja NSA w odniesieniu do decyzji administracyjnych została określona klauzulą generalną, z wyliczeniem kilku wyjątków. Sąd ten stał się również właściwy do rozpatrywania sporów o właściwość i sporów kompetencyjnych pomiędzy organami administracji rządowej a samorządem terytorialnym, do badania legalności rozstrzygnięć nadzorczych w sprawach samorządu oraz do rozpatrywania skarg jednostek na uchwały organów gmin naruszających ich interes prawny lub uprawnienia (Krawczyk 2015, 42).

Od 1 października 1995 r. weszła w życie kolejna ustawa modyfikująca kształt sądownictwa administracyjnego, a mianowicie ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368). Regulacja ta uchyliła dział VI Kodeksu postępowania administracyjnego i unormowanie zagadnienia kontroli sądowej przeniosiła z płaszczyzny procedury administracyjnej na płaszczyznę odrębnej regulacji prawnej postępowania sądownoadministracyjnego (Jagielski 2012, 147).

Jak wskazuje Janusz Borkowski, nastąpiła poważna zmiana jakościowa, bo sąd administracyjny stał się właściwy do badania zgodności z prawem szerokiej grupy aktów administracyjnych indywidualnych, podejmowanych zarówno

w formach procesowych, jak również w formach pozaprocessowych, do czuwania nad podziałem kompetencji pomiędzy samorząd terytorialny a administrację rządową oraz do ochrony praw jednostki w sferze działania samorządu terytorialnego, a także do ochrony praw samorządu terytorialnego przed niezgodną z prawem nadzorczą ingerencją administracji rządowej. Ranga NSA jako gwaranta praworządności w działaniu całej administracji publicznej stała się bardzo wysoka, ale też dorobek orzeczniczy NSA dawał pełne podstawy do takich posunięć legislacyjnych, służących nowemu ukształtowaniu jego roli i rangi. Naczelny Sąd Administracyjny w art. 1 ustawy z 1995 r. został określony jako Sąd, który „sprawuje wymiar sprawiedliwości przez sądową kontrolę wykonywania administracji publicznej” (Borkowski 2017, 98).

Polskie sądownictwo administracyjne w okresie od 1 września 1980 r. do końca 2003 r. charakteryzowało się następującymi cechami: 1) było jednoinstancyjne (jeden sąd z kilkoma ośrodkami zamiejscowymi); 2) po prawie 10-letnim okresie (od 1 września 1980 r. do 26 maja 1990 r.) oparcia zakresu kognicji o klauzulę enumeracji pozytywnej, w pozostałym okresie ponad 13 lat jego właściwość określała klauzula generalna ograniczona klauzulą enumeracji negatywnej; 3) oparte było o system ochrony prawa podmiotowego; 4) NSA sprawował kontrolę legalności działania administracji publicznej, posiadając jedynie kompetencje kasacyjne; 5) dopuszczalna była skarga na bezczynność organów administracji publicznej – w tych przypadkach sąd administracyjny nie zastępował administracji, nie wydawał merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej (Ochendowski 2004, 18).

Doniosłe znaczenie dla ewolucji polskiego sądownictwa administracyjnego miało uchwalenie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483), która wyznaczyła dalszy kierunek przemian. W wielu przepisach ustawy zasadniczej znalazły się unormowania dotyczące w różnym zakresie kontroli sądowej administracji publicznej oraz sądownictwa administracyjnego. Przede wszystkim ustawa zasadnicza w art. 45 ust. 1 przewiduje prawo każdego do sądu, którego dopełnieniem jest art. 77 ust. 2 wskazujący na zakaz zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw. „Ustrojowe” uzupełnienie tej regulacji stanowią art. 175 ust. 1 Konstytucji i art. 184 Konstytucji RP. W ten sposób Konstytucja wyodrębnia dwa niezależne wobec siebie piony sądownictwa: jeden obejmujący sądy powszechne i wojskowe z Sądem Najwyższym na czele oraz drugie obejmujący sądy administracyjne z NSA na czele (Hauser 2003, 143–144). Na podstawie tych przepisów można identyfikować „prawo do postępowania sądowoadministracyjnego” rozpatrywane w kategoriach publicznego prawa podmiotowego, istniejącego ze względu na konstytucyjnie gwarantowane uprawnienie „każdego” do poddania działań administracji publicznej kontroli sądowej (Romańska 2003, 541). Zauważyć przy tym należy, że – jak wskazano w postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z 9 maja 2000 r., SK 15/98 (OTK 2000, nr 4, poz. 113) – choć regułą powinno być powierzenie

rozpoznawania spraw takiej kontroli sądom administracyjnym, to Konstytucja wyraźnie wskazuje, iż zadanie to „sądy administracyjne wykonują «w zakresie określonym w ustawie», a więc ustawodawca może w uzasadnionych przypadkach przekazać sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w tym zakresie sądom powszechnym”.

Kolejnymi ważnymi gwarancjami ustrojowymi właściwej realizacji prawa do sądowej kontroli administracji są art. 10 i 173 Konstytucji. Obejmują one fundamentalną zasadę, na której zbudowany jest ustrój Rzeczypospolitej Polskiej, tj. zasadę podziału i równowagi władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Oznacza to wyłączność (monopol) sądów w rozpatrywaniu spraw mieszczących się w granicach prawa do sądu.

Do właściwości sądów administracyjnych Konstytucja zastrzega rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej (art. 166 ust. 3). Przepis art. 176 Konstytucji przesądził z kolei co najmniej dwuinstancyjną organizację sądownictwa, w tym administracyjnego, pozostawiając ustawom uregulowanie jego ustroju i właściwości.

Stosownie do art. 236 ust. 2 Konstytucji ustawodawca został zobowiązany do uchwalenia w ciągu pięciu lat od dnia wejścia w życie ustawy zasadniczej (tj. do 17 października 2002 r.) ustaw wprowadzających dwuinstancyjny model sądownictwa administracyjnego. W konsekwencji powyższego Sejm uchwalił: ustawę z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2167, ze zm.), ustawę z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325, ze zm.; dalej: P.p.s.a.), ustawę z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1271). Dopelnieniem powyższych unormowań jest ustawa z 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. z 2018 r. poz. 75).

W obecnym kształcie dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego prawie pełny zakres właściwości dawnego NSA należy do kompetencji wojewódzkich sądów administracyjnych (dalej: WSA), zaś sam NSA zgodnie z art. 15 § 1 P.p.s.a.: 1) rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych, 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 sadowoadministracyjnej; 4) rozstrzyga spory o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i między samorządowymi kolegiami odwoławczymi, o ile odrębna ustawa nie stanowi inaczej oraz spory kompetencyjne między organami tych jednostek a organami administracji rządowej;

5) rozpoznaje inne sprawy należące do właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego na mocy odrębnych ustaw (chodzi np. o art. 4 ust. 4 ww. ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r.).

Spośród wielu pomniejszych nowelizacji, którym Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi podlegało na przestrzeni 16 lat, na szczególną uwagę zasługują zmiany przeprowadzone w 2015 r. Zarówno w uzasadnieniu ustawy nowelizującej, jak i w doktrynie wyjaśniano, że celem tych zmian jest usprawnienie, uproszczenie oraz udoskonalenie dotychczasowego kształtu postępowania przed sądami administracyjnymi dla zagwarantowania skutecznego i przyjaznego załatwiania spraw jednostki w rozsądnym terminie oraz stopniowego ograniczania procesowych konsekwencji tzw. władztwa administracyjnego. Przyjęte zmiany niejednokrotnie były rezultatem analizy poglądów sformułowanych w orzecznictwie sądowym na tle wykładni Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w brzmieniu sprzed nowelizacji. Objęły one swoim zasięgiem takie obszary regulacji procesowej, jak: poszerzenie katalogu spraw rozpoznawanych w trybie uproszczonym, wyposażenie sądów administracyjnych (w ograniczonym zakresie) w kompetencje do merytorycznego rozstrzygnięcia spraw administracyjnych, zwiększenie uprawnień procesowych referendarzy sądowych oraz przesłanki i tryb rozpoznania środków odwoławczych (Chlebny, Piątek 2021, 21–22).

W literaturze przedmiotu (Piątek, Skoczylas 2016, 52) wskazuje się, że najważniejsze cechy współczesnego polskiego modelu sądownictwa administracyjnego najpełniej zebrał Jan Paweł Tarno. Zdaniem tego autora wśród cech polskiego modelu jurysdykcji administracyjnej należy wymienić przede wszystkim: 1) sprawowanie wymiaru sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, wykonywaną pod względem zgodności z prawem (jednak kontrola pełniona przez NSA jest oczywiście wykonywana w sposób pośredni); 2) ustanowienie kognicji sądów administracyjnych w formie klauzuli generalnej ograniczonej klauzulą enumeracji negatywnej (objęto zatem zakresem właściwości tych sądów większość działań administracji publicznej w sprawach indywidualnych, niezależnie od ich prawnej formy oraz wybranych działań w sprawach generalnych, oraz dodatkowo dopuszczono skargi na bezczynność i przewlekłość postępowania organów administracji publicznej); 3) działalność sądów następuje tylko na żądanie uprawnionego podmiotu, któremu przysługuje legitymacja skargowa, co oznacza, że omawiany system sądownictwa oparto na metodzie ochrony prawa podmiotowego; 4) wzorowanie postępowania sądowniczoadministracyjnego na procedurze cywilnej (choć jednak jest to procedura autonomiczna, niezależna zarówno od postępowania administracyjnego, jak i postępowania cywilnego); 5) odrębność od pionu sądownictwa powszechnego poprzez zniesienie nadzoru judykacyjnego Sądu Najwyższego; 6) dwuinstancyjność postępowania sądowniczoadministracyjnego (z wysoko sformalizowanym środkiem kontroli instancyjnej); 7) przyjęcie systemu orzekania opartego przede wszystkim na uprawnieniach sądów administracyjnych o charakterze kasatoryjnym; 8) stworzenie alternatywnych trybów postępowania,

czyli postępowania mediacyjnego i uproszczonego; 9) istnienie gwarancji procesowych szerokiego dostępu do sądu administracyjnego bez względu na status społeczny skarżącego – odformalizowanie skargi, prawo pomocy, ustawowe zwolnienie od kosztów sądowych (Tarno 2006, 20–21).

3. KIERUNKI ROZWOJU SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO

3.1. Model orzekania

W kontekście zmian w sądownictwie administracyjnym szczególną uwagę należy zwrócić na ewolucję modelu orzekania przez te sądy. Przypomnieć należy, że w Europie dominują dwa modele jurysdykcji sądowniczo-administracyjnej: model tzw. pełnego orzekania oraz model orzekania weryfikacyjnego, co do zasady kasacyjnego (Kmieciak 2015, 4–11).

W modelu funkcjonującym w Polsce zadaniem sądów administracyjnych jest (zasadniczo) badanie zgodności z prawem działalności administracji publicznej. Regułą jest zatem, że sądy te nie przejmują spraw administracyjnych do ostatecznego załatwienia i nie zastępują organów administracji (Ochendowski 2009, 67–68). Treścią rozstrzygnięcia sądu administracyjnego może być: uchylenie decyzji lub postanowienia w całości lub w części albo stwierdzenie nieważności decyzji lub postanowienia albo stwierdzenie ich niezgodności z prawem (art. 145 § 1 P.p.s.a.); uchylenie aktu, interpretacji indywidualnej przepisów prawa podatkowego, opinii zabezpieczającej albo odmowy wydania takiej opinii lub stwierdzenie bezskuteczności czynności (art. 146 § 1 P.p.s.a.); stwierdzenie nieważności uchwały lub aktu organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków lub terenowych organów administracji rządowej (art. 147 § 1 P.p.s.a.) czy uchylenie aktu nadzoru (art. 148 P.p.s.a.). Od zasady sprawowania kontroli sądowej w oparciu o kryterium legalności Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przewidywało w pierwotnym brzmieniu dwa wyjątki: 1) zgodnie z art. 146 § 2 P.p.s.a. w sytuacji, gdy sąd administracyjny uwzględnił skargę na akt lub czynność z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, mógł w wyroku uznać to uprawnienie lub obowiązek; 2) stosownie zaś do art. 149 P.p.s.a. w przypadku uwzględnienia skargi na bezczynność sąd nie tylko był władny zobowiązać organ do wydania w określonym terminie aktu lub dokonania czynności, ale również mógł stwierdzić albo uznać uprawnienie lub obowiązek wynikający z przepisów prawa.

Jak wskazuje Andrzej Skoczylas, w ramach obowiązującego modelu orzekania dochodzi niejednokrotnie do rozpatrywania tej samej sprawy na przemian przez organy administracji i sądy administracyjne (różnych instancji) bez jej ostatecznego, merytorycznego zakończenia (Skoczylas 2012, 23). Zbigniew Kmieciak podkreśla z kolei, że powyższa sytuacja jest nazywana w europejskiej

naucze prawa administracyjnego „efektem jo-jo” (Kmieciak 2010, 105). Wówczas – pomimo wydania prawomocnego wyroku sądu administracyjnego – sytuacja prawna strony pozostaje nieokreślona, gdyż brak jest aktu administracyjnego, który rozstrzygałby sprawę co do istoty. Podkreśla się przy tym, że nie zawsze obywatel, wygrywając w sądzie, ma poczucie uzyskania sprawiedliwego rozstrzygnięcia. Po wielomiesięcznym oczekiwaniu decyzja może być bowiem uchylona z przyczyn niedotyczących istoty sporu między jednostką a organem, np. z uwagi na wadliwość podpisu czy niewyjaśnienie stanu faktycznego sprawy. Mimo uwzględnienia skargi nie zostaje przywrócone obywatelowi poczucie sprawiedliwości, nie zostaje też odbudowane zaufanie do organu władzy publicznej. Jak trafnie zauważają Bogusław Banaszak i Krzysztof Wygoda, fundamentem braku zrozumienia społecznego dla takiego modelu sądownictwa administracyjnego jest okoliczność, że nawet wygrane postępowanie nie gwarantuje zmiany sytuacji skarżącego na lepsze, co dotyczy zwłaszcza efektów materialnych procesu. Wprawdzie skarga wnoszona do sądu administracyjnego zapewnia zrealizowanie bezpośredniego celu zaskarżenia, jakim jest obalenie kwestionowanego działania oraz jego skutków albo zwalczenie bezczynności, ale cel zasadniczy zostanie osiągnięty przez skarżącego dopiero w trakcie ponownego postępowania przed organem administracyjnym (Banaszak, Wygoda 2014, 171).

Dostrzeżenie powyższych niedostatków legło u podstaw zmian dokonanych ustawą z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2015 r. poz. 658), prowadzących do rozszerzenia uprawnień do merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne. W uzasadnieniu projektu ustawy podkreślono, że wprawdzie model orzekania kasatoryjnego przez sądy funkcjonuje dobrze, tym niemniej w wielu przypadkach można dostrzec potrzebę orzekania merytorycznego, tak aby wpłynąć na przyspieszenie finalnego rozstrzygnięcia w sprawie. Wyrazem tej potrzeby było dodanie do tekstu ustawy nowego art. 145a i art. 145 § 3 P.p.s.a.¹. Zauważyć przy tym należy, że właściwy do wydawania orzeczeń reformatoryjnych pozostawał Naczelny Sąd Administracyjny, przy czym nowelizacja z 2015 r., modyfikując treść art. 188 P.p.s.a., rozszerzyła zakres orzekania NSA co do skargi wniesionej do wojewódzkiego sądu administracyjnego².

¹ Zgodnie z art. 145a P.p.s.a., gdy „jest to uzasadnione okolicznościami sprawy”, a skarga, której przedmiotem jest decyzja lub postanowienie, okazała się zasadna powodu dostrzeżenia naruszenia prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy albo naruszenia prawa dającego podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji lub postanowienia, sąd zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia, wskazując sposób załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcie, chyba że rozstrzygnięcie pozostawiono uznaniu organu. W myśl art. 145 § 3 sąd, stwierdzając podstawę do umorzenia postępowania administracyjnego, umarza jednocześnie to postępowanie.

² W brzmieniu art. 188 P.p.s.a. sprzed nowelizacji, jeżeli nie stwierdzono naruszeń przepisów postępowania, które mogły mieć istotny wpływ na wynik sprawy, a zachodziło jedynie naruszenie prawa materialnego, NSA mógł uchylić zaskarżone orzeczenie i rozpoznać skargę. W tym

Podkreślić jednak należy, że w toku prac legislacyjnych nad nowelizacją wśród przedstawicieli nauki zarysowały się rozbieżne stanowiska co do możliwości merytorycznego orzekania przez polskie sądy administracyjne. Z jednej strony wskazano, że zaproponowane rozwiązanie, pomimo doprowadzenia do szybszego uzyskania przez stronę aktu administracyjnego rozstrzygającego sprawę, jest zbyt daleko idące, mogąc zagrozić konstytucyjnym fundamentom demokratycznego państwa prawa (Chmaj 2014, 5). Z drugiej strony zauważono, że przyznanie sądom administracyjnym kompetencji do szerszego aniżeli dotychczas orzekania reformatorskiego lepiej realizowałyby określone normy konstytucyjne, w szczególności te stanowiące o prawie jednostki do sądu (Szydło 2013, 7).

U podstaw rozbieżnych stanowisk w przedmiocie możliwości merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne leży niejednolite rozumienie pojęcia kontroli użytego w art. 184 Konstytucji RP. W ujęciu tradycyjnym wskazuje się, że sąd administracyjny na skutek zaskarżenia określonego przejawu działania (zaniechania) organu nie przejmuje sprawy administracyjnej do końcowego załatwienia, nie mogąc zastąpić organu w wydaniu rozstrzygnięcia w sprawie (Hauser, Masternak-Kubiak 2012, 404). W innym ujęciu wskazuje się na zbyt mocne przywiązanie do kasacyjnej formuły orzekania przez sądy administracyjne oraz na potrzebę autonomicznego rozumienia pojęcia kontroli, o którym stanowi art. 184 Konstytucji (Kmieciak 2015, 19–21; Skoczyła 2012, 30–32).

W nauce wyrażane są wątpliwości co do zgodności z Konstytucją rozwiązań związanych ze zwiększaniem zakresu merytorycznego orzekania. Podkreśla się, że dalsze rozszerzanie uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych w zakresie merytorycznego rozstrzygania spraw administracyjnych tylko pogłębiłoby te zastrzeżenia (Piątek, Skoczyła 2019, 31). Jak bowiem zauważa Mariusz Bogusz, art. 145 § 3 P.p.s.a ustanawia kompetencję sądu nie tylko

do usunięcia z porządku prawnego wadliwej formy działania administracji publicznej, ale do wprowadzenia do tego porządku formy prawidłowej (rozstrzygnięcia o umorzeniu postępowania administracyjnego). Podobną konstrukcję ma art. 145a § 3 P.p.s.a., który nie ustanawia wyłącznie eliminacyjnej (kasacyjnej) kompetencji sądu administracyjnego, ale przyznaje sądowi administracyjnemu kompetencję do wydania rozstrzygnięcia „stwierdzającego istnienie albo nieistnienie uprawnienia lub obowiązku, czyli wykonania kompetencji organu administracji publicznej”.

Autor podkreśla, że wskazane kompetencje sądu administracyjnego „nie mają charakteru wyjątku od zasady i nie są ograniczone do przypadków nadzwyczajnych i szczególnie uzasadnionych”, bowiem jedynie okoliczności sprawy pozwalają na stosowanie tych przepisów przez sądy administracyjne (Bogusz 2016, 74).

przypadku Sąd orzekał na podstawie stanu faktycznego przyjętego w zaskarżonym wyroku. W wyniku nowelizacji przepis ten uzyskał brzmienie: „Naczelny Sąd Administracyjny w razie uwzględnienia skargi kasacyjnej, uchylając zaskarżone orzeczenie, rozpoznaje skargę, jeżeli uzna, że istota sprawy jest dostatecznie wyjaśniona”.

Jak wskazywał jednak Jan Paweł Tarno, łączne spełnienie przesłanek z tego przepisu będzie niezwykle rzadkie (Tarno 2018, 605). Z kolei według Piotra Pietrasza warunek ustawy „uzasadnione okolicznościami sprawy” obejmuje „sytuacje patologiczne”, gdy np. sprawa powtórnie, a niekiedy wielokrotnie, wraca do sądu z powodu niezastosowania się przez organ do jego oceny prawnej i wskazań co do dalszego postępowania oraz innych naruszeń prawa przez organ w toku postępowania administracyjnego (Pietrasz 2012, 816). Również Roman Hauser stwierdza, że mając na uwadze powody ustanowienia art. 145a P.p.s.a. można przyjąć, iż rozważany warunek w postaci „uzasadnionych okoliczności” dotyczy w szczególności sytuacji, w których okoliczności sprawy z dużym prawdopodobieństwem będą wskazywać, że w postępowaniu administracyjnym toczącym się po uchyleniu zaskarżonej decyzji (postanowienia) oceny i zlecenia sformułowane w orzeczeniu sądu administracyjnego nie zostaną w należyтым stopniu uwzględnione przez prowadzący to postępowanie organ administracji publicznej (Hauser 2013, 21).

Praktyka sądów administracyjnych w zakresie stosowania art. 145 § 3 i art. 145a P.p.s.a., zwłaszcza częstotliwość sięgania przez sądy po powyższe regulacje potwierdza, że wymiar sprawiedliwości nadał tym uprawnieniom sądów charakter wyjątkowy – uznał, że mogą być stosowane jedynie w nadzwyczajnych sytuacjach (por. Piątek, Skoczylas 2019, 21).

W mojej ocenie na ewolucję uprawnień orzeczniczych polskich sądów administracyjnych należy patrzeć przez pryzmat reguły orzekania sądu administracyjnego – co do zasady – wyłącznie na podstawie akt sprawy przekazanych przez organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi (art. 133 § 1 P.p.s.a.), a więc z uwzględnieniem przez sąd administracyjny stanu prawnego i faktycznego obowiązującego jedynie w dacie podjęcia zaskarżonego aktu lub czynności. Powoduje to dość istotne zawężenie uprawnień do sprawowania w ten sposób wymiaru sprawiedliwości, nadając wymienionym kompetencjom merytorycznym wyjątkowy charakter. Ewentualna dalsza rozbudowa ich zakresu musiałaby zatem wiązać się ze znacznym poszerzeniem uprawnień sądu administracyjnego do prowadzenia postępowania dowodowego. Jak wskazuje Mariusz Bogusz, wyposażeniu sądów administracyjnych w kompetencje do merytorycznego rozstrzygnięcia spraw z zakresu administracji publicznej nie towarzyszyły żadne zmiany w przepisach określających zakres postępowania dowodowego w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Sądy te nadal są uprawnione jedynie do przeprowadzania uzupełniających dowodów z dokumentów oraz uwzględniania faktów powszechnie znanych. Przeprowadzanie innych dowodów przez sądy administracyjne – nawet przy merytorycznym rozstrzygnięciu spraw z zakresu administracji publicznej – jest wyłączone. Tego rodzaju regulacja prawna jest adekwatna, gdy chodzi o sprawowanie przez sądy administracyjne funkcji kontrolnej nad działalnością administracji publicznej oraz

wykonywanie przez te sądy kompetencji kasacyjnych – w ramach „eliminacyjnej” kontroli wykonywania administracji publicznej (Bogusz 2016, 78).

Zmiana modelu sądowej kontroli administracji stała się również przedmiotem prac Społecznej Komisji Kodyfikacyjnej, będącej wspólną inicjatywą Krajowej Izby Radców Prawnych, Naczelnej Rady Adwokackiej oraz Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia”. Do zadań Komisji należy opracowywanie założeń oraz projektów zmian aktów prawnych dotyczących ustroju wymiaru sprawiedliwości, jak również procedur sądowych. Komisja w granicach obecnie obowiązującej Konstytucji postuluje następujące rozwiązania.

Po pierwsze, według Komisji na wzór rozwiązań austriackich sąd administracyjny powinien orzekać merytorycznie w sprawie, gdy stan faktyczny jest pewny albo gdy samodzielne ustalenie stanu faktycznego przez sąd uzasadniają względy szybkości lub też, gdy zapewni to istotną oszczędność kosztów, a sprawa nie podlega uznaniu administracyjnemu organu, bądź przepis pozostawia rozstrzygnięcie sprawy temu uznaniu, jednak brak jest uzasadnienia do nieuwzględnienia słusznego interesu strony. W takiej sytuacji przekazanie sprawy administracyjnej przez sąd do ponownego rozstrzygnięcia organowi administracji oznacza w praktyce bezzasadne przewlekanie jej ostatecznego załatwienia, a w sytuacji oporu ze strony organu uwzględnienia wytycznych wyroku naraża stronę na wielomiesięczną mitręgę w toku instancji administracyjnej, a następnie sądowej. Orzekanie merytoryczne w tym zakresie nie rzutuje na politykę administracyjną, gdyż rozstrzygnięcie sprawy nie zależy od woli organu czy sądu, lecz wynika z przepisów prawa; rozstrzygnięcie ma bowiem charakter deklaratoryjny, bądź też wprawdzie konstytutywny, lecz jednak oczywisty, gdyż inne rozstrzygnięcie w sprawie nie może zapaść.

Po drugie, na wzór rozwiązań holenderskich zostało zaproponowane umożliwienie sądowi wydania orzeczenia tymczasowego, gdy skarga zasługuje na uwzględnienie. Wskutek tego orzeczenia dalsze postępowanie sądoadministracyjne ulega zawieszeniu na czas oznaczony, w którym organ administracji przedstawić ma sądowi projekt rozstrzygnięcia w sprawie administracyjnej, uwzględniający wytyczne sądu zawarte w orzeczeniu tymczasowym wraz z pisemnym wyjaśnieniem, w jaki sposób organ naprawił wytknięte przez sąd błędy. Do twierdzeń organu mogą odnieść się strony. Ten element – szczególnie instrukcje zawarte w orzeczeniu tymczasowym – ma kluczowe znaczenie, wyznacza bowiem zakres obowiązków organu. Organ powinien poinformować sąd, czy zastosuje się do udzielonych mu wytycznych w wyznaczonym terminie. Po jego upływie sąd dokonuje oceny nowo wydanego aktu, wypowiadając się także o zasadności pierwotnie sformułowanych zarzutów skargi, niezależnie od tego, czy zaskarżony akt został już uchylony przez organ, bądź też uchyla wskazany akt, jeżeli organ nie uwzględnił udzielonych mu wytycznych i nie wydał nowego aktu. Proponowana instytucja prawna rozwiązuje problem związany z dokonywaniem ustaleń faktycznych przez sądy administracyjne, a z drugiej

pozostawia kwestię polityki administracyjnej po stronie organów, szanując sferę ich dyskrecjonalności.

W mojej ocenie w toku dyskusji nad modelem sądownictwa administracyjnego nie można zapominać, że ustawodawca, który tworząc sądownictwo administracyjne staje przed wyborem między systemem merytorycznym a systemem kontrolnym, powinien każdy z tych systemów budować od początku, zaczynając od (możliwie jednoznacznej) podstawy konstytucyjnej. Należy zgodzić się z twierdzeniem, że przejście na tzw. system merytorycznego sądownictwa administracyjnego wymagałoby znacznej przebudowy ustawodawstwa – i to nie tylko tych ustaw, które bezpośrednio regulują sądownictwo administracyjne i postępowanie administracyjne, ale w istocie przebudowy całego systemu prawa administracyjnego (Zimmermann 2020, 32–33). Tak duża zmiana wymaga lat prac legislacyjnych, pogłębionych badań nad faktyczną efektywnością aktualnego modelu sądowej kontroli administracji publicznej³, a przede wszystkim powinna być tworzona w spokoju i w ustabilizowanym systemie prawnym.

3.2. Rozszerzanie zakresu przedmiotowego

Zmiany w polskim sądownictwie administracyjnym dotyczą również zakresu kognicji. Zakres spraw poddanych właściwości NSA był początkowo oparty na liście dziedzin, w których dochodziło lub miało dojść do wydania decyzji administracyjnych (tzw. pozytywna enumeracja spraw). W 1990 r. zmieniono formułę, przechodząc na właściwość ujętą w klauzuli generalnej rozciągającej kontrolę sądową na decyzje organów administracji publicznej, a także na wymienione w art. 196 § 3 k.p.a. kategorie postanowień, w tym zapadających w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym.

Z czasem zakres kognicji NSA ulegał dalszemu rozszerzeniu. Na mocy ustawy z 1995 r., stosownie do art. 16 ust. 1 pkt 4, sądową kontrolą objęte zostały innych niż decyzje aktów i czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa. Z kolei w art. 16 ust. 1 pkt. 5–7 sądową kontrolą objęto uchwały organów gmin stanowiące przepisy gminne oraz akty organów administracji rządowej stanowiące przepisy prawa miejscowego, innego rodzaju uchwały organów gmin podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej, a także akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego.

Następnym krokiem na drodze zwiększania zakresu kontroli sądowoadministracyjnej było uchwalenie Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, która to ustawa w art. 3 § 2 zawiera katalog aktów i czynności, w tym beczynności oraz przewlekłego prowadzenia postępowania, na które przysługuje

³ Zauważyć należy, że problematyka ta była przedmiotem niewielu analiz. W literaturze wskazuje się, w szczególności, na następujące opracowania: Groński 2011; Biuro Orzecznictwa NSA 2017.

skarga do sądu administracyjnego. Na przestrzeni ostatnich 16 lat katalog ten ulegał dalszemu poszerzeniu o pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach, nowe formy bezczynności i przewlekłego prowadzenia postępowania, opinie zabezpieczające i odmowę ich wydania, a także sprzeciw od decyzji wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.

Tendencja rozszerzania kompetencji sądów administracyjnych znajduje swoje odzwierciedlenie w pracach Społecznej Komisji Kodyfikacyjnej. W raporcie końcowym Komisja wskazuje m.in. na potrzebę zmiany określenia właściwości rzeczowej sądów administracyjnych tak, aby z jednej strony objąć nią te wszystkie akty publicznoprawne, które w sposób oczywisty oddziałują na sytuację prawną jednostek, a z drugiej – wykluczyć rozpatrywanie skarg, jeżeli nie będzie to rzutowało na ochronę obywateli. Przykładowo zostały wymienione takie obszary nieobjęte kognicją sądów administracyjnych jak: 1) generalne akty administracyjne; 2) regulaminy zakładów administracyjnych; 3) określone czynności w toku postępowań kontrolnych prowadzonych wobec podmiotów sfery zewnętrznej przez organy administracji; 4) ogólne interpretacje podatkowe; 5) rozstrzygnięcia dotyczące kontroli sądownoadministracyjnej obwieszczeń Ministra Zdrowia dotyczące refundacji leków.

Autorzy raportu sugerują, by określenie właściwości rzeczowej sądów administracyjnych ujęte w art. 3 P.p.s.a. zastąpić klauzulą generalną na wzór zawartej w niemieckiej ustawie określającej postępowanie przed sądami administracyjnymi: „Sąd administracyjny rozpoznaje skargi na wszelkie publicznoprawne przejawy działania lub bezczynności administracji publicznej, nienależące do właściwości innego sądu lub Trybunału Konstytucyjnego”. Zauważając jednak możliwe radykalne zwiększenie liczby skarg wpływających do sądów administracyjnych, autorzy raportu stwierdzają, że rozszerzenie ich kognicji powinno zostać uzupełnione wyrażoną normatywnie zasadą, że kontroli sądów administracyjnych nie podlegają przejawy działania lub bezczynności administracji publicznej mogące być jej poddane w ramach kontroli dalszego przejawu działania lub bezczynności administracji publicznej.

W piśmiennictwie wskazuje się również na inne mechanizmy stosowane w państwach członkowskich Unii Europejskiej, które ograniczają liczbę spraw wpływających do sądów administracyjnych. Do takich środków, nieznanymi ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, należy zaliczyć m.in. możliwość nierozpoznawania merytorycznego skargi, która jest oczywiście nieuzasadniona lub gdy jej wniesienie stanowi nadużycie przez stronę prawa do skargi. Innym procesowym mechanizmem, używanym zazwyczaj przed sądem ostatniej instancji, jest tzw. filtrowanie spraw, które polega na stosowaniu w uproszczonej procedurze określonych kryteriów wstępnych, od których spełnienia zależy rozpoznanie merytoryczne wniesionego środka zaskarżenia (Chlebny, Piątek 2021, 32–33).

3.3. Informatyzacja polskiego postępowania przed sądami administracyjnymi

Informatyzacja postępowania sądownoadministracyjnego jest efektem połączenia dwóch biegunowo odmiennych specjalizacji, tj. prawa oraz technologii informatyczno-komunikacyjnych. Zinformatyzowane postępowanie sądownoadministracyjne opiera się na określonych konstrukcjach prawnych, wykorzystujących zdobycze technologii informatyczno-komunikacyjnych oraz terminologię informatyczną, które są budulcem tych konstrukcji (Pietrasz 2020, 614).

Kierując się przesłankami zabezpieczenia optymalnych warunków pracy, dla uzyskania jak najlepszych wyników orzeczniczych w polskim sądownictwie administracyjnym zapewniono skuteczne prowadzenie korespondencji z sądem w formie elektronicznej, a także możliwość uzyskania dostępu do akt sądowych online oraz rozpatrywania spraw z wykorzystaniem technik i narzędzi informatycznych „na odległość” (Zirk-Sadowski 2021, 10). Według Piotra Pierasza zestawienie uprawnień procesowych strony postępowania sądownoadministracyjnego pozwala nawet na zajęcie stanowiska, że regulacje prawne przewidujące uprawnienia stron związane z technologiami informatycznymi kreują nową zasadę ogólną postępowania sądownoadministracyjnego, którą można określić jako zasadę dostępu do sądu drogą elektroniczną (Pietrasz 2020, 615).

Proces informatyzacji polskiego postępowania przed sądami administracyjnymi należy wiązać z uchwaleniem ustawy z dnia 10 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r., poz. 183)⁴ oraz ustawy z dnia 12 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r., poz. 934)⁵.

⁴ Zmiany wynikające z noweli z 2014 r. dotyczyły następujących zagadnień szczegółowych: akt sprawy, w tym sposobu ich prowadzenia oraz dostępu do nich strony (art. 12a P.p.s.a.); ogólnych zasad wnoszenia dokumentów elektronicznych do sądu, przekształcania postaci pism oraz doręczania takich dokumentów przez sąd (art. 12b P.p.s.a.); pism w postępowaniu (pism strony), w tym ich elementów i sposobu ich wnoszenia (art. 46 § 2a–2d, art. 47 §§ 3 i 4, art. 49a P.p.s.a.); doręczania pism przez sąd (art. 65 § 1, art. 74a, art. 77 § 1a P.p.s.a.); obliczania terminów (art. 83 § 5 p.p.s.a.); przekazywania skargi i akt sądowi administracyjnemu (art. 54 §§ 1a i 2a–2c, art. 55 §§ 1 i 3 P.p.s.a.); pełnomocnictwa udzielanego w formie dokumentu elektronicznego (art. 37a P.p.s.a.); uwierzytelniania odpisów pełnomocnictw lub innych dokumentów wykazujących umocowanie, sporządzonych w formie dokumentów elektronicznych (art. 37 § 1a P.p.s.a.); poświadczenia zgodności z oryginałem odpisów dokumentów sporządzonych w formie dokumentów elektronicznych (art. 48 § 3a P.p.s.a.); opłaty kancelaryjnej za wydruki pism i załączników wnoszonych w formie dokumentu elektronicznego (art. 220 §§ 1 i 3a, art. 235a P.p.s.a.); doręczania pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej podmiotom mającym miejsce zamieszkania za granicą (art. 299 § 6 pkt 2 P.p.s.a.)

⁵ Zmiany wynikające z noweli z 2019 r. dotyczyły następujących zagadnień szczegółowych: definicji i elementów pisma strony (art. 45 i art. 46 § 2 P.p.s.a.); odpisów dokumentów (art. 48 §§ 3 i 4 p P.p.s.a.); przekazywania akt administracyjnych sądowi (art. 54 § 2 P.p.s.a.); upoważnienia ustawowego dla Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do określenia, w drodze rozporządzenia,

Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu (Pietrasz 2020, 613), podstawę prawną do podjęcia działań w celu informatyzacji postępowania sądowoadministracyjnego stanowiła wynikająca z preambuły Konstytucji RP zasada zapewnienia działaniu instytucji publicznych, a zatem również sądom administracyjnym, rzetelności i sprawności. Zasada ta w pewnym zakresie istotnie przyczyniła się do swoistego udrożnienia realizacji zasady prawa do sądu, a w konsekwencji do wykreowania nowej jakości zasady prawa do sądu, wynikającej z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP.

Podnosi się, że informatyzacja postępowania sądowoadministracyjnego może wpłynąć również na efektywność ochrony udzielanej przez te sądy poprzez zapewnienie nieskrępowanego i wolnego od nadmiernych uciążliwości dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Można dojść do wniosku, że w oparciu o zasadę zapewnienia działaniu instytucji publicznych rzetelności i sprawności Konstytucja RP, w pewnym sensie pośrednio, gwarantuje jednostkom, w tym obywatelom, sprawne i rzetelne działanie instytucji publicznych. W konsekwencji zasada ta wpływa na unowocześnienie konstrukcji prawa do sądu, w tym poprzez dostosowanie jej do społecznych i technologicznych realiów (Pietrasz 2020, 613–614).

Zauważyć należy, że technologie informatyczno-komunikacyjne wkraczają do procesu stosowania prawa i wywołują kolejne zmiany dotyczące, w szczególności, zasad identyfikacji podmiotów postępowania, sposobów wnoszenia i opłacania pism procesowych, prowadzenia postępowania, obiegu, przetwarzania,

sposobu oraz szczegółowych warunków przekazywania skargi wraz z odpowiedzią na skargę i aktami sprawy (art. 54 §§ 5 i 6 P.p.s.a.); doręczania pism w formie dokumentu elektronicznego przez profesjonalnych pełnomocników (art. 66 § 1a P.p.s.a.); obowiązku zawiadamiania sądu przez strony i ich przedstawicieli o zmianie adresu elektronicznego (art. 70 § 1 P.p.s.a.); doręczania przez sąd pism, w tym orzeczeń, w formie dokumentu elektronicznego (art. 75 § 2 P.p.s.a.); elektronicznych czynności sądu – notatki, protokołu i wyroku (art. 100 § 2, art. 101 § 3 i art. 137 § 5 P.p.s.a.); utrwalenia uzasadnienia wyroku w systemie teleinformatycznym sądu (art. 143 § 2 P.p.s.a.); rektyfikacji wyroku utrwalonego w systemie teleinformatycznym sądu (art. 156 § 2a p.p.s.a.); zwrotu akt administracyjnych (art. 286 §§ 1a i 2 P.p.s.a.). Natomiast zawarte w noweli z 2019 r. zmiany art. 4 noweli z 2014 r. dotyczą następujących zagadnień szczegółowych: dostępu strony do akt (art. 12a § 5 P.p.s.a.); przekształcania postaci pism (art. 12b § 3 pkt 1 P.p.s.a.); obowiązku informacyjnego sądu (art. 12b § 5 P.p.s.a.); elektronicznych odpisów pełnomocnictw (art. 37 § 1a P.p.s.a.); pełnomocnictwa udzielanego w formie dokumentu elektronicznego (art. 37a P.p.s.a.); elementów pisma wnoszonego w formie dokumentu elektronicznego i skutków braków formalnych pisma (art. 46 § 2a i 2d P.p.s.a.); poświadczania zgodności z oryginałem odpisów dokumentów sporządzonych w formie dokumentów elektronicznych (art. 48 § 3a P.p.s.a.); potwierdzania wniesienia pisma w formie dokumentu elektronicznego (art. 49a P.p.s.a.); kompetencji Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego do określenia wzorów dokumentów elektronicznych (art. 49b P.p.s.a.); niektórych kwestii związanych z doręczaniem pism przez sąd za pomocą środków komunikacji elektronicznej (art. 74a §§ 2, 3 i 9 P.p.s.a.). Jednocześnie nowela z 2019 r. spowodowała uchylenie następujących przepisów, które pierwotnie wprowadzał lub modyfikował art. 4 noweli z 2014 r.: art. 54 § 2a, 2b i 2c oraz art. 55 § 1 i 3 P.p.s.a., dotyczących zasad przekazywania do sądu akt w postaci elektronicznej oraz sankcji za ich nieprzekazanie.

archiwizacji i niszczenia danych, sposobów udostępniania i przeglądania akt oraz doręczeń (Cyrul 2012, 335). Oferują szerokie możliwości wykorzystania informatyzacji w postępowaniu prowadzonym przed sądem administracyjnym. Kompleksowa informatyzacja tego postępowania obejmuje, z pewnymi wyjątkami, niemal wszystkie czynności podejmowane w jego ramach. Zastosowanie środków komunikacji elektronicznej może zastąpić komunikację tradycyjną, realizowaną drogą pocztową, oraz ograniczyć do minimum osobisty kontakt z sądem uczestników postępowania (elektroniczny obieg dokumentów). Komunikacja drogą elektroniczną możliwa jest poprzez zastosowanie dokumentu elektronicznego jako nośnika informacji wypełniającego przesłanki formy pisemnej. Ponadto kluczowe znaczenie ma to, że podpis własnoręczny wypierany jest przez podpis elektroniczny, co wiąże się z identyfikacją elektroniczną podmiotów postępowania. Ponadto podpis taki może być stosowany zarówno przez uczestników postępowania, jak i przez sąd administracyjny, nie wykluczając podpisywania orzeczeń wydawanych przez ten sąd. Gromadzenie w postępowaniu dokumentów elektronicznych prowadzi w dalszej kolejności do powstania akt w postaci elektronicznej. Prowadzenie akt w postaci elektronicznej umożliwia zastosowanie technik przetwarzania danych oraz ich sortowania i porządkowania, jak również wyszukiwania określonych fragmentów treści w poszczególnych dokumentach zgromadzonych w aktach w postaci elektronicznej. Dostęp do takich akt może mieć nie tylko pracownik sądu, ale również – po odpowiednim uwierzytelnieniu – strona postępowania.

Nowoczesne technologie informatyczno-komunikacyjne wiążą się również z wykorzystaniem w procesie sądowym techniki audiowizualnej. Możliwe zatem stają się przeprowadzenie audio- i videokonferencji, jak również utrwalenie przebiegu rozprawy w audiowizualnym protokole (Pietrasz 2020, 82).

4. PODSUMOWANIE

Przeprowadzona analiza uzmysławia, że polskie sądownictwo administracyjne podlega nieustannym zmianom. Jego ewolucja warunkowana jest rozwojem politycznym, społecznym i technologicznym, jak również rosnącymi oczekiwaniami społecznymi, wynikającymi ze specyfiki działania tych sądów i spełnianej przez nie roli – bezstronnej kontroli administracji publicznej, stanowiącej klapę bezpieczeństwa praworządności (por. Dąbek 2019, 170). Wydaje się, że można jednak wskazać wyróżnik wspólny dla opisanych kierunków, w których zmierza sądownictwo administracyjne – niezmiennie pozostaje najskuteczniejszym środkiem kontroli zapewniającym poszanowanie praw podmiotowych jednostki w jej relacjach z organami administracji (Sieniuc 2017, 45).

BIBLIOGRAFIA

- Banaszak, Bogusław. Krzysztof Wygoda. 2014. „Funkcjonowanie sądownictwa administracyjnego w Polsce w zderzeniu z problemami współczesności – wybrane zagadnienia”. *Studia Iuridica Lublinensia* 22: 165–178.
- Biuro Orzecznictwa NSA. 2017. *Analiza stosowania przepisów art. 145a i 179a ustawy z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przez wojewódzkie sądy administracyjne w okresie od 16.08.2015 r. do 31.01.2017 r.* Warszawa: Naczelny Sąd Administracyjny.
- Bogusz, Mariusz. 2016. „Problem konstytucyjności przepisu art. 145 § 3 i art. 145a prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi”. *Gdańskie Studia Prawnicze* 2: 69–77.
- Borkowski, Janusz. 2017. W *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*. Red. Barbara Adamiak, Janusz Borkowski. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Buszyński, Marian. 1999. „O reformę sądownictwa administracyjnego”. *Samorząd Terytorialny* 5: 61–66.
- Chlebny, Jacek. Wojciech Piątek. 2021. „Ewolucja ustrojowa i kompetencyjna sądownictwa administracyjnego”. *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 1–2: 13–36.
- Chmaj, Marek. 2014. „Opinia w przedmiocie zgodności z konstytucją i systemem prawnym art. 145a przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o zmianie ustawy – prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi”. Sejm VII kadencji, druk nr 1633. Warszawa.
- Cyrul, Wojciech. 2012. *Wpływ procesów komunikacyjnych na praktykę tworzenia i stosowania prawa*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Dąbek, Dorota. 2019. „Fenomen sądownictwa administracyjnego.” W *Fenomen prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*. Red. Wojciech Jakimowicz, Marek Krawczyk, Iwona Niżnik-Dobosz. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Groński, Paweł. 2011. *Analiza wykonalności orzeczeń sądów administracyjnych przez organy administracji publicznej*. Warszawa: Naczelny Sąd Administracyjny.
- Groński, Paweł. 2011. *Analiza wykonalności orzeczeń sądów administracyjnych przez organy administracji publicznej w latach 2008–2009*. Warszawa: Naczelny Sąd Administracyjny.
- Hauser, Roman. 2003. „Konstytucyjny model polskiego sądownictwa administracyjnego”. W *Polski model sądownictwa administracyjnego*. Red. Jerzy Stelmasiak, Janusz Niczyporuk, Sławomir Fundowicz. Lublin: Verba.
- Hauser, Roman. 2013. „Wstępne założenia nowelizacji ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi”. *Państwo i Prawo* 2: 17–32.
- Hauser, Roman. Małgorzata Masternak-Kubiak. 2012. W *System Prawa Administracyjnego*. Red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel. T. 2. *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*. Warszawa: C.H.Beck.
- Hauser, Roman. Jan Olszanowski. Wojciech Piątek. Wojciech Sawczyn. Andrzej Skoczylas. 2016. *Postępowania administracyjne i sądownictwo administracyjne z kasami*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Jagielski, Jacek. 2012. *Kontrola administracji publicznej*. Warszawa: LexisNexis.
- Kmieciak, Zbigniew. 2010. *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne a prawo europejskie*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kmieciak, Zbigniew. 2015. „Idea sądowej kontroli administracji publicznej – przegląd rozwiązań europejskich” W *Polskie sądownictwo administracyjne – zarys systemu*. Red. Zbigniew Kmiecik. 1–21. Warszawa: C.H.Beck.

- Kmiecik, Zbigniew. 2015. „Merytoryczne orzekanie przez sądy administracyjne w świetle konstytucyjnej zasady podziału władz”. *Przegląd Legislacyjny* 2: 9–22.
- Krawczyk, Agnieszka. 2015. „Ewolucja, ustrój i podstawowe założenia funkcjonowania sądownictwa administracyjnego w Polsce”. W *Polskie sądownictwo administracyjne – zarys systemu*. Red. Zbigniew Kmiecik. 22–72. Warszawa: C.H.Beck.
- Langrod, Jerzy Stefan. 1925. *Zarys sądownictwa administracyjnego ze szczególnym uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce*. Warszawa: Instytut Wydawniczy Biblioteka Polska.
- Langrod, Jerzy Stefan. 1928. *Problemy sądownictwa administracyjnego*. Kraków: Krakowska Spółka Wydawnicza.
- Ochendowski, Eugeniusz. 2004. W *Postępowanie sędowoadministracyjne*. Red. Małgorzata Jaśkowska, Marian Masternak, Eugeniusz Ochendowski. Warszawa: LexisNexis.
- Piątek, Wojciech. 2009. „Zakres kognicji polskiego sądu administracyjnego”. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 4: 67–76.
- Piątek, Wojciech. Andrzej Skoczylas. 2016. „Geneza, rozwój i model sądownictwa administracyjnego w Polsce” W *System Prawa Administracyjnego*. T. 10. *Sądowa kontrola administracji publicznej*. Red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel. 1–70. Warszawa: C.H.Beck.
- Piątek, Wojciech. Andrzej Skoczylas. 2019. „Kasacyjny czy merytoryczny model orzekania – kwestia zmiany modelu sądowej kontroli decyzji administracyjnych”. *Państwo i Prawo* 1: 24–38.
- Pietrasz, Piotr. 2012. „Reformacyjne orzekanie przez wojewódzkie sądy administracyjne w przypadku sądowej kontroli decyzji i postanowień – uwagi de lege ferenda”. W *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa*. Red. Jerzy Bieluk, Adam Doliwa, Agnieszka Malarewicz-Jakubów, Teresa Mróz. 806–818. Warszawa: Temida 2.
- Pietrasz, Piotr. 2020. *Informatyzacja polskiego postępowania przed sądami administracyjnymi a jego zasady ogólne*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Romańska, Marta. 2003. „Realizacja prawa do sądu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (wybrane zagadnienia)”. W *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*. Red. Józef Filipek. 537–552. Bielsko-Biała: Wyższa Szkoła Administracji.
- Sadłowski, Michał Patryk. 2020. *Geneza, ustrój i orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego do 1989 r.* Praca doktorska napisana na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego pod kierunkiem naukowym prof. UW dr. hab. Roberta Jastrzębskiego, <https://www.wpia.uw.edu.pl/uploads/media/5ef0ac4084ea3/2200-dr-pr-91082402691.pdf?v1> [dostęp: 20.08.2021].
- Sieniuc, Magdalena. 2017. „Wartości leżące u podstaw modelu sądowej kontroli administracji publicznej”. W *Aksjologia prawa administracyjnego*. T. II. Red. Jan Zimmermann. 45–56. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Skoczylas, Andrzej. 2012. „Modele uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych w Europie”. *Państwo i Prawo* 10: 21–32.
- Szydło, Marek. 2013. „Opinia prawna na temat projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi”. Sejm VII kadencji, druk nr 1633. Warszawa.
- Tarno, Jan Paweł. 2006. W *Sądowa kontrola administracji*. Jan Paweł Tarno, Ewa Frankiewicz, Magdalena Sieniuc, Marek Szewczyk, Joanna Wyporska. Warszawa: Europejska Wyższa Szkoła Prawa i Administracji.
- Tarno, Jan Paweł. 2018. W *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*. Red. Wojciech Chróścielewski, Jan Paweł Tarno, Paweł Dańczak. Warszawa: Wolters Kluwer.

- Zimmermann, Jan. 2020. *Aksjomaty sądownictwa administracyjnego*. Warszawa: Wolters Kluwer.
Zimmermann, Jan. 2020. *Prawo administracyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer.
Zirk-Sadowski, Marek. 2021. „Wstęp”. *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 1–2: 9–12.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1926 r. Nr 68, poz. 400 ze zm.).
Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r., poz. 735).
Ustawa z 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 34, poz. 201).
Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2021 r., poz. 1540 ze zm.).
Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2019 r., poz. 2167 ze zm.).
Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.).
Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1271).
Ustawa z 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. z 2018 r., poz. 75).
Ustawa z 10 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r., poz. 183).
Ustawa z 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2015 r., poz. 658).
Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2021 r., poz. 422).
Ustawa z dnia 12 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r., poz. 934).