

# Spoleczna Komisja Kodyfikacyjna

## Zespół ds. reformy sądownictwa administracyjnego

w składzie:

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

r.pr. dr hab. *Cezary Banasiński*, prof. uczelni (UW)

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

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

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

dr *Mateusz Błachucki* (INP PAN)

## PODSTAWOWE ZAŁOŻENIA REFORMY SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO

*raport Zespołu*

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

Założeniem przyjętym przez autorów niniejszego raportu jest wskazanie podstawowych kierunków zmian przepisów ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, których celem byłoby **usprawnienie (zwiększenie efektywności)** funkcjonującego w chwili obecnej modelu sądownictwa administracyjnego.

Poprzez „usprawnienie sądownictwa administracyjnego” rozumiemy przede wszystkim dążenie do uzyskania przez jednostkę (lub inny podmiot będący adresatem określonych aktów

lub czynności organów administracji) rozstrzygnięcia sądowego opartego o jak najpełniejszą realizację gwarantowanego przez Konstytucję RP w art. 45 ust. 1 prawa do sądu. Prawo do sądu, wyrażające ideę zapewnienia każdemu uprawnienia do przedstawienia swojej sprawy **przed sądami, ma stwarzać gwarancje podejmowania sprawiedliwych, obiektywnych i słuszných rozstrzygnięć.** Prawo do sądu kieruje się wobec państwa, a jego konsekwencją jest powinność określonego działania po stronie władz publicznych.

**Każdy ma prawo do uzyskania rozstrzygnięcia w stosunkowo możliwie najkrótszym terminie.** W chwili obecnej czas oczekiwania na wydanie rozstrzygnięcia przez wojewódzki sąd administracyjny wynosi sześć miesięcy (wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły w 2017 r. w terminie do 3 miesięcy średnio 41,92% skarg na akty i inne czynności oraz bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania, zaś w terminie do 4 miesięcy załatwiono 56,03% spraw, a w terminie do 6 miesięcy 73,20% wskazanych skarg – jednak statystyka ta obejmuje również załatwienie skargi przez jej odrzucenie tuż po wpływie wskutek braków formalnych), zaś wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego ok. dwóch lat (w 2017 r. NSA załatwił 47,07% ogółu spraw w terminie do 12 miesięcy, a w terminie do 24 miesięcy 86,03%, jednak w odniesieniu do skarg kasacyjnych w terminie do 12 miesięcy załatwiono tylko 27,96% spraw – dane na podstawie „Informacji o działalności sądów administracyjnych w 2017 r., NSA, Warszawa 2018, s. 18 i 22). **Nie odbiega to znacząco od szybkości rozpoznawania spraw przez inne sądy administracyjne w Europie.** Należy jednak mieć na uwadze, że model sądownictwa administracyjnego w Polsce jest typowym modelem kasacyjnym. **Prawomocne zakończenie sprawy przed sądem administracyjnym nie oznacza w żaden sposób, że jednostka uzyska wyroku określający jej uprawnienia lub obowiązki administracyjnoprawne. Społeczeństwo oczekiwałoby w zasadzie modelu, w którym) oprócz kontroli rozstrzygano by i – co najważniejsze – ostatecznie kończono merytorycznie wniesioną sprawę.** Fundamentem braku zrozumienia społecznego dla zasad postępowania sądowniczoadministracyjnego zdaje się fakt, iż nawet wygrane postępowanie nie gwarantuje zmiany sytuacji skarżącego na lepsze, co dotyczy zwłaszcza efektów materialnych procesu.

W przyjętym w Polsce modelu jest to jednak obecnie niemożliwe. Sąd administracyjny nie posiada bowiem kompetencji reformatorycznych, czego efektem jest znaczne wydłużenie czasu potrzebnego do osiągnięcia ostatecznego wyniku. Taki stan rzeczy bywa negatywnie postrzegany. Treść wzorca konstytucyjnego nie daje dzisiaj możliwości wprowadzenia rozwiązań zakładających funkcjonowanie czystego modelu merytorycznego orzekania przez

sądy administracyjnego, co ma już miejsce w wielu państwach europejskich. Wprawdzie skarga wnoszona do sądu administracyjnego zapewnia zrealizowanie bezpośredniego celu zaskarżenia, którym jest obalenie kwestionowanego działania oraz jego skutków albo zwalczenie bezczynności, ale cel zasadniczy zostanie osiągnięty przez skarżącego dopiero wskutek ponownego załatwienia sprawy przez organ administracji.

W przekonaniu autorów raportu **dopuszczalne jest wprowadzenie rozwiązań instytucjonalnych – w ramach obecnie obowiązującej ustawy zasadniczej - dających możliwość sądowi administracyjnego znacznie szerszego stopnia ingerencji w treść sprawy administracyjnej**, zmierzającej do szybszego jej rozstrzygnięcia.

Prawo do sądu obejmuje również prawo do odpowiedniego (sprawiedliwego) ukształtowania postępowania sądowego. Powinno być to gwarantowane m.in. poprzez takie ukształtowanie zakresu kognicji sądów administracyjnych, która obejmie jak najszerszą grupę aktów i czynności administracyjnych oddziałujących na prawa podmiotowe obywateli i innych jednostek. Należy również „przybliżyć sprawę” do obywateli, gwarantując im możliwość udziału w postępowaniu w sądzie bez konieczności pokonywania nadmiernych trudności komunikacyjnych (właściwość miejscowa sądów).

Prawo do sądu obejmuje również tworzenie warunków do uzyskania rozstrzygnięcia wydanego przez sędziów najlepiej przygotowanych do rozstrzygania w tym zakresie.

Powyższe postulaty można zrealizować – w przekonaniu autorów raportu – poprzez zmianę regulacji prawnych o charakterze ustrojowym i procesowym. Zmianom w tych dwóch obszarach poświęcony jest niniejszy raport. Autorzy raportu uznali więc, że zaproponowane zmiany będą dotyczyć zarówno instytucji prawnych kształtujących urząd sądownictwa administracyjnego, jak i postępowanie przed sądami administracyjnymi. Przyjęto jednocześnie, że powyższe zmiany muszą być zgodne z obecnie obowiązującymi przepisami Konstytucji RP. Powinny one być przy tym możliwe do wprowadzenia w relatywnie krótkim czasie. Formułując rekomendacje uwzględniono przy tym rozwiązania skutecznie stosowane w innych państwach europejskich.

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

- 1) poszerzenie kognicji sądownictwa administracyjnego;
- 2) zmiana przepisów dotyczących właściwości miejscowej sądów pierwszej instancji;

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

Autorzy raportu uznają również, że istnieje konieczność ukształtowania wspólnych (dla sądownictwa powszechnego i administracyjnego) przepisów dotyczących:

- 1) statusu sędziów (sądów administracyjnych i sądów powszechnych);
- 2) odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów;
- 3) organizacji samorządu sędziowskiego;

**Poniżej zaprezentowane zostaną podstawowe zagadnienia do podjęcia dalszych prac w ramach reformy ustroju sądownictwa administracyjnego.**

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

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

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

Ustawodawca objął szczegółowe określenie „granic” sądowej kontroli administracji publicznej przedmiotem materii ustawowej (art. 3-5 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, dalej: „p.p.s.a.”). Co istotne, tak zakreślony zakres kognicji sądów administracyjnych jest skonstruowany w sposób enumeratywny, i to w przeważającej większości (art. 3 § 2 -2a) przez wskazanie rodzajów aktów lub czynności (określenie formy akty lub czynności) podlegających orzecznictwu sądów administracyjnych. Nie zmienia tego odesłanie do ustaw szczególnych przewidujących kognicję sądów administracyjnych, zawarte w art. 3 § 3 p.p.s.a., gdyż wskazane w nim przepisy również kreują katalog zamknięty. Podobnie art. 3 § 2 pkt 4, dotyczący tzw. innych aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa nie zawiera ogólnej klauzuli umożliwiającej zaskarżanie wszelkich innych niż wymienione enumeratywnie w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi aktów i czynności administracji publicznej. Potwierdza to również praktyka stosowania tego przepisu w orzecznictwie sądowoadministracyjnym.

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

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

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

Wskazać można również na fakt nieobjęcia właściwością rzeczową sądów administracyjnych przepisów administracyjnych innych niż akty prawa miejscowego (zob. np. wyrok NSA z dnia 4 września 2018 r., I OSK 2827/16, w którym sąd – odnośnie do przepisów administracyjnych w postaci Regulaminu Narodowego Centrum Nauki - stwierdził, że „*De lege lata* sąd administracyjny nie jest [...] uprawniony do wyeliminowania z obrotu prawnego tego rodzaju

pozakonstytucyjnego aktu prawa powszechnie obowiązującego”) oraz niektórych aktów normatywnych (np. zarządzenie o zakazie wejścia do lasu, obwieszczenie o wysokości opłat itd.). Również, mający stanowić swego rodzaju „furtkę” do zapewnienia kontroli nietypowych form działania administracji, art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., ograniczony został do kontroli aktów posiadających w istocie wszystkie cechy decyzji administracyjnej, a mimo to niebędących nią (zob. wyjaśnienia zawarte w uchwale NSA z dnia 3 września 2013 r., I OPS 2/13), gdy tymczasem sytuację jednostki mogą kształtować nie tylko akty władcze bezpośrednio wynikające z przepisów prawa.

Z tych względów **określenie właściwości rzeczowej sądów administracyjnych ujęte w art. 3 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi powinno zostać zastąpione klauzulą generalną.** Bazując na dorobku nauki i ustawodawstwa zachodniego, można zaproponować w tym przypadku klauzulę analogiczną do zawartej w niemieckiej ustawie określającej postępowanie przed sądami administracyjnymi:

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

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

Aby jednak nie doprowadzić do zapaści sądownictwa administracyjnego wywołanego nadmierną liczbą skarg, wzmocnienie zakresu przedmiotowego ochrony jednostek 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. Pozwoli to wyeliminować wieloletnie postępowania sądowniczoadministracyjne dotyczące aktów wpadkowych, procesowych – takich jak postanowienia – mogących być kontrolowanymi w ramach rozstrzygnięć docelowych (np. skarg na decyzje).

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

Należy rozważyć **zmianę zasad określania właściwości miejscowej sądów administracyjnych pierwszej instancji i przekazać przynajmniej część spraw (określonych rodzajowo) do**

**rozpatrywania sądom właściwym ze względu na miejsce pobytu lub siedziby wnoszących skargę** (obecnie zasadniczo jest to sąd właściwy dla miejsca siedziby organu, który wydał decyzję w ostatniej instancji). Chodziłoby o zmniejszenie spraw rozpatrywanych przez WSA w Warszawie (*de facto* jego „odciążenie”).

W naszym przekonaniu, **do kategorii spraw, rozpoznawanych według miejsca pobytu (zamieszkania) wnoszącego skargę, należałoby zaliczyć sprawy dotyczące cudzoziemców, sprawy socjalne oraz sprawy z zakresu oświaty**. W tych przypadkach należałoby wprowadzić wyjątek od zasady określającej właściwość miejscową sądu administracyjnego, w ten sposób, aby we wskazanej kategorii spraw była ona ustalana **według siedziby organu I, a nie II instancji**. Omawiane kategorie spraw należą zaś do tych, w których cenne jest uwzględnienie specyfiki lokalnej (sprawy socjalne oraz szkolne) lub zachowanie bliskości granicy (sprawy cudzoziemskie). Zmiana ta odpowiada także na postulaty decentralizacyjne.

### **3) Powołanie wydziałów wyspecjalizowanych sądu pierwszej instancji w strukturze sądownictwa administracyjnego**

Konieczne wydaje się również **ustanowienie wydziałów wyspecjalizowanych wojewódzkich sądów administracyjnych**. Objęłyby one m.in. sprawy należące już do jurysdykcji sądów administracyjnych (np. sprawy dotyczące obrotu papierami wartościowymi, prawa bankowego i in.). Dotyczyłoby to również spraw dotyczących cudzoziemców, spraw socjalnych oraz spraw z zakresu oświaty. Jednocześnie w tych sprawach zapewniona powinna być przyspieszona ścieżka rozpoznawania spraw przez NSA.

Potrzebę wyspecjalizowanych wydziałów do kontroli **w sprawach administracyjnych dotyczących cudzoziemców** można łączyć z koniecznością **zapewnienia szybkiego rozpoznawania spraw**, o których traktują: 1) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (wersja przekształcona) (Dz. Urz. UE L 180 z 29.06.2013, str. 60), zwanej dalej „dyrektywą 2013/32/UE” oraz 2) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (Dz. Urz. UE L 180 z 29.06.2013, str. 96). Ponadto potrzeba ta będzie coraz większa wobec konsekwencji objęcia kontrolą sądowoadministracyjną spraw wizowych wskutek wyroku TS UE z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie *Soufiane El Hassani* przeciwko Ministrowi Spraw Zagranicznych

(sygn. akt C-403/16), co zgodnie z informacjami samego Naczelnego Sądu Administracyjnego oznaczać będzie znaczący wpływ spraw (zob. uwagi zgłaszane do projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, druk sejmowy Sejmu VII kadencji nr 2908). Sprawy te nie tylko wymagają szybkiego rozpoznania, ale także częstokroć obecności tłumacza, jak też znajomości specyfiki faktycznej i prawnej dotyczącej kraju pochodzenia cudzoziemca. Jednocześnie, istotnym ich elementem są regulacje prawa międzynarodowego oraz konieczność przestrzegania standardów wynikających z ochrony praw człowieka.

Podobnie szybkość rozpoznawania spraw jest kluczowa przy **szeroko rozumianych sprawach edukacyjnych**, w których wskutek upływu czasu dobro będące przedmiotem ochrony traci wartość. Tytułem przykładu, zbyt późne rozpoznanie sprawy dotyczącej odmowy przyjęcia do szkoły skutkuje tym, że takie dziecko podejmie już naukę w innej szkole. Podobnie zwłoka w rozpoznaniu sprawy studenta np. dotyczącej przyznania stypendium rektora może wpłynąć na prawa podmiotowe osoby ubiegającej się o takie świadczenie. W przypadku kontroli odmowy przyjęcia na studia wyższe prawomocny wyrok sądu potrafi zapaść już po kolejnej rekrutacji (np. w sprawie o sygn. akt I OSK 1172/17 NSA w sprawie wyroku dotyczącego decyzji z listopada 2016 r. wydał orzeczenie dopiero w dniu 22 stycznia 2019 r.; w sprawie ze skargi na decyzję z lutego 2015 r. WSA w Warszawie wyrok o sygn. akt II SA/Wa 724/15 wydał dopiero 4 marca 2016 r.). Do właściwości takich wydziałów powinny należeć także **wszelkie kwestie dotyczące zakładów administracyjnych, w tym odmowy przyjęcia (wstępu) do nich**. Również z uwagi na podobieństwo znaczenia szybkości rozpoznania sprawy wskazany wydział powinien rozpatrywać **sprawy dotyczące przyjęcia na aplikacje**.

Szybkość rozpoznania sprawy ma też istotne znaczenie w sprawach z zakresu pomocy społecznej, w których zwłoka w jej udzieleniu ma istotne skutki dla osoby zainteresowanej. Znane są przypadki, w których decyzja dotycząca zasiłku na zakup węgla na daną zimę rozpatrywana jest przez sąd dopiero po roku, kolejnej jesieni (zob. np. wyrok NSA z dnia 26 września 2018 r., I OSK 785/18; wyrok NSA z dnia 16 maja 2018 r., I OSK 179/18), a nawet, gdy takie sprawy nie są zakończone nawet po trzech latach (zob. wyrok NSA z dnia 12 maja 2017 r., I OSK 265/16). Warto zaznaczyć, że w Niemczech wskazaną materią zajmuje się odrębny pion sądownictwa z *Bundessozialgericht*. Wydaje się jednak, że w polskich warunkach dostateczne będzie powołanie wyspecjalizowanego wydziału.



#### **4) Zmiana modelu rozstrzygnięcia spraw antymonopolowych i regulacyjnych i przekazanie ich do kognicji sądów administracyjnych**

Zasadna wydaje się **zmiana modelu rozstrzygnięcia spraw z zakresu ochrony konkurencji i regulacji sektorowej oraz ich przekazanie do pełnego trybu administracyjnego wraz z poddaniem ich trybowi kontroli sądu administracyjnego.**

Przyjęty obecnie w polskim porządku prawnym model ochrony konkurencji (w tym również model rozstrzygnięcia o sprawach z zakresu regulacji sektorowej) oparty jest na współistnieniu dwóch odrębnych trybów rozstrzygnięcia spraw antymonopolowych oraz spraw z zakresu regulacji sektorowej (energetyki, telekomunikacji i poczty czy transportu kolejowego). W pierwszym etapie, sprawa jest rozstrzygnięta w drodze decyzji administracyjnej przez właściwy organ administracji publicznej, zaś na ewentualnym etapie jej weryfikacji strona postępowania uzyskuje uprawnienie do skierowania środka odwoławczego na drogę sądownictwa powszechnego. Terminologię „procedury hybrydowej” przyjmuje się od lat dosyć powszechnie na określenie procedur opartych o mieszany administracyjno-sądowy system rozstrzygnięcia.

Trwająca dyskusja na forum publicznym nad ewentualną zmianą kształtu systemu weryfikacyjnego rozstrzygnięć tychże organów jest ukierunkowana na ewentualną możliwość rozważenia rezygnacji z możliwej drogi ich weryfikacji przed sądem powszechnym. Zmiana powyższa związana jest z dążeniem do przyjęcia typowej dla weryfikacji rozstrzygnięć wydawanych przez organy administracji publicznej ścieżki opartej na systemie kontroli sądów administracyjnych. Pierwszym jej efektem stało się podjęcie prac w 2009 i 2010 r. nad nowelizacją Kodeksu postępowania cywilnego oraz kilku innych ustaw, której zamierzeniem jest wyłącznie częściowe spełnienie tychże postulatów. Nie zakończyły się one jednak sukcesem.

Każde działanie ustawodawcy, zmierzające do jednoznacznego „normatywnego przesądzenia” o umiejscowieniu danej sprawy (w tym sprawy antymonopolowej, czy też sprawy z zakresu regulacji sektorowej), powinno być oparte o racjonalne przesłanki. Dotychczasowe występowanie dwóch różnych trybów rozpatrywania omawianych spraw wywołuje poważne wątpliwości. Są one związane głównie z rzeczywistym charakterem i stosunkiem obu tak odmiennych w swej istocie i konstrukcji współistniejących trybów proceduralnych. Swoista koegzystencja dwóch reżimów prawnych w zakresie rozstrzygnięcia spraw antymonopolowych oraz regulacji sektorowej powoduje, iż nie można wskazać w jednoznaczny sposób, czy sprawy

te należą w pełni do kompetencji administracji rządowej. Sprawy ochrony konkurencji oraz sprawy z zakresu regulacji sektorowej pozostają jednakże immanentnie związane z funkcjonowaniem administracji publicznej jako takiej, wraz ze wszystkimi wynikającymi z tego konsekwencjami – również w zakresie funkcjonowania modelu proceduralnego służącego ich rozstrzygnięciu.

Nie ma wątpliwości co do tego, że ewentualne zniesienie trybu odwoławczego od decyzji Prezesa UOKiK oraz regulatorów rynku powinno pociągać za sobą **stworzenie systemu weryfikacji rozstrzygnięć w trybie administracyjnym**.

Rezygnacja z trybu weryfikacji rozstrzygnięć na drodze powództwa przed sądem powszechnym i wprowadzenie modelu kontroli przez sądy administracyjne nad wszelkimi przejawami aktywności tychże organów spowoduje, iż sprawa antymonopolowa (regulacyjna) wszczynana w interesie publicznym pozostanie wyłącznie w sferze aktywności administracji publicznej, a sąd administracyjny będzie mógł jedynie przeprowadzić kontrolę tejże aktywności w oparciu o kryterium legalności.

Opowiadamy się jednocześnie za stworzeniem **odrębnego organu odwoławczego o charakterze administracyjnym**, którego zadaniem byłoby rozpatrywanie środków weryfikacyjnych od rozstrzygnięć (lub bezczynności) organu antymonopolowego oraz regulatorów rynku z jednoczesnym przyjęciem administracyjnoprawnej drogi weryfikacji rozstrzygnięć wydawanych przez Prezesa UOKiK oraz regulatorów rynku. Za rozwiązanie odpowiadające potrzebom uznać należy powołanie kolegialnego organu administracji publicznej odpowiedzialnego za rozpatrywanie odwołań od decyzji Prezesa UOKiK oraz rozstrzygnięć organów regulacyjnych (mógłby nosić nazwę **Rady Ochrony Konkurencji i Regulacji Sektorowej**). Organ taki rozpatrywałby odwołania od decyzji i zażalenia na postanowienia<sup>1</sup> wydane przez Prezesa UOKiK oraz regulatorów rynku. Przysługiwałyby mu uprawnienia organu wyższego stopnia w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. W skład tego organu weszłyby, powoływane przez Sejm, osoby wyróżniające się wiedzą i doświadczeniem praktycznym w zakresie ochrony konkurencji (prawnicy, ekonomiści). **Z uwagi na fakt, że cały ciężar orzekania merytorycznego spoczywałby na Radzie, jej członkowie powinni mieć status porównywalny do statusu sędziów ze wszystkimi tego konsekwencjami.**

---

<sup>1</sup> Z wyjątkiem postanowień w przedmiocie przeszukań u przedsiębiorców, które to weryfikowałby ewentualnie sąd karny.

Rozstrzygnięcia wydawane w postępowaniu przed odwoławczym organem administracji podlegałyby następnie skardze do sądu administracyjnego. Celowym byłoby utworzenie odrębnego wydziału przy Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym, odpowiedzialnego za rozstrzyganie spraw z zakresu ochrony konkurencji oraz spraw regulacyjnych. Skarga kasacyjna orzeczenia sądu przysługiwałaby do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Przyjęcie pełnego modelu administracyjnego, opartego jednocześnie o założony system sądowej kontroli działalności administracji wydaje się zasadne, co więcej spójne z całością konstrukcji systemu administracji publicznej w Polsce oraz przyjętą odpowiedzialnością określonych podmiotów aparatu administracyjnego za poszczególne segmenty polityki rządu. „Pełen” udział administracji publicznej w podejmowaniu władczych rozstrzygnięć w sprawach związanych z ochroną konkurencji oraz regulacją sektorową stwarza bowiem możliwość skuteczniejszej ochrony (podejmowanej w interesie publicznoprawnym) konkurencji na rynku, zapewniającej w dalszej kolejności wypełnienie innych celów stojących przed regulacją antymonopolową i regulacjami sektorowymi.

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

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

Warunki do rozszerzenia orzekania merytorycznego są w Polsce ograniczone kontrolnym charakterem sądownictwa administracyjnego wynikającym z art. 184 Konstytucji. Wszelako oczekiwaniem obywateli jest, aby po wielomiesięcznym oczekiwaniu na wyrok otrzymać konkretną wypowiedź sądu co do przysługujących im praw lub nałożonych obowiązków. **Konieczność wieloletniego dochodzenia przez obywateli jednoznacznego rozstrzygnięcia w tym zakresie stanowi ich źródło frustracji.** Jednostka udająca się do sądu oczekuje, że rozstrzygnie on jej sprawę, w której pozostaje ona w sporze z organem lub innymi stronami. Skarżący oczekuje przede wszystkim, aby w sądzie administracyjnym uzyskać odpowiedź

dotyczącą swej sytuacji prawnej – ciężących na niej prawach i obowiązkach, których urzeczywistnienie lub wykonanie wiąże się z działaniem lub bezczynnością organu.

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

**5.2. Konieczne jest zatem poszerzenie, w granicach obecnie obowiązującej Konstytucji, uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych do rozstrzygnięcia o sytuacji administracyjnej jednostki.** Z tych względów proponowane są następujące rozwiązania:

**a) Na wzór rozwiązań austriackich sąd administracyjny powinien orzekać merytorycznie w sprawie, gdy stan faktyczny jest pewny albo gdy samodzielne ustalenie stanu faktycznego przez sąd uzasadniają względy szybkości lub 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. Jednocześnie orzekanie merytoryczne w tym zakresie nie rzutuje na politykę administracyjną, albowiem rozstrzygnięcie sprawy nie zależy od woli organu czy sądu, lecz wynika z przepisów prawa; rozstrzygnięcie ma bowiem charakter deklaratoryjny bądź też wprowadzie konstytutywny, to jednak oczywisty, gdyż inne rozstrzygnięcie w sprawie nie może zapaść.

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

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

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

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

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

**5.4.** Proponujemy także **wprowadzenie instytucji umożliwiającej wymierzanie przez sądy administracyjne grzywien czy zasądzania sumy pieniężnej nie tylko w nominalnej wysokości (jak ma to miejsce obecnie), lecz przez powiązanie jej z okresem (np. 500 złotych za każdy dzień stwierdzonej beczynności czy dalszej zwłoki w wykonaniu**

wyroku). Ponadto, na wzór sądów francuskich **uzasadnione jest umożliwienie wydawania przez sądy administracyjne tzw. postanowień prowizorycznych**, tj. określających wysokość grzywny/sumy pieniężnej, która zostanie niezwłocznie zasądzona, jeżeli organ nie wykona terminowo wyroku sądu administracyjnego. Wzmocni to efektywność egzekwowania terminowego działania przez organy administracji i poszanowania wyroków sądów administracyjnych.

**5.5.** Za wprowadzeniem pierwiastków merytorycznego rozstrzygnięcia przez sądy administracyjne podążać powinna **zmiana dotycząca treści orzeczenia sądu administracyjnego**. Obecnie składa się ono z sentencji i uzasadnienia. Elementem tego drugiego, w przypadku uwzględnienia skargi, są wytyczne dla organu. W praktyce sądów pojawiają się jednak uzasadnienia albo niezawierające wyraźnych wytycznych, albo niejasne, albo sprowadzające się po zawiłym wywodzie do obowiązku jego uwzględnienia w sprawie. Z tych względów wytyczne powinny być określone jako odmienny od uzasadnienia i samej sentencji element orzeczenia, w którym sąd administracyjny powinien szczegółowo i konkretnie opisać dalsze czynności, jakie podjąć powinien organ administracji oraz jakie rozumienie określonych pojęć zobowiązany jest przyjąć – nawet jeśli będzie to oznaczać częściową rekapitulację uzasadnienia prawnego orzeczenia.

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

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

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

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

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

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

W chwili obecnej mediacja w postępowaniu sądowoadministracyjnym jest instytucją w praktyce niewykorzystywaną. Postulujemy zmianę modelu mediacji w postępowaniu sądowoadministracyjnym i „przesunięcie” jej do momentu między wniesieniem skargi a jej przekazaniem do sądu pierwszej instancji. W takim założeniu, mediacja byłaby przeprowadzana, ale wyłącznie na wniosek strony. Mediacja byłaby prowadzona przez mediatorów wpisanych na listę sądu okręgowego.

Należy również rozważyć, czy w niektórych kategoriach spraw mediacja nie powinna mieć charakteru obligatoryjnego. Mogłoby to dotyczyć spraw z zakresu pomocy społecznej oraz prawa oświatowego.

## 8) Zwiększenie efektywności kontroli sądowej

**8.1.** Częstym problemem dla jednostek jest „ucieczka” organów administracji od merytorycznego załatwienia ich spraw przez nieuznawanie ich za podmioty posiadające przymiot strony. Obecnie rozstrzygnięcie prawomocnie określające przymiot strony negowany przez organ może zapaść nawet po ponad trzech latach (przy uwzględnieniu czasu oczekiwania na rozpoznanie skargi kasacyjnej przez NSA). Wówczas postępowanie, w którym jednostka powinna była mieć przymiot strony, jest zwykle dawno zakończone i udział w nim utracił swój sens (np. wykonano pozwolenie na budowę stawiając blok z pominięciem przymiotu strony sąsiada). Taka sytuacja jest nie do pogodzenia z wymogami państwa praworządnego i zasadą zaufania obywatela do państwa. Z tych względów **proponujemy odpowiednio zmodyfikowane rozciągnięcie instytucji sprzeciwu w postępowaniu sądownoadministracyjnym na postanowienia wydawane na podstawie art. 61a oraz art. 149 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego, jak również na decyzje odmawiające uchylenia decyzji dotychczasowej po wznowieniu postępowania (art. 151 § 1 pkt 1 K.p.a.) z uwagi na to, że strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu (art. 145 § 1 pkt 4 K.p.a.)**. W ramach tego nowego rodzaju sprzeciwu sąd weryfikowałby jedynie kwestie istnienia po stronie skarżącego przymiotu strony w postępowaniu administracyjnym. Rozwiązanie to wydatnie wzmocni ochronę interesów indywidualnych.

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

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



## 9) Wstępna kontrola skargi kasacyjnej

Na prawo do sądu należy spoglądać nie tylko wertykalnie, ale i horyzontalnie. Każda kolejna przyjęta do rozpoznania przez sąd skarga oznacza, że przy niezmienionych możliwościach orzeczniczych sądu administracyjnego rozpoznanie innych skarg nastąpi później. Z tych względów, w interesie samych jednostek i odpowiadające prawu do sądu, jest eliminowanie skarg i skarg kasacyjnych oczywiście bezzasadnych, będących nadużyciem trybu dostępu do sądu administracyjnego i absorbujących niepotrzebnie ograniczone siły wymiaru sprawiedliwości.

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

Przewidziane rozwiązanie miało służyć odmowie przyjęcia do merytorycznego rozpoznania skarg kasacyjnych oczywiście bezzasadnych, pieniacych, wnoszonych w złej wierze lub przy braku rozważenia zasadności sięgnięcia po środek odwoławczy. Proponowano ponadto wprowadzenie przepisu przewidującego możliwość odmowy przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania przez NSA w sytuacji, gdy sąd stwierdzi, że zachodzą przyczyny określone w art. 179a § 1, tzn. nadużycie prawa do skargi kasacyjnej lub oczywisty brak usprawiedliwionych podstaw do jej wniesienia. O odmowie przyjęcia do rozpoznania skargi orzekać miał NSA jednoosobowo na posiedzeniu niejawnym, a uzasadnienie postanowienia miało zawierać jedynie zwięzłe wyjaśnienie podstawy prawnej z przytoczeniem przepisów prawa. Na postanowienie to przysługiwać miało zażalenie rozpoznawane w składzie 3 sędziów NSA.

Ówczesnie ustawodawca ostatecznie nie zdecydował się na przyjęcie tych rozwiązań; jednak z perspektywy czasu działanie to uznać należy za pochojne, o czym świadczy wciąż długi okres oczekiwania skarżących kasacyjnie na uzyskanie orzeczenia w swych sprawach, jak też mnogość orzeczeń NSA łatwo prowadząca do rozbieżności w judykaturze.

#### **10) Status sędziego sądu administracyjnego**

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

#### **11) Przygotowanie do zawodu sędziego i doskonalenie kwalifikacji zawodowych**

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

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

radcowska czy adwokacka, gdyż ich program skupiony był dotychczas głównie na aspektach prawa i postępowania cywilnego czy karnego.

Mając zatem na uwadze wskazania Sądu Najwyższego, jak też potrzebę jednoznacznego i obiektywnego potwierdzenia poziomu kandydatów na sędziów sądu administracyjnego w celu wykluczenia medialnych zarzutów o politycznych preferencjach, arbitralności czy stronnictwo przy wyborze kandydatów, należy uzupełnić art. 6 i art. 6a Prawa o ustroju sądów administracyjnych o wymóg zaliczenia rocznego kursu sędowoadministracyjnego. Kurs ten powinien być organizowany i prowadzony przez fachowy podmiot – Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury, w której powstałby odrębny sędowoadministracyjny pion. Z uwagi na akcentowany w orzecznictwie TK i SN wymóg zapewnienia równego dostępu do służby publicznej w charakterze sędziego, dostęp do kursu również powinien spełniać wymogi art. 60 Konstytucji.

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

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

## 12) Aparat pomocniczy (referendarze sądowi, asystenci sędziów, urzędnicy sądowi)

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

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

Konieczne jest też zapewnienie dalszych możliwości kariery prawniczej przez doświadczonych, starszych stażem asystentów sędziów i referendarzy. Brak takiej ścieżki prowadzi do odpływu tych pracowników aparatu sądowego do zawodów radcy prawnego czy adwokata. Tego rodzaju **fluktuacja kadry nie sprzyja efektywnej pracy sądowej oraz jest przedmiotem krytycznej oceny sędziów**, którzy wolą współpracować ze sprawdzonym asystentem czy referendarzem. Rozważać zatem należy wprowadzenie dla nich dodatkowych szczebli kariery (np. rzecznika generalnego sądu administracyjnego) albo wprost wpisania tej

kategorii osób do grona uprawnionych do pełnienia urzędu asesora w art. 6a § 1 pkt 2 Prawa o ustroju sądów administracyjnych.

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

#### **14) Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów sądów administracyjnych**

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

Konieczne jest wypracowanie wspólnej koncepcji modelu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów sądów powszechnych i administracyjnych