

„Jest dobrze. Będzie jeszcze lepiej, szybciej i skuteczniej”

Felieton prof. Romana Hausera opublikowany w Dzienniku Gazecie Prawnej z dnia 17 kwietnia 2015 r.

Stało się. Nowelizacja ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi została uchwalona i po 3 miesiącach od dnia opublikowania w Dzienniku Ustaw stanie się prawem obowiązującym. Po 12 latach funkcjonowania sądownictwa administracyjnego w dwuinstancyjnej i dostosowanej do wymogów konstytucji formule nadeszła pora na refleksję, czy regulacje prawne stanowione ponad 14 lat temu wciąż się sprawdzają. Wydaje się, że to odpowiednia pora na ocenę, czy pewne kwestie nie wymagają doprecyzowania, a być może niektóre instytucje na skutek dynamicznie zmieniających się warunków społecznych i prawnych należy zmodyfikować, zaś martwe przepisy – uchylić. Polskie sądy administracyjne osiągnęły sprawność orzekania wartą podkreślenia: sprawy przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi są załatwiane średnio w ciągu 3–4 miesięcy, a przed Naczelnym Sądem Administracyjnym – 13–14 miesięcy. To sukces reformy z 2004 r. i wynik lokujący nas w czołówce krajów europejskich. Polskie sądy administracyjne zajmują drugie miejsce w UE (po Estonii) pod względem sprawności postępowania (dla przykładu przeciętny termin oczekiwania na rozpoznanie sprawy przez sąd administracyjny drugiej instancji wynosi we Francji 5 lat, a w Niemczech – 4 lata).

Ale wpływ spraw ciągle wzrasta, rosną też oczekiwania społeczeństwa. Przeciętny obywatel nie jest zainteresowany statystyką sprawności sądów. Obywatel czy przedsiębiorca, idąc do urzędu, oczekuje szybkiego uzyskania

finalnego rozstrzygnięcia swojej sprawy. A niejednokrotnie zdarzało się, że ta sama sprawa krążyła między organami administracji różnych stopni, a następnie między sądami administracyjnymi obu instancji. Wynika to z tego, że organ nie chce uznać kierunku wykładni sądu bądź też niewłaściwie tę wykładnię stosuje. A kiedy obywatel latami nie może uzyskać np. pozwolenia na budowę, bo jego sprawa wędruje z urzędu do urzędu, naturalne staje się, że traci zainteresowanie rozstrzygnięciem, a swoje potrzeby mieszkaniowe zaspokoi w inny sposób. Długotrwałe oczekiwanie na orzeczenie powoduje, że strona – kiedy już w końcu usłyszy wyrok – nie jest nim zainteresowana.

Obserwujemy w sądach przypadki spraw, które na poziomie orzekania przez organy administracyjne wielokrotnie podlegają orzeczeniom kasacyjnym: organ wydaje decyzję, organ wyższego stopnia ją uchyla kilka razy. A przecież kiedy mamy do czynienia z niebudzącym wątpliwości stanem faktycznym, można byłoby nakazać wydawanie decyzji administracyjnej o określonej treści.

Wnioski o potrzebie dyscyplinowania administracji i skuteczniejszego działania sądów administracyjnych miałem okazję podnosić podczas prezydenckiego Forum Debaty Publicznej „Sprawne i służebne państwo”. Stały się one także przesłanką inicjatywy nowelizacji przepisów o postępowaniu sądowoadministracyjnym, wniesionej przez prezydenta RP 11 lipca 2013 r.

Nowelizacja ta przewiduje wiele instytucji procesowych, które spowodować mają, że postępowanie przed sądami administracyjnymi będzie przede wszystkim skuteczniejsze, a obywatel szybciej uzyska finalne rozstrzygnięcie. Zmiany przewidują uprawnienia autokontrolne

dla wojewódzkich sądów administracyjnych (WSA). Uzyskają one możliwość uwzględniania skarg kasacyjnych i ponownego rozpoznania spraw, w których podstawy skargi okażą się oczywiście uzasadnione. W tych przypadkach czas postępowania znacznie się skróci i nie będzie potrzeby angażowania NSA. Zwiększy się też zakres reformatoryjnego orzekania przez NSA: zasadą ma być zmiana zaskarżonego wyroku bez konieczności odsyłania sprawy do ponownego rozpoznania przez WSA. Ponadto, na wniosek strony i przy akceptacji drugiej strony, skargi kasacyjne będą mogły być rozpoznawane na posiedzeniu niejawnym. Zmianie podlegać będą zasady dyscyplinowania czy wręcz karania organów grzywną za brak realizacji ciążących na nich obowiązków: praktyka wskazuje, że pożądane jest umożliwienie szerszego orzekania grzywny z inicjatywy sądu. Należy oczekiwać, że regulacje w tym zakresie przyniosą skutek, bo zwykle sankcje finansowe są bardziej dotkliwe i wyraźniej przemówią do pracowników organów. Nowela przewiduje ponadto konieczność zawiadomienia sądu o wykonaniu wyroku w terminie siedmiu dni od daty wydania decyzji, a gdy organ nie zawiadomi o rozstrzygnięciu, sąd będzie mógł nałożyć na niego grzywnę.

Założeniem nowelizacji jest również zwiększenie uprawnień orzecznich referendarzy sądowych, co ma przyczynić się do zmniejszenia obciążenia sędziów. Wprowadzenie tych rozwiązań powinno doprowadzić przede wszystkim do jeszcze większego usprawnienia procesu rozpoznawania sprawy administracyjnej.

O tym, jak bardzo oczekiwana jest nowelizacja świadczy to, że za przyjęciem projektu głosowały niemalże wszystkie frakcje polityczne: jedynie 6 posłów było przeciwnych uchwaleniu tej ustawy, przy 276 głosach „za” i 91 wstrzymujących się.

Żyjemy w świecie mediów elektronicznych, cyfryzacja wkracza także w sądownictwo administracyjne. Odpowiednie zmiany w tym zakresie wejdą w życie w 2017 r. i spowodują całkowitą informatyzację postępowania przed tymi sądami. Odtąd postępowanie – od wpływu skargi po wydanie wyroku – toczyć się będzie z użyciem nowoczesnych technologii. Obywatel bez wychodzenia z domu będzie miał możliwość np. przeglądania akt. Informatyzacja postępowań to także ogromne wyzwanie dla sądów. Należy je odpowiednio przygotować pod względem technologicznym i organizacyjnym, by mogły w sposób bezpieczny przyjmować i wysyłać dokumenty elektroniczne.

Często narzekamy na administrację, podkreślamy przerost zatrudnienia, biurokrację itp. Przepisy i procedury to nieodłączny element współczesnych struktur państwowych, ale należy pamiętać, że są one tworzone dla ludzi i powinny być formułowane w sposób prosty i zrozumiały. Bo kiedy chory człowiek idzie do lekarza, mniej go interesują medyczne procedury, a bardziej to, czy spotka dobrego specjalistę, który zaleci skuteczny lek o szybkim działaniu, a także będzie miał zwyczajną, ludzką empatię. Podobnie w sporze z administracją: człowiek idąc do urzędu, liczy na to, że jego sprawa będzie załatwiona szybko i skutecznie, a także, że po drugiej stronie okienka, urzędniczego biurka czy sędziowskiego stołu spotka przyjaznego i kompetentnego człowieka, który po ludzku zajmie się jego sprawą. Urzędnik czy sędzia muszą przestrzegać prawa, ale przede wszystkim w każdej sprawie, nawet tej najbardziej skomplikowanej, muszą widzieć człowieka. A swoje decyzje uzasadniać umiejętnie i po ludzku, a nie zasłaniać się jedynie brzmieniem przepisu.