

Osądzamy spory obywateli z państwem, ale go nie zastąpimy

Wywiad z Jackiem Chlebny Prezesem Naczelnego Sądu Administracyjnego opublikowany w dzienniku Rzeczpospolita w dniu 22 kwietnia 2024 r.

Od 20 lat dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne działa bardzo sprawnie, ale proponujemy zmiany, które ułatwią pracę sądów, zwłaszcza przyspieszą załatwianie spraw przez NSA. Dostrzegam też problem statusu sędziów powołanych po 2018 r., ale musi się nim zająć władza ustawodawcza, a nie sędziowie – uważa prof. Jacek Chlebny Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Aleksandra Tarka: W tym roku mija 20 lat od reformy sądownictwa administracyjnego, która dostosowała je do konstytucyjnego wymogu dwuinstancyjności. Czy z perspektywy tych dwóch dekad można powiedzieć, że był to sukces?

Prof. Jacek Chlebny: Nie mam najmniejszych wątpliwości, że reforma sądownictwa administracyjnego to duży sukces. Pod względem sprawności i szybkości orzekania sądy administracyjne wyróżniają się na tle polskiego wymiaru sprawiedliwości. Nie odbiegają też od standardów europejskich, a nawet plasują się w unijnej czołówce. I nie są to gołosłowne deklaracje. Statystyki za ubiegły rok potwierdzają, że aż 74 proc. spraw udaje się prawomocnie zakończyć w okresie do czterech miesięcy przed sądami pierwszej instancji. Oznacza to, że w tych sprawach nie są wnoszone środki zaskarżenia do NSA, w związku z tym ochrona w sądach administracyjnych jest skuteczna i udzielana bardzo szybko.

Czyli można powiedzieć, że aż trzy czwarte skarżących, którzy skarżą się na poczynania polskich urzędników, jest zadowolonych z wyroków Wojewódzkich Sądów Administracyjnych (WSA)?

Tak. Potwierdza to fakt, że tak dużo skarżących – obywateli, przedsiębiorców czy podatników nie korzysta z możliwości zaskarżenia wyroku WSA do sądu drugiej instancji. Można więc domniemywać, że są przekonani o tym, iż sąd pierwszej instancji w sposób pełny, rzetelny i sprawiedliwy rozpoznał ich sprawę. Co istotne, udało mu się uzasadnić swoje rozstrzygnięcie w sposób przekonujący i to bez względu na to, czy ono jest pozytywne, czy negatywne.

Nie ma innych powodów, np. finansowych?!

W przypadku sądownictwa administracyjnego nie ma żadnych podstaw do twierdzenia, że niekorzystanie z prawa do zaskarżenia wynika z barier finansowych. Opłaty sądowe, w tym wpisy, od 20 lat nie były zmieniane i są ustanowione na stosunkowo niskim poziomie. Ponadto procedura sądowno-administracyjna przewiduje instytucję prawa pomocy w postaci zwolnienia z kosztów oraz ustanowienia pełnomocnika z urzędu. Skarżący, który nie ma środków finansowych, może złożyć wniosek o zwolnienie od kosztów sądowych, czy przydzielenie profesjonalnego

pełnomocnika. Nie mam żadnych sygnałów, żeby sądy utrudniały, czy ograniczały dostęp do pomocy prawnej. Każdy wniosek jest rozpoznawany indywidualnie i rzetelnie, a formalności nie są skomplikowane. Owszem, wymaga to wypełnienia specjalnego formularza i podania stosownych danych, ale to niezbędne minimum, bo chodzi przecież o pomoc państwa. Co istotne, z pomocy prawnej może skorzystać nie tylko osoba fizyczna, ale też przedsiębiorca. Warto też przypomnieć, że wszczęcie postępowania przed WSA nie wymaga reprezentowania strony przez profesjonalnego pełnomocnika. Skarżący może sam sporządzić skargę, a sąd z urzędu ma obowiązek w pełnym zakresie zbadać legalność zaskarżonej decyzji, aktu czy ocenić bezczynność organu administracji.

Obywatel może więc liczyć, że nawet jeśli nie zna się na prawie, jego sprawa zostanie wszechstronnie prześwietlona pod kątem zgodności z prawem?

Tak, przy czym to nie jest kwestia oczekiwań, ale procesowa gwarancja. To wyklucza ryzyko przegrania sprawy tylko z tego powodu, że ktoś nie jest prawnikiem, nie zna się na przepisach i sam przygotowuje skargę do sądu pierwszej instancji. Co więcej skarżący, który decyduje się na skorzystanie z prawa do sądu w przypadku pierwszej instancji, nie ryzykuje tym, że w razie przegranej zostanie obciążony kosztami procesu. Zasadą orzekania o zwrocie kosztów postępowania przed sądem pierwszej instancji jest to, że w razie wygranej przez skarżącego zostaną mu zwrócone koszty, w tym poniesionego wpisu i związane z reprezentacją pełnomocnika. A gdy przegra, nie będzie miał obowiązku zwracać kosztów postępowania organowi administracji publicznej. Nawet, gdyby ten poniósł olbrzymie koszty i wygrał sprawę, to obywatel nie ma ryzyka poniesienia tych kosztów. To bardzo ważna gwarancja, bo w innych postępowaniach sądowych, np. cywilnym, trzeba liczyć się z koniecznością zwrotu kosztów w przypadku przegranej, co może być czynnikiem paraliżującym przed dochodzeniem swoich racji przed sądem.

Wystąpił Pan do Premiera o zmianę rozporządzenia regulującego koszty sądowe. Dlaczego?

Opłaty sądowe, w tym wpisy od skarg kasacyjnych, nie były zmieniane od 20 lat. W tym czasie mieliśmy inflację i znaczący wzrost różnych kosztów. Obowiązujące wpisy sądowe są stosunkowo niskie. Przykładowo w skomplikowanych sprawach interpretacyjnych wynoszą zaledwie 200 zł. Ponadto zasadą jest, że wpis od skargi kasacyjnej stanowi połowę wpisu od skargi do WSA. Wydaje się, że powinno być raczej odwrotnie.

Czekają nas duże podwyżki?

Podwyżki będą dotyczyć tylko wpisów stałych i będą umiarkowane. Nie obejmą wpisów stosunkowych, które są zależne od wartości przedmiotu sporu i maksymalnie wynoszą 100 tys. zł.

W sądach administracyjnych jest co poprawić?

Nic nie jest idealne i nawet najlepiej funkcjonującą instytucję można ulepszyć. A ponieważ mamy już 20 lat doświadczeń, zastanawiamy się nad różnymi możliwymi zmianami przepisów procesowych. Od ponad pół roku pracuje nad nimi specjalny

zespół, który szuka nowych rozwiązań i przygotował już pakiet ponad 50 zmian, głównie w przepisach o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Czemu mają służyć te zmiany?

Głównym celem nowelizacji jest usprawnienie pracy sądów administracyjnych, a przede wszystkim przyspieszenie załatwiania spraw przez NSA, który od lat boryka się z zaległościami. O ile bowiem średni czas oczekiwania na rozstrzygnięcie sprawy przez WSA wynosi 4 miesiące, a znakomita większość załatwiana jest w terminie do 3 miesięcy, w NSA czeka się dużo dłużej. Obecnie czas ten wynosi średnio 16 miesięcy. Skarg kasacyjnych wciąż przybywa, a zaległości spowodowane głównie pandemią, powodują, że jest grupa spraw, które czekają na rozpoznanie w NSA już 3-4 lata. To przede wszystkim sprawy, w który skarżący deklarowali wolę uczestnictwa w rozprawie, która nie była możliwa w pandemii. Niemniej wdrożone w ostatnim roku środki zaradcze, głównie zwiększenie liczby przydzielanych sędziemu spraw do rozpoznania w NSA, już pozwoliły na znaczące skrócenie czasu oczekiwania na rozpoznanie sprawy. Z danych statystycznych wynika, że NSA rozpoznał już 60 proc. spraw, które wpłynęły w 2022 r. oraz 40 proc. wpływu z 2023 r. Proponowane zmiany mają m.in. służyć utrzymaniu tego pozytywnego trendu.

Co ma być antidotum na usprawnienie pracy w NSA?

Za bardzo istotną z punktu widzenia obywatela, ale także sądownictwa administracyjnego, uważam przygotowaną propozycję tzw. uchwał pilotażowych. W sądzie administracyjnym mamy bardzo często sprawy, w których występuje ten sam problem prawny. Nierzadko wynika to z jakiejś reformy, w związku z którą wydawane są przez organy administracji publicznej setki, nawet tysiące decyzji na podstawie tego samego przepisu. Gdy okazuje się, że taka regulacja nie jest jasna, pojawiają się wątpliwości, a w konsekwencji rozbieżne interpretacje i spory, które trafiają do WSA i też mogą wywoływać rozbieżności w orzecznictwie. Dostrzegamy ten problem i proponujemy nowy rodzaj uchwały podejmowanej w NSA – uchwałę pilotażową. W założeniu ma ona zapewniać jednolite orzekanie już na wczesnym etapie, bo prawo do jej inicjowania ma przysługiwać składom orzekającym w wojewódzkich sądach administracyjnych. W praktyce, jeśli pojawi się seria spraw dotyczących tego samego problemu prawnego, sąd będzie mógł wnioskować do NSA o podjęcie uchwały pilotażowej. Skutek będzie taki, że wszystkie sądy administracyjne otrzymają odpowiedź i będą nią związane. W konsekwencji pozwoli to uniknąć rozbieżności już na poziomie pierwszej instancji.

Czy nie pojawi się jednak zarzut, że taka uchwała pilotażowa narusza zasadę dwuinstancyjności? Bo przecież problem od razu przesądzi sąd wyższej instancji, a WSA jako sąd I instancji będzie jego stanowiskiem związany?

Nie widzę takiego zagrożenia. Przede wszystkim WSA będzie miał prawo, a nie obowiązek kierowania pytań w trybie uchwał pilotażowych. I taka możliwość wystąpi w przypadku bardzo dużej liczby spraw seryjnych. Nie sądzę też, żeby w interesie skarżących leżało formalne przepracowanie całej sprawy przez dwie instancje sądowe. Skarżący jest zainteresowany tym, żeby jego sprawa została jak najszybciej rozstrzygnięta merytorycznie, a to umożliwi szybkie zajęcie wiążącego stanowiska przez NSA. Ponadto, NSA będzie analizował, czy rzeczywiście wystąpił problem

prawny z wykładnią niejasnego przepisu dotyczącego wielu przypadków. Mówiąc inaczej, nie będzie zastępował WSA, jeśli nie będzie takiej potrzeby, bo przepis będzie jasny. Związanie uchwałą pilotażową – tak jak w przypadku funkcjonujących już od lat w procedurze administracyjnej uchwał NSA – nie będzie absolutne. Każdy skład orzekający w WSA albo w NSA, który nie będzie zgadzał się z uchwałą pilotażową, będzie mógł przedstawić swoje argumenty i wnioskować o podjęcie kolejnej uchwały o odmiennej treści. Nie można też zapominać o aspekcie czysto społecznym.

Jakim?

Chodzi o poczucie sprawiedliwości u obywateli, przedsiębiorców i innych skarżących. Jeśli pojawia się rozbieżność w orzecznictwie w podobnych sprawach – czego biorąc pod uwagę konieczność interpretacji stanowionego prawa nie da się obecnie zupełnie uniknąć – część skarżących może traktować to jako niesprawiedliwość. Trudno bowiem wytłumaczyć, dlaczego jedna osoba w takiej samej sytuacji wygrywa spór w WSA, a druga nie. Rozstrzygnięcie wątpliwości na wczesnym etapie, zanim taka rozbieżność w sądach się pojawi, wyeliminuje ten poważny problem. I z punktu widzenia państwa i społeczeństwa to jest istotna wartość. Uchwały pilotażowe mogą mieć też bardzo korzystny wpływ na działania organów administracji i decyzje wydawane w indywidualnych sprawach. Jeśli bowiem przepis jest niejasny, to skutki braku jednolitości jego stosowania dotyczą nie tylko obywateli lub sędziów, ale też urzędników. Jeśli administracja publiczna szybko dostanie jasną wskazówkę z NSA jak ma interpretować dany przepis, to będzie wiedziała, jak go stosować i co więcej będzie to stosowanie jednolite. Liczymy też, że wprowadzenie uchwał pilotażowych pozwoli ograniczyć liczbę skarg kasacyjnych wnoszonych do NSA.

Elementem reformy ma być też kierowanie skarg kasacyjnych organów administracyjnych z automatu na posiedzenia niejawne. Są nawet głosy, że urzędnicy nadużywają tego prawa i lepiej im je zabrać.

Nie jestem zwolennikiem pozbawienia organów administracji prawa do zaskarżania wyroków WSA do NSA. Trudno jest mi też odnieść się do zarzutu nadużywania prawa do sądu tylko w celu przedłużenia postępowania. Niemniej oczywistą sprawą jest, że obywatel czy przedsiębiorca, który w kilka miesięcy wygrywa spór z administracją przed sądem pierwszej instancji, nie jest zainteresowany zaskarżeniem korzystnego dla siebie orzeczenia do NSA. Bo oznaczałoby to, że na prawomocne orzeczenie będzie musiał poczekać znacznie dłużej. Zdarzało się też, że gdy w pandemii skarżący zgadzali się na to, aby ich sprawa została skierowana na posiedzenie niejawne, co gwarantuje jej załatwienie w NSA w kilka miesięcy, organy administracji składały sprzeciw. Żądały rozprawy, a po pandemii, gdy była ona wyznaczana, nie fatygowały się nawet, żeby w niej uczestniczyć. Abstrahując od tego problemu proponujemy, żeby wszystkie skargi kasacyjne organów trafiały na posiedzenia niejawne oraz żeby organy nie mogły blokować rozstrzygania spraw w tym trybie, gdy wnioskuje o to strona przeciwna. To pozwoli znacząco usprawnić orzekanie w NSA. Natomiast skarżący w każdym przypadku zachowa prawo do żądania rozpoznania jego sprawy na rozprawie. Inaczej rzecz ujmując, to od skarżącego, nie od organu administracji publicznej, będzie zależeć, czy sprawę sąd rozpozna na posiedzeniu niejawnym, czy na rozprawie.

Projekt zmian przewiduje też poszerzenie kategorii spraw m.in. dotyczących interpretacji podatkowych, które NSA ma załatwiać na posiedzeniach niejawnych. Ale w pandemii, gdy zastąpiły one w dużej mierze klasyczne rozprawy pojawił się opór.

To podejście do posiedzeń niejawnych się zmienia. Nie chcemy rewolucji. Rozprawa jawna będzie nadal głównym sposobem procedowania przed NSA. Chcemy jednak wprowadzić też tzw. rozprawę zdalną i hybrydową oraz zwiększyć możliwości rozpoznawania spraw na posiedzeniach niejawnych. Projekt zakłada również poszerzenie gwarancji procesowych dla skarżących w przypadku spraw kierowanych na posiedzenia niejawne, m.in. informowanie o możliwości przedstawienia stanowiska i złożenia dodatkowych wyjaśnień na piśmie. Warto przypomnieć, że ten tryb daje takie same gwarancje procesowe jak rozprawa, a ma wiele zalet. Przede wszystkim obecnie czas oczekiwania na rozpoznanie skargi kasacyjnej na posiedzeniu niejawnym liczy się w miesiącach, nie latach. Tak jak w przypadku rozpraw, sprawa rozpoznawana na posiedzeniu niejawnym jest wszechstronnie oceniana przez trzyosobowy skład, co jest poprzedzone naradą. Tryb niejawny to oszczędność czasu i pieniędzy obu stron postępowania, które nie muszą stawać się w sądzie. Niemniej nie chcemy niczego narzucać obywatelom czy przedsiębiorcom. Zachowają oni prawo do decydowania, czy chcą rozprawy, czy posiedzenia niejawnego. Brak zgody skarżącego na rozpoznanie jego sprawy na posiedzeniu niejawnym i żądanie rozprawy, będzie dla nas miał charakter wiążący.

Odetchnął Pan z ulgą, gdy okazało się, że NSA nie będzie sądem dyscyplinarnym dla wszystkich sędziów?

Zdecydowanie tak. To rozwiązanie było nierozsądne i stanowiło ogromne zagrożenie dla sprawności postępowania w sądownictwie administracyjnym. I choć może nie doprowadziłoby do kompletnej zapaści, byłoby wielkim problemem. Sądownictwo administracyjne jest powołane do ochrony obywatela przed nadużyciami władzy publicznej. I chcemy taką misję spełniać. Musimy też zagwarantować prawo do sądu w rozsądnym terminie. I tak mamy wielki dyskomfort, że w NSA nadal mamy sprawy, które czekają na rozpoznanie od 4 lat. Szukamy wszelkich rozwiązań, żeby to zmienić i część z nich już przyniosło pożądaną skutek. Byłoby to trudne do osiągnięcia, gdyby NSA musiał zajmować się sprawami dyscyplinarnymi i testami niezawisłości z całej Polski. Nie mówiąc już o kwestiach praktycznych czy poważnych wątpliwościach natury konstytucyjnej.

Nie obawia się Pan, że NSA czeka kolejny problem z kwestionowaniem statusu sędziów powołanych przez tzw. NeoKRS i podważania ważności wyroków wydanych z ich udziałem?

W mojej ocenie zagrożenia masowym kwestionowaniem ważności wyroków sądów administracyjnych z uwagi na skład sędziowski w KRS nie ma. W naszym orzecznictwie kierujemy się wytycznymi Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a jego orzecznictwo jest dość klarowne i wynika z niego, że sam fakt zastrzeżeń co do prawidłowości wyboru składu sędziowskiego Krajowej Rady Sądownictwa nie jest wystarczający dla stwierdzenia naruszenia art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, który gwarantuje prawo do sądu. Ponadto z Karty Praw Podstawowych UE wynika, że standard ochrony w niej gwarantowany nie może być niższy, niż w

Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, w tym w art. 6 Konwencji. Trybunał Sprawiedliwości UE, odmawiając Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN statusu sądu w rozumieniu art. 47 Karty Praw Podstawowych wskazał na wiele przesłanek, których dopiero łączne spełnienie doprowadziło Trybunał do takiego stanowiska. Przesłanki te nie odnoszą się do NSA i WSA.

A testy niezawisłości sędziego?

W sądach administracyjnych od 2022 r. na żądanie strony można przeprowadzić test niezawisłości i bezstronności sędziego, który stanowi podstawę do oceny okoliczności towarzyszących jego powołaniu i postępowania po powołaniu. Może on prowadzić do wyłączenia sędziego od rozpoznania konkretnej sprawy. Celem tego postępowania nie jest ukaranie sędziego powołanego przez Krajową Radę Sądownictwa, której umocowanie prawne budzi zastrzeżenia, ale zapewnienie bezstronności orzekania przez niezawisłego sędziego. Stwarza gwarancję dla strony, która ma wątpliwości związane z powołaniem sędziego. Oczywiście nie twierdę, że problemu statusu sędziów w ogóle nie ma. To, że jest on realny, potwierdza chociażby wyrok *Wałęsa przeciwko Polsce*, który nałożył na nasze państwo pewne obowiązki, m.in. nakazał zajęcie się statusem sędziów powołanych po 2018 r. i orzeczeniami wydanymi z ich udziałem. Jak stwierdzono w przywołanym wyroku, to władza ustawodawcza musi zająć się ich statusem pod nadzorem Komitetu Ministrów Rady Europy.