

Proponujemy uchwały pilotażowe, wyższe opłaty sądowe i więcej posiedzeń niejawnych

Wywiad z Jackiem Chlebny Prezesem Naczelnego Sądu Administracyjnego opublikowany w Dzienniku Gazeta Prawna w dniu 22 kwietnia 2024 r.

Uchwała pilotażowa pozwoliłaby rozwiązać problem u jego zarania. Wystarczyłoby, aby jeden skład WSA zwrócił się do NSA z wnioskiem o podjęcie takiej uchwały, która wyznaczyłaby kierunek wykładni i przez to ujednoliciła linię orzeczniczą we wszystkich sądach wojewódzkich - mówi prof. Jacek Chlebny, prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Robert P. Stępień, Mariusz Szulc: Na niedawnym zgromadzeniu ogólnym Naczelnego Sądu Administracyjnego sędziowie dyskutowali nad przygotowywanym projektem nowelizacji ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.; dalej: p.p.s.a.). Główne założenia projektu opisaliśmy na łamach DGP w artykule „Będą zmiany w postępowaniu przed sądami administracyjnymi” (DGP nr 75/2024). Z punktu widzenia podatników najbardziej istotna wydaje się propozycja podniesienia wysokości opłaty od skargi kasacyjnej.

Jacek Chlebny: W ubiegłym miesiącu wystąpiłem do pana premiera o rozważenie korekty wysokości opłat sądowych obowiązujących od wnoszonych środków zaskarżenia do sądów administracyjnych, w tym wpisu od skargi kasacyjnej, przede wszystkim dlatego, że nie zmieniły się one od 20 lat. W tym czasie mieliśmy do czynienia z inflacją. Uważam, że nadszedł czas, aby uaktualnić wysokość opłat. Pamiętajmy też, że opłata od skargi kasacyjnej jest o połowę niższa od opłaty należnej przy wnoszeniu skargi do wojewódzkich sądów administracyjnych, a takie zróżnicowanie nie jest uzasadnione.

Czy myślą państwo również o tym, aby wpływy z opłat były już nie tyle dochodami budżetu państwa (obecny art. 212 par. 2 p.p.s.a.), ile trafiałyby bezpośrednio do budżetu NSA i pozostawały do dyspozycji NSA albo konkretnego wojewódzkiego sądu administracyjnego?

Byłoby to złe rozwiązanie. W moim przekonaniu stawiałoby to pod znakiem zapytania bezstronność orzekania w sprawach zwolnienia od opłat sądowych. Mogłyby się pojawić głosy, że sędziowie, nie zwalniając stron od wpisów, kierują się obawą o utratę środków w budżecie NSA. Moim zdaniem obecnie przepisy nie stwarzają również nadmiernych wymagań formalnych i merytorycznych co do zwolnienia od opłaty sądowej. Zresztą ktoś, kto ma trudności finansowe i może to wykazać, z reguły otrzymuje w sądach I instancji zwolnienie od opłaty sądowej, a ewentualny wzrost opłat sądowych nie spowoduje utrudnienia w możliwości wnoszenia środków zaskarżenia.

Co zatem kieruje NSA, by dążyć do zwiększenia wysokości opłaty?

Tak jak powiedziałem, przede wszystkim inflacja i zmiana siły nabywczej pieniądza w ciągu 20 lat. Wyobraźmy też sobie, co by było, gdyby w ogóle nie było opłat sądowych.

Jest to przecież potencjalnie możliwe, ponieważ działalność NSA jest w pełni finansowana z budżetu państwa, niezależnie od wpływów z opłat sądowych. Gdyby jednak dostęp do sądu był całkowicie bezpłatny, to moglibyśmy mieć do czynienia z nieuzasadnionym racjonalnymi względami, zaporowym wpływem skarg i w konsekwencji paraliżem orzecznictwem. Należałoby wtedy zwiększyć liczbę sędziów, a koszt funkcjonowania sądów utrzymywanych z pieniędzy podatników też uległby zwiększeniu. Każda opłata sądowa jest swego rodzaju barierą, przyczynkiem do refleksji nad sensownością wnoszenia środka zaskarżenia. Zapewniam natomiast, że sędziowie sądów administracyjnych nie mają interesu w tym, aby były pobierane opłaty sądowe. Ważne, żeby nie były one nadmiernie wysokie oraz aby była możliwość uzyskania zwolnienia od wymogu ich ponoszenia. Proszę też mieć na względzie, że spory z państwem toczą w sądach nie tylko zwykli obywatele, lecz także wielkie korporacje. Czy w związku z tym korporacje albo skarżący, których na to stać, nie powinni w jakiś sposób partycypować w kosztach świadczeń, które uzyskują od państwa? Takim świadczeniem jest również korzystanie z prawa do sądu. Jest to widoczne zwłaszcza w sądach administracyjnych, bo tu spór toczy się ewidentnie z państwem i rozstrzygnięcie go zapewniają właśnie sądy administracyjne.

W projekcie jest też mowa o wprowadzeniu uchwał pilotażowych. Na czym miałyby one polegać, czym różniłyby się od uchwał, które już obecnie podejmuje poszerzony skład NSA?

W uchwałach pilotażowych chodziłoby o sprawy seryjnie rozpoznawane przez wojewódzkie sądy administracyjne, np. mamy co najmniej 10 podobnych spraw, w których występuje zagadnienie prawne do rozwiązania i istnieje problem z interpretacją jakiegoś przepisu. Na tym etapie wiadomo już, że problemy z interpretacją przepisu występują i będą występować w kolejnych sprawach przez następne lata, także w innych sądach wojewódzkich. Oczywiście WSA w Gdańsku może przyjąć własną wykładnię, a np. WSA w Poznaniu czy Krakowie zinterpretować to biegunowo odmiennie. To jednak stwarza niepewność co do jednolitości orzecznictwa. Niepewność tę można w obecnym stanie prawnym rozstrzygnąć uchwałą podejmowaną dopiero po kilku latach, gdy sprawy trafią do NSA. Natomiast uchwała pilotażowa pozwoliłaby rozwiązać taki problem u jego zarania. Wystarczyłoby, aby jeden skład WSA zwrócił się do NSA z wnioskiem o podjęcie uchwały pilotażowej, która wyznaczyłaby kierunek wykładni i przez to ujednoliciła linię orzecznictwem we wszystkich sądach wojewódzkich.

Na jaki rezultat pan liczy?

Niewątpliwie uchwały pilotażowe wzmocniłyby pewność orzekania, budowałyby zaufanie stron do sądów i jednocześnie wskazywałyby organom, jakie decyzje mają wydawać już na etapie postępowania administracyjnego czy podatkowego. Również inne WSA oraz NSA musiałyby się stosować do uchwały pilotażowej i orzekać zgodnie z wyznaczonym przez nią kierunkiem interpretacyjnym. W moim przekonaniu zmniejszyłaby się liczba składanych skarg kasacyjnych od wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych, ponieważ skarżący kasacyjnie musiałby brać pod uwagę wykładnię prawa zawartą w uchwale pilotażowej. Wprowadzenie uchwał pilotażowych byłoby ważne także dla pełnomocników i stron postępowania, bo – podobnie jak w przypadku pytań prejudycjalnych do TSUE – mogliby oni wnioskować do WSA o rozważenie wystąpienia do sądu kasacyjnego o podjęcie takiej uchwały. Strony i

pełnomocnicy otrzymaliby zatem możliwość wystąpienia z inicjatywą dotyczącą ujednolicenia orzecznictwa.

Projekt zakłada zmiany, które przełożyłyby się na większą niż obecnie liczbę posiedzeń niejawnych w NSA. Co miałyby się zmienić?

W naszym przekonaniu większa niż dotychczas możliwość rozpoznawania skarg kasacyjnych na posiedzeniach niejawnych mogłaby się znacząco przyczynić do przyspieszenia postępowań. Zasadą byłaby ciągle jawna rozprawa. Strona postępowania mogłaby jednak wybrać na początkowym jego etapie, czy chce rozprawy, czy rozpoznania sprawy na posiedzeniu niejawnym. Jeśli bez jakiegokolwiek przymusu wybrałaby posiedzenie niejawne, to organ administracji, występujący jako druga strona sporu, nie mógłby się temu sprzeciwić. Do tego zmierza nasz projekt. Innymi słowy, jeśli przykładowo podatnik wnoszący skargę kasacyjną oświadczy, że chce rozpoznania sprawy na posiedzeniu niejawnym, to organ podatkowy nie będzie mógł tego oświadczenia zakwestionować i domagać się rozprawy. Byłoby to również istotne z perspektywy czasu i kosztów prowadzenia postępowania. Na posiedzeniu niejawnym sprawy rozpoznaje się szybciej niż na rozprawie, a obydwie strony w krótszym niż dotąd terminie uzyskiwałyby prawomocny wyrok.

Pojawiałaby się też możliwość prowadzenia rozpraw w trybie hybrydowym, tj. częściowo stacjonarnie, a częściowo zdalnie (online). Dlaczego dopiero teraz?

Nie jest tak, że myślimy o tym dopiero teraz. Widzimy jednak, że przepis umożliwiający prowadzenie rozpraw zdalnych jest źle skonstruowany. Oczywiście wprowadzenie szczególnych regulacji w czasie pandemii COVID-19 umożliwiło nam prowadzenie w szerokim zakresie rozpraw zdalnych (online). Pandemia wiele nas nauczyła, był to trudny okres. Podczas większości rozpraw zarówno sąd, jak i strony oraz inni uczestnicy postępowania, a także pełnomocnicy siedzieli przed monitorami komputerów w zupełnie różnych miejscach. Mimo podejmowanych wysiłków organizacyjnych ujawniło to wiele problemów, bo rwały się połączenia internetowe, były problemy z dźwiękiem czy zachowaniem nielicującym z powagą sądu. Teraz, gdy straciły już moc przepisy pandemiczne, nie możemy się powołać na te szczególne rozwiązania, a zarazem nie mamy jasnych narzędzi prawnych pozwalających prowadzić rozprawy w formie hybrydowej. Dlatego chcemy, a raczej musimy to zmienić. Nie chodzi tylko o doświadczenia okresu pandemicznego, lecz także całych 20 lat funkcjonowania dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego w Polsce.

Co dałyby rozprawy hybrydowe i jak miałyby wyglądać?

Z pewnością byłoby to rozwiązanie szybsze i wygodniejsze. Skorzystaliby np. pełnomocnicy, dla których wyzwaniem jest jechać z Rzeszowa czy Szczecina tylko na pół godziny do Warszawy, do NSA, podczas gdy istnieją możliwości techniczne, by rozprawę przeprowadzić na odległość. To są też realnie mniejsze koszty, zarówno dla sądu, jak i stron oraz ich pełnomocników. Regulacje prawne muszą być jednak dostosowane do prowadzenia posiedzeń hybrydowych, czyli takich, na których oprócz sądu jedna ze stron i jej pełnomocnik będą obecni w sali sądowej w Warszawie, druga strona w swoim miejscu zamieszkania, a jej pełnomocnik – w swojej kancelarii. Na tym polega nowość rozwiązań, których dotychczasowe przepisy nie przewidują.

W projekcie nowelizacji postuluje się zwiększenie roli rzecznika małych i średnich przedsiębiorców w postępowaniu sądowo-administracyjnym. W jaki sposób?

Formalnie rzecznik występuje w naszej procedurze już od kilku lat, od momentu wejścia w życie ustawy – Prawo przedsiębiorców. Ale mówi się o nim właściwie tylko w jednym przepisie p.p.s.a. – w art. 8 par. 3. Potencjalnie rzecznik ma odgrywać w postępowaniu przed sądami administracyjnymi taką samą rolę jak np. prokurator czy rzecznik praw obywatelskich, ale obecnie, poza tym jednym przepisem, w p.p.s.a. nie ma więcej mowy o rzeczniku małych i średnich przedsiębiorców. Chcemy to zmienić. Uważamy, że odgrywa on niezwykle ważną rolę w postępowaniu przed sądami administracyjnymi i nie tylko zasługuje na wymienienie w p.p.s.a., lecz także musi występować na takich samych zasadach jak prokurator czy RPO. Będzie to swego rodzaju uzupełnienie dotychczasowych braków.

Czy rozważają państwo wprowadzenie, na wzór procedury cywilnej, protokołu elektronicznego z zapisem dźwięku i obrazu rozpraw oraz pomocniczym protokołem pisemnym?

Przed NSA niezwykle rzadko przeprowadza się postępowanie dowodowe, które i tak z woli ustawodawcy może dotyczyć tylko dokumentów. Z tego względu protokół rozprawy kasacyjnej zajmuje przeciętnie stronę, jest bardzo krótki. Zazwyczaj pełnomocnicy w swoich wystąpieniach przed sądami administracyjnymi ograniczają się do powtórzenia argumentów ze środka zaskarżenia złożonego w formie pisemnej. Nie widzę zatem takiej potrzeby, aby wprowadzać w NSA protokół elektroniczny. Protokółant robi to równie szybko i sprawnie jak urządzenie rejestrujące dźwięk i obraz.

Pytałem o to także w kontekście obowiązku sporządzania uzasadnień przez NSA. Przy protokole elektronicznym w prostych sprawach można by np. rejestrować nie tylko przebieg rozprawy, lecz także wygłaszane przez sąd motywy ustne wyroku. Potem, za pomocą programu komputerowego, można by to ustne uzasadnienie przelać na papier, zrobić transkrypcję. Nie byłoby to ułatwieniem dla sądu?

My od pisemnych uzasadnień nie odejdziemy. Jak słusznie pan zauważył, w postępowaniu przed NSA pisemne uzasadnienie sporządza się z urzędu. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby asystent sędziego, po zapoznaniu się z motywami rozstrzygnięcia, sporządził pod nadzorem sędziego pisemne uzasadnienie wyroku. Tak jest szybciej i prościej. Wykorzystujemy pracę asystentów.

Ale właśnie na to chciałem zwrócić uwagę. W sprawach prostych, seryjnych asystenta sędziego zastąpiłby komputer. Zrobiłby transkrypcję z dźwięku. Prawdopodobnie szybciej niż asystent, bez odrywania tego ostatniego oraz sędziego orzecznika od innych spraw, którymi ci w tym czasie mogliby się zająć.

Wydaje się, że może to być rozwiązanie warte rozważenia. Oczywiście przy założeniu, że pozostaje uzasadnienie w formie pisemnej. Być może powinno się to odbywać w taki sposób, że sędzia nagrywa motywy ustne dla asystenta, a ten za pomocą programu transkrypcyjnego i z uwzględnieniem uwag uzupełniających od składu

orzekającego sporządza projekt uzasadnienia. Nie wykluczam tego. Ale w projekcie nowelizacji jak dotąd tego rozwiązania nie proponowaliśmy.

W NSA są dwa zespoły sędziów pracujące nad projektem nowelizacji: roboczy i tzw. refleksyjny. Czy w związku z tym, że w postępowaniu przed NSA istnieje przymus adwokacki, rozważał pan, aby w grupie refleksyjnej znaleźli się przedstawiciele adwokatów, radców prawnych czy doradców podatkowych?

Ten projekt ma być owocem doświadczeń i refleksji po 20 latach funkcjonowania dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego w Polsce. Ma być głosem przede wszystkim naszego środowiska. Problem polega na tym, że my nie mamy inicjatywy ustawodawczej. Byłoby to zresztą sprzeczne z ideą trójpodziału władzy. Chcemy jednak, by nasz głos, tj. głos sędziów administracyjnych, był w tej sprawie słyszalny. W najbliższych dniach zamierzam rozmawiać o przygotowanym projekcie z przedstawicielami środowisk prawniczych.

Panie prezesie, to jest trochę tak jak z tymi uchwałami pilotażowymi i zwykłymi uchwałami NSA. Można coś wyjaśnić i wspólnie wypracować rozwiązanie problemu, zanim, on powstanie, a można też czekać na to przez lata i osiągnąć kompromis na końcu. To niestety trwa i ma swoją cenę, czyż nie?

W NSA pracujemy nad projektem nowelizacji od września 2023 r. i efekt tych działań już jest widoczny. W maju będę rozmawiał o projekcie z przedstawicielami środowisk akademickich, wspominałem już o nim także prezesom Naczelnej Rady Adwokackiej i Krajowej Izby Radców Prawnych. Zastanawiam się, czy przy takim rozwiązaniu, o którym pan mówi, nie powinienem włączyć do prac w NSA także przedstawicieli organizacji gospodarczych, stowarzyszeń, organów administracji. Ale wtedy te prace u nas trwałyby w nieskończoność, a każdy obstawałby przy swoim. Pan redaktor słusznie zwraca uwagę na potrzebę otwarcia się na rozmowę o projekcie z innymi środowiskami prawniczymi, chcę jednak najpierw wypracować i przedyskutować te propozycje w środowisku sędziów sądów administracyjnych. Rola profesjonalnych pełnomocników w postępowaniu sądownoadministracyjnym jest bardzo ważna. Są oni ważnym elementem funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. W tym kontekście żałuję, że nie ma w Polsce przepływu informacji między samorządami prawniczymi i sędziami na takim poziomie jak np. w Wielkiej Brytanii. Tam te środowiska znają się doskonale i nie tylko spotykają regularnie przy kurtuazyjnych czy oficjalnych okazjach, lecz także często rozmawiają spontanicznie i zupełnie nieformalnie i nikt nie robi z tego problemu. U nas taki przepływ informacji też powinien istnieć. Nie wykluczamy więc dołączenia przedstawicieli samorządów prawniczych do spotkania z naszymi zespołami pracującymi nad zmianami w p.p.s.a. To bardzo ciekawy pomysł.