

# Piotr Szkudlarek

---

## Wymiana korespondencji w nowej procedurze sądownoadministracyjnej

---

Kwartalnik Prawa Publicznego 4/1, 271-283

---

2004

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*Piotr Szkudlarek\**

## **WYMIANA KORESPONDENCJI W NOWEJ PROCEDURZE SĄDOWOADMINISTRACYJNEJ**

Celem niniejszego opracowania jest przeanalizowanie zasad wymiany korespondencji zawartych w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>1</sup>. Art. 45 ust. 1 Konstytucji nakazuje rozpoznanie spraw bez nieuzasadnionej zwłoki. Obowiązek ten ciąży nie tylko na sądach. Również obowiązkiem ustawodawcy jest stworzenie takich procedur, które umożliwią szybkie rozpoznanie sprawy. Jednym ze sposobów realizacji tego zadania jest szybka i łatwa wymiana korespondencji. Zagadnienie to nabiera coraz większego znaczenia ze względu na narastanie konkurencji w działalności gospodarczej i związaną z tym konieczność szybkiego ustabilizowania sytuacji prawnej podmiotów gospodarczych, jak również z powodu nowych technik przekazywania informacji.

Art. 20 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi pozwala stronom postępowania sądownoadministracyjnego na wniesienie wniosku o wyłączenie sędziego na piśmie lub ustnie do protokołu. Jest to istotne ograniczenie tych możliwości komunikowania się jakie daje ustawodawca w ramach postępowania administracyjnego. Mianowicie art. 63 k.p.a. dopuszcza wniesienie korespondencji nie tylko na piśmie lub ustnie do protokołu, lecz również telegraficznie, dalekopisem, faksem i za pomocą poczty elektronicznej. Skąd te różnice? Dlaczego strona postępowania administracyjnego ma mieć większą swobodę działania niż strona postępowania sądownoadministracyjnego-

---

\* Mgr Piotr Szkudlarek – absolwent Wydziału Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski

<sup>1</sup> Dz.U. z 2002 r., Nr 153, poz. 1270.

go? Nie ma racjonalnych powodów dla istnienia takich różnic. Nie ma uzasadnienia dla tego, aby obywatele w kontaktach z sądami administracyjnymi nie mogli wykorzystywać tych samych środków łączności jakie wykorzystują w kontaktach z organami administracji. Zwrócić trzeba uwagę na to, że wniesienie korespondencji drogą elektroniczną odbywa się praktycznie w czasie rzeczywistym. Nawet jeśli termin biegnie od oddania korespondencji w urzędzie pocztowym, to i tak organ nie zapozna się z treścią wystąpienia wcześniej niż fizycznie owa korespondencja zostanie danemu organowi przekazana. Sytuacja taka nie ma miejsca w przypadku korespondencji elektronicznej, albowiem praktycznie korespondencja taka dociera do adresata w chwili jej nadania. Tak więc organ może zapoznać się z wystąpieniem strony zaraz po jej nadaniu i w konsekwencji może szybciej na to wystąpienie zareagować.

Korespondencja elektroniczna jest zwykle tańsza oraz nie niszczy tak środowiska naturalnego jak tradycyjna korespondencja: przekazuje się bowiem impulsy elektryczne lub optyczne, a nie fizycznie przemieszcza się papier z jednego miejsca do drugiego. To zaś wymaga większej energii i w konsekwencji powoduje więcej spalin, odpadów itd. Ochrona środowiska naturalnego jest zaś konstytucyjnym wymogiem ustanowionym przez art. 74 Konstytucji. Pamiętać również trzeba, że przy pomocy łączności elektronicznej można przekazywać korespondencję o dowolnej porze dnia i nocy, z praktycznie dowolnego miejsca na Ziemi i w każdej sytuacji np. w podróży, w czasie jazdy pociągiem, poza granicami Państwa Polskiego. Wystarczy do tego jedynie odpowiednie wyposażenie techniczne, wyposażenie które jest osiągalne przy coraz mniejszych nakładach finansowych.

Ograniczenie korespondencji jedynie do formy pisemnej w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi odnajdujemy również w innych przepisach. I tak art. 52 § 4 tej ustawy nakazuje złożyć na piśmie wezwanie do usunięcia naruszenia prawa. Przepis ten jest o tyle istotny, że bez jego spełnienia nie można wnieść skargi do sądu administracyjnego. Wniesienie wezwania tylko na piśmie może być istotnym utrudnieniem dla stron. Stronie łatwiej jest działać gdy może wybrać sobie najdogodniejszy sposób przekazania korespondencji, co ma miejsce w procedurze administracyjnej. Zapewne wielu osobom, zwłaszcza niepełnosprawnym, starszym, na wsi, będącym w podróży zapewne łatwiej będzie wysyłać korespondencję drogą elektroniczną niż iść na pocztę. Zarazem spełnienie tego wymogu tj. przekazanie wezwania na piśmie nie zapewni możliwości rozpoznania sprawy przez sąd. Jest możliwe i bardzo prawdopodobne, że sąd będzie chciał aby strona udowodniła, iż zrealizowała ten przepis. Tymczasem wniesienie

wezwania na piśmie nie tworzy jeszcze samo w sobie dowodu dokonania tej czynności. Obywatel może np. wezwanie wysłać na piśmie, ale nie listem poleconym lecz zwykłym listem, czyli nie otrzyma od „Poczty Polskiej” dowodu nadania listu. I jak potem udowodni, iż wezwał organ do usunięcia naruszenia prawa? Wskazany przepis może dla obywateli być tym bardziej utrudnieniem w realizacji prawa do sądu, iż dotyczy on tych sytuacji, gdy jeszcze nie została złożona skarga, czyli nie została wszczęta procedura sądownoadministracyjna i sąd nie ma obowiązku pouczenia strony na mocy art. 6 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zresztą sam pomysł, aby przed wniesieniem skargi składać do organu wezwanie do usunięcia naruszenia prawa jest błędny i nie ma racji bytu, albowiem w sposób nieuzasadniony utrudnia realizację prawa do sądu. Nowa procedura przewiduje bowiem wniesienie skargi do sądu za pośrednictwem organu. Otrzymując skargę organ dowie się i tak jako pierwszy o tym, że zdaniem strony narusza prawo, ale jednocześnie będzie mógł zareagować i zmienić swoje rozstrzygnięcia (na mocy art. 54 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi). Wniesienie skargi i wniesienie wezwania po stronie organu wywołuje praktycznie taki sam skutek. Przyjęte rozwiązanie nie tylko więc przedłuża moment gdy sprawa znajdzie się w sądzie (co można jeszcze zrozumieć – organ musi mieć dodatkowy czas na rozpoznanie sprawy) ale powoduje, że obywatel w tej samej sprawie musi się z tym samym organem kontaktować podwójnie: raz wzywając do zaprzestania naruszania prawa, a następnie składając skargę. Jeśli zjawisko korupcji ma być w Polsce zlikwidowane, to nastąpi to nie poprzez plakaty i ulotki lecz procedury – czytelne i racjonalne, pozwalające na szybkie i sprawiedliwe załatwienie sprawy. Jeśli procedury będą zmuszać obywatela to ciągłego kontaktowania się z administracją, a nie będzie on szybko widział efektów tych kontaktów, to może się zacząć zastanawiać nad innymi sposobami załatwienia swojej sprawy np. właśnie poprzez korupcje. Analizowany przepis nie jest niczym innym, jak wprowadzeniem dodatkowej instancji do postępowania administracyjnego. Instancji o tyle zbędnej, że sprawę rozpoznawać będzie wszak ten sam organ, który w sprawie się wypowiedział lub wypowiedzieć się powinien. Jeśli organ zmieni swoje rozstrzygnięcia, to podważy tym samym ich prawidłowość, a w konsekwencji podważy zaufanie obywatela do Państwa: organ sam nie dostrzega swoich błędów i trzeba mu je dopiero wskazywać. Jeśli zaś organ nie zmieni zajętego stanowiska, to również podważy zaufanie obywatela do Państwa: ustanawia bowiem ono procedury nieprzynoszące obywatelowi nic innego jak stratę czasu – miast bowiem skierować sprawę do sądu musi obywatel korespondować z organem administracji, głuchym na argumenty obywatela.

Wątpliwości może budzić forma jaką trzeba zastosować w przypadku przygotowania pism procesowych. Art. 46 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi stwierdza bowiem, iż każde pismo strony powinno zawierać podpis. Bardzo często w doktrynie, a nawet w orzecznictwie twierdzi się jakoby używane przez ustawodawcę słowo „powinien” trzeba odczytywać jako „musi”. Jest to twierdzenie całkowicie błędne. Jak zauważa Z. Ziemiński „prawodawca ma doskonałą wiedzę o języku, w którym formułuje przepisy: każdemu wyrażeniu nadaje ściśle określony sens, każde użyte wyrażenie jest potrzebne do wyinterpretowania określonych norm, używając dwóch odmiennych zwrotów ma co innego na myśli”<sup>2</sup>. Skoro więc ustawodawca nie zastosował słowa „musi” to nie można odczytywać słowa którego nie ma, czyli właśnie: „musi”. Skoro jest słowo „powinien” to tak właśnie trzeba odczytywać przepis. Nie jako obowiązek lecz jako zalecenie. Pisma procesowe w postępowaniu sądowniczym powinny być podpisane, lecz ustawodawca takiego obowiązku nie wprowadził. Przemawia za tym nie tylko wykładnia językowa, lecz również funkcjonalna. Otóż w postępowaniu administracyjnym strona – jak to określa art. 63 k.p.a. – może przekazywać korespondencję m. in. za pośrednictwem poczty elektronicznej lub faksu. Okoliczność taka upoważnia stronę do nie podpisywania podania. Skoro organ administracji może się obyć bez podpisu strony, to dlaczego sąd administracyjny musi otrzymywać korespondencję z podpisem strony? Takiego powodu nie ma. Za brakiem obowiązku podpisywania pism procesowych przez stronę przemawia i to, że skargę wnosi się za pośrednictwem organu. Czy racjonalna byłaby sytuacja, w której strona najpierw kontaktuje się z organem np. za pośrednictwem poczty elektronicznej, a następnie wnosi skargę do sądu za pośrednictwem tego samego organu ale już nie przy pomocy poczty elektronicznej lecz zwykłej? Oczywiście żadnej racjonalności w takim działaniu nie ma. Nadto, zwrócić trzeba uwagę, iż wolą ustawodawcy jest rozwijanie informatyzacji o czym świadczy stworzenie działu administracji rządowej o nazwie „informatyzacja” obejmujący m. in. sprawy zastosowań informatyki w społeczeństwie informacyjnym, w szczególności w gospodarce, bankowości i edukacji oraz edukacji informacyjnej teleinformatycznych usługi teleinformatyczne<sup>3</sup>. Czy jest racjonalne to, że administracja rządowa ma się informatyzować, a sądownictwo administracyjne nie?

---

<sup>2</sup> Z. Ziemiński, *Logika praktyczna*, Warszawa 1990, s. 211.

<sup>3</sup> Zob. art. 12 a ustawy o działach administracji rządowej (ost. zm.: Dz.U. z 2003 r., Nr 190, poz. 1864).

Zwrócić trzeba uwagę, że podpis o jakim mowa w art. 46 nie jest podpisem elektronicznym. O takiego rodzaju podpisie ustawodawca wyraża się w sposób nie budzący wątpliwości co do jego charakteru<sup>4</sup>. Poważnym błędem legislacyjnym ustawodawcy, jaki zawarł on w analizowanym przepisie, jest to, że nie powielił już istniejącego, sprawdzonego przepisu istniejącego w procedurze administracyjnej. Zamiast tego mamy niespójność przepisów, co gorsza należących do tej samej gałęzi prawa.

W myśl art. 47 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi odpisami mogą być uwierzytelnione fotokopie, bądź uwierzytelnione wydruki poczty elektronicznej. Ustawodawca nie wypowiedział się co do tego, kto ma owe fotokopie i wydruki uwierzytelniać. Tak więc pozostaje to w całkowitej domenie strony. Organy Państwa zgodnie z art. 7 Konstytucji działają na podstawie i w granicach prawa. Skoro ustawodawca nie wykazał, kto ma owe materiały uwierzytelniać, to sąd nie ma prawa domagać się ich uwierzytelnienia np. przez notariusza. Jeśli by to uczynił, to działałby bez podstawy prawnej, a więc nielegalnie. Zresztą sama procedura uwierzytelniania wydruku byłaby w takim przypadku bardzo ciekawa pod względem techniczno – organizacyjnym, albowiem wymagałaby chyba porównania wydruku z zawartością informacji przechowywanych przez oprogramowanie poczty elektronicznej. Notariusz powinien więc chyba domagać się uruchomienia programu pocztowego. A oprogramowanie takie będzie zapewne albo zainstalowanie na komputerze osobistym albo na serwerze. Sprawa się komplikuje, gdy weźmie się pod uwagę, że czasami organy państwa przyjmują korespondencje elektroniczną wytworzoną nie na edytorze programu pocztowego obywatela, lecz przy pomocy formularzy zainstalowanych na stronie WWW organu. Wytworzenie i przekazanie korespondencji następuje więc przy pomocy oprogramowania i serwera danego organu i z zasady obywatele nie mają do tego sprzętu i oprogramowania dostępu. Jako przykład przyjmowania korespondencji za pośrednictwem formularza ze strony WWW można wskazać strony WWW Kancelarii Prezydenta RP, Kancelarii Sejmu, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Analizowany przepis jest tym dziwniejszy, że przecież fotokopia lub odpis korespondencji wysłanej zwykłą pocztą nie musi być uwierzytelniony. A przecież jako materiał dowodowy w postępowaniu sądowym ważna jest nie tylko wysłana treść, lecz również potwierdzenie jej wysłania. A o tym w analizowanym przepisie nie ma ani słowa. Przepis ten może spowodować, że strona obawiając się, proble-

---

<sup>4</sup> Zob. art. 3 a Ordynacji podatkowej (ost. zm.: Dz.U. z 2003 r., Nr 228, poz. 2256).

mów z uwierzytelnianiem odpisów poczty elektronicznej może zrezygnować z tej formy łączności i wysyłać korespondencje tak jak to robiono jeszcze w XIX wieku – listami poleconymi.

Warto wreszcie zwrócić uwagę, na wewnętrzną niespójność w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. O ile bowiem w art. 47 § 2 ustawodawca domaga się uwierzytelnionych fotokopii lub wydruków, a milczy na temat potwierdzenia transmisji, to w art. 65 § 3 wprowadził odwrotną normę. Milczy na temat uwierzytelnienia korespondencji, ale mówi za to o potwierdzeniu transmisji dokonywanej telefaksem lub pocztą elektroniczną.

Istotną zmianą w procedurze jest art. 54 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Przepis ten przewiduje wnoszenie skarg do sądu za pośrednictwem organów administracji. Jest to rozwiązanie dokładnie odwrotne od tego, jakie było w dotychczas obowiązującej procedurze. Być może takie rozwiązanie jest wygodniejsze, bo odciąża sądy od rozsyłania korespondencji, a organowi pozwala na szybszą reakcję na skargę. Jednak przyjęte rozwiązanie legislacyjne nie jest korzystne dla strony. Wnosi ona skargę do organu i nie wie co organ z nią zrobi, kiedy i czy w ogóle przekazał ją do sądu administracyjnego. Jeśli postępowanie administracyjne było prowadzone prawidłowo, to można domniemywać, iż i przekazanie skargi nastąpi bez zakłóceń. Lecz za pośrednictwem organu wnosi się również skargę na bezczynność organu. Ustawodawca wykazał się więc dziecięcą wręcz naiwnością. Oto organ nie przestrzega ustawowych terminów w ramach postępowania administracyjnego, lecz w terminie ma przekazać skargę na swoją bezczynność? A dlaczego raptem źle działający organ ma działać dobrze – zwłaszcza, że z dotrzymanywaniem terminów przez administrację dobrze nie jest<sup>5</sup>.

Wniesienie skargi jest kluczowym elementem procedury sądowo-administracyjnej. Lecz ustawodawca przepis sformułował tak jak by Polska była państwem na wskroś praworządnym, z doskonale działającą administracją, dla której łamanie prawa jest wyjątkiem. Nawet jeśli tak faktycznie jest, to lepiej zabezpieczyć prawa obywatela przed tymi wyjątkowymi sytuacjami. Tego jednak nie zrobiono. Zapewnieniu sprawnego przekazywania skarg wystarczyłby jeden prosty i dość tani w realizacji przepis zobowiązujący sąd administracyjny do powiadamiania strony o wpłynięciu jej skargi. Brak takiej informacji z sądu po

---

<sup>5</sup> Zob. E. Łętowska, Głosa do Wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 lutego 2003 r., sygn. akt V SA 1121/02, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2003, nr 7/9, s. 400.

upływie ustawowego terminu alarmowałby stronę. Rozwiązaniem tego problemu może być wnoszenie przez stronę do sądu wniosku o informację, kiedy skarga do sądu wpłynęła. Tyle tylko, że jest to dodatkowe zaabsorbowanie obywatela. To on musi wykazać inicjatywę, to on traci czas na korespondencję i to on znowu jest w upośledzonej roli tego, który musi dbać o swoje sprawy bo jego sprawami Państwo Polskie się nie przejmuje.

Analizowany przepis ma jeszcze jedną wadę. Otóż zgodnie z § 2 art. 54 organ po otrzymaniu skargi ma obowiązek przekazać ją do sądu w terminie trzydziestu dni. W tym przepisie nie ma mowy o tym, że organ ma skargę przekazać bez zwłoki, tak jak to ma miejsce w art. 35 § 1 k.p.a. Organ może przetrzymać ją przez miesiąc bez żadnych konsekwencji. Nawet wtedy, gdy następnego dnia po otrzymaniu skargi sporządzi na nią odpowiedź.

Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania legislacyjne zmierzające do dyscyplinowania organów ocenić trzeba negatywnie. W przypadku nie przekazania skargi sąd może na mocy art. 55 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzec o wymierzeniu organowi grzywny. Tyle tylko, że nie może tego zrobić z urzędu, lecz na wniosek strony. Znowu więc ustawodawca wymaga inicjatywy i działania od strony. Na szczęście, tym razem strona nie musi składać wniosku o wymierzenie grzywny na piśmie (inaczej niż ma to miejsce z wnioskiem z art. 52 § 4).

Wolą ustawodawcy sąd może orzec grzywnę, a to znaczy, że nie ma takiego obowiązku. Skąd taka fakultatywność w działaniu sądu? Nadto, grzywnę sąd wymierza organowi, a nie osobie sprawującej funkcję organu administracji. Tak więc za nie przestrzeganie prawa przez urzędników płacić będzie nie urzędnik lecz podatnik. Co prawda sąd (na mocy art. 55 § 3 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi) ma obowiązek powiadamiania innych organów o nie przekazaniu skargi, lecz może to uczynić tylko w przypadkach rażących. Nadto, zawiadomienie takie sąd może przekazać do organów właściwych dla rozpatrzenia petycji, skarg i wniosków. Ale dlaczego do takich właśnie organów? Przecież lepszy, szybszy efekt w wymuszaniu przestrzegania zasad procedury sędowoadministracyjnej dawałoby powiadamianie o nieprawidłowościach w działalności administracji tych organów, które są odpowiedzialne za wszczynanie postępowań dyscyplinarnych i karnych.

Art. 65 § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przewiduje, iż do doręczeń pism przez pocztę stosuje się tryb doręczeń pism sądowych w postępowaniu cywilnym. Zgodnie zaś z rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości w sprawie szczegółowego trybu



doręczania pism sądowych przez pocztę w postępowaniu cywilnym<sup>6</sup> nie doręczona przesyłka oczekuje na stronę w placówce pocztowej przez dni czternaście (w międzyczasie strona jest ponownie zawiadamiana o przesyłce). Zasady tej nie będzie się stosować w pismach z sądów administracyjnych, albowiem art. 73 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przewiduje, iż pisma sądowe w placówce pocztowej zostawiać się będzie na dni siedem. Skąd taka różnica w terminach doręczeń pism? Ile to może powodować zamieszania w placówkach pocztowych skoro wszystkie inne listy (i te zwykłe i te z sądów powszechnych) przetrzymywane będą przez czternaście dni? A jedynie listy z sądów administracyjnych przetrzymywane będą przez siedem dni. Nadto, trzeba też pamiętać i o obywatelach, którym takie zróżnicowanie terminów doręczeń pism procesowych zapewne nie będzie pomagać w kontaktach z sądami oraz nie będzie pogłębiać zaufania do Państwa. Może się zdarzać, że obywatel przyzwyczajony do tego, że listy w placówce pocztowej czekają na niego czternaście dni po list z sądu administracyjnego uda się np. dnia ósmego po dniu awizowania. I oczywiście listu nie odbierze, bo już go tam nie będzie.

Również analizując ten przepis pod względem aksjologii konstytucyjnej trzeba ocenić go negatywnie. Otóż ustawa zasadnicza wyraźnie podporządkowuje Państwo obywatelom. To Państwo ma służyć obywatelom, a nie odwrotnie. W procedurze sądownoadministracyjnej terminy wskazują na całkiem przeciwny stan. Organ z wysłaniem skargi do sądu może czekać aż trzydzieści dni, ale obywatel list z sądu musi odebrać w terminie dniu siedmiu. To nie jest prawidłowa proporcja.

Dobrym rozwiązaniem zawartym w art. 65 § 3 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi jest możliwość doręczania pism za pośrednictwem telefaksu lub poczty elektronicznej. Z uwagi na to, że wszystkie organy administracji muszą mieć i telefax, i pocztę elektroniczną to ten przepis zdecydowanie przyspieszy, uprości oraz zmniejszy koszty postępowania. Dzięki temu przepisowi odpadnie problem tzw. „zwrotek”, których brak od poczty nawet powodował wstrzymanie przez sąd postępowania.

W myśl art. 66 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi adwokaci i radcowie prawni mogą doręczać sobie nawzajem pisma bezpośrednio za potwierdzeniem odbioru i oznaczeniem daty. Jest to oczywiście ułatwienie, więc dlaczego ustawodawca ograniczył się tylko do adwokatów i radców prawnych? Cóż złego może się stać, jeśli i inni uczestnicy postępowania będą wymieniać korespondencje w ten sposób?

---

<sup>6</sup> Ost. zm.: Dz.U. z 2003 r., Nr 55, poz. 489.

Art. 83 § 3 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przewiduje, iż oddanie pisma w polskim urzędzie pocztowym jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu. Jest to bardzo dobry przepis, obecny i w innych procedurach, zdecydowanie ułatwiający zachowanie stronom ustawowych terminów. Tyle tylko, że najwyraźniej ustawodawca zapomniał, iż skargi w postępowaniu sądowoadministracyjnym wnosi się do sądu, ale za pośrednictwem organu. Czy oddanie pisma w placówce pocztowej jest równoznaczne z wniesieniem go do organu? Nie, ustawodawca nie wypowiedział się na ten temat. Trzeba więc uznać iż samo oddanie skargi w placówce pocztowej nie rozpoczyna terminu o jakim mowa w art. 54 § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (czyli chodzi o termin przekazania przez organ skargi do sądu). Termin taki biegnie dopiero od chwili, gdy organ otrzyma skargę od poczty. Powyższa okoliczność również przemawia za możliwością wnoszenia skarg za pomocą środków łączności elektronicznej – tylko bowiem te środki pozwalają na przekazanie skargi praktycznie w tej samej chwili, a w konsekwencji na faktyczne skrócenie czasu oczekiwania na przekazanie przez organ skargi do sądu.

W przypadku oddalenia skargi – na mocy art. 141 § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – sąd sporządza uzasadnienie na wniosek strony. Ustawodawca nie wypowiedział się co do sposobu sporządzenia lub przekazania wniosku. Oznacza to dla strony swobodę wyboru. Otwarte jest zagadnienie, czy strona może taki wniosek złożyć ustnie do protokołu przed składem orzekającym bezpośrednio po ogłoszeniu wyroku. Opowiadam się za taką możliwością. Taki sposób wnioskowania nie spowoduje dla sądu znaczącego obciążenia: na sali i tak jest protokolant, a sam wniosek nie będzie wszak bardzo obszerny i w praktyce składać się będzie zapewne z jednego zdania.

Odmiennie postąpił ustawodawca w art. 154 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W tym przepisie strona musi składać wezwanie tylko na piśmie. Przepis ten dotyczy niewykonania wyroku przez organ. Tak więc nie dość, że organ nie wykonał wyroku wobec strony to ustawodawca nakłada dodatkowe, uciążliwe i cokolwiek zbędne obowiązki na stronę, która takim zaniedbaniem obowiązków jest poszkodowana.

Z kolei w art. 157 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi ustawodawca znowu nie wypowiedział się co do formy wniosku o uzupełnienie wyroku. Strona może więc przy składaniu takiego wniosku wykorzystać np. pocztę elektroniczną.

Nowa procedura sądowoadministracyjna wprowadza możliwość skierowania sprawy do drugiej instancji, ale nie dla wszystkich. W art. 174 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi określono

okoliczności w jakich można to uczynić. To, że wskazane okoliczności nie są ostre nie będzie ułatwiało obywatelom dochodzenia sprawiedliwości. W interesie sędziów tak sądów wojewódzkich jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego będzie zawężające interpretowanie tego przepisu. Kasacja dla sędziów sądów wojewódzkich to podważenie ich orzeczenia, a dla sędziów NSA to dodatkowe zajęcie. Nawet jednak gdyby sędziowie postępowali inaczej, to i tak zawsze istnieje niebezpieczeństwo, że jakaś część obywateli nie sprosta tym wymaganiom i ich sprawa nie będzie rozpoznana w sprawiedliwym, bo w dwuinstancyjnym postępowaniu sądowym, pozwalającym na weryfikację błędnego orzeczenia. Tak więc przepisy o kasacji naruszają art. 176 ust. 2 ustawy zasadniczej. Podzielałam całkowicie pogląd wyrażony przez Sąd Najwyższy iż „prawo do kontroli sądowej, podobnie jak prawo do sądu, ma na gruncie Konstytucji charakter autonomiczny. Nie chodzi więc tylko o formalne istnienie w danej sprawie dwóch instancji sądowych oraz ustanowienie powszechnie dostępnego środka odwoławczego, lecz o realne zagwarantowanie każdemu możliwości skorzystania z tego środka, przeniesienia sprawy do wyższej instancji i przeprowadzenia merytorycznej kontroli wydanego orzeczenia”<sup>7</sup>.

Zauważyc też trzeba, że przepisy o kasacji mówią, iż skarga kasacyjna powinna być sporządzona przez adwokata. Oznacza to, że przy interpretacji słowa „*powinien*” dokonywanej przez Naczelną Sąd Administracyjny mamy do czynienia z tzw. przymusem adwokackim. Tak więc strona nie może rzekomo samodzielnie kontaktować się z sądem, może to czynić jedynie za pośrednictwem adwokata. Okoliczność taka jest sprzeczna z art. 54 ust. 1 Konstytucji gwarantującym wolność wyrażania swoich poglądów. Przepis ten jest zwykle utożsamiany z działalnością środków społecznego przekazu, lecz faktycznie dotyczy wszelkich wypowiedzi tak co do adresata, wypowiadającego się podmiotu jak i przedmiotu wypowiedzi, a więc przepis ten dotyczy również wypowiedzi stron w postępowaniu sądowym. W przypadku przymusu adwokackiego strona nie może wypowiedzieć się w sprawie – musi za nią uczynić to adwokat. Ogranicza to, a czasami nawet uniemożliwia wypowiedzenie się przez stronę. Teoretycznie, gdy strona jest niezadowolona z przygotowanej skargi kasacyjnej to może zamówić ją u innego adwokata. Tyle tylko, że może nie zdążyć, albowiem termin do wniesienia kasacji jest określony przez ustawodawcę i nie biegnie od chwili zawarcia przez stronę umowy z adwokatem, lecz od chwili doręczenia

---

<sup>7</sup> Informacja o działalności Sądu Najwyższego w roku 2002, druk nr 1613, Sejm IV kadencji, s. 26, [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl)

orzeczenia. Przywrócenie terminu przez sąd jest możliwe, lecz nie jest pewne, że termin zostanie przywrócony z powodu złej jakości skargi kasacyjnej. Na mocy art. 32 ust. 1 Konstytucji obywatele są wobec prawa równi. Przymus adwokacki tą równość burzy. Obywatel bogaty ma środki do tego, aby zamówić od razu kilka projektów skarg kasacyjnych u różnych adwokatów, a następnie wybrać ten projekt, który mu najbardziej odpowiada. Biedny obywatel będzie musiał zadowolić się zapewne tylko jedną wersją projektu skargi kasacyjnej, i wiele będzie zależało od tego, czy wybrał odpowiednio dobrego adwokata. Najgorzej ma się sprawa z obywatelami ubogimi. Ci, których nie będzie stać na wynajęcie adwokata będą musieli korzystać z prawa pomocy. Tyle tylko, że przyznanie tego prawa ma charakter uznaniowy. Nadto, w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie ma przepisów określających zasady zmiany adwokata. Strona niezadowolona z pracy adwokata przyznanego w ramach pomocy prawnej nie może domagać się jego zmiany. Tak więc o sposobie realizacji prawa do wypowiedzi i prawa do sądu przez ubogich obywateli będzie decydować nie wola obywatela, lecz sąd administracyjny i okręgowa rada adwokacka (wyznaczająca adwokata).

Jest rzeczą powszechnie znaną, że prawnicy, w tym i adwokaci mają swoje specjalizacje, dziedziny prawa którym poświęcają szczególną uwagę. Tego ustawodawca nie wziął pod uwagę – możliwa jest i taka oto sytuacja iż adwokatem z urzędu ubogiego obywatela będzie taki adwokat, który nie specjalizuje się w sprawach administracyjnych lecz taki właśnie adwokat który akurat ma dużo wolnego czasu bo ma mało klientów. Czy takie sytuacje zapewniają obywatelom taki sam dostęp do sądu, czyli realizację art. 45 Konstytucji?

Gwarantowane przez ustawę zasadniczą prawo do sądu jest jednym z podstawowych praw obywatelskich, prawem pozwalającym na ochronę wszelkich innych praw i wolności. Poprzez przymus adwokacki Państwo zmusza obywatela do korzystania z usług adwokata, ale jednocześnie nie robi nic, aby zapewnić taką jakość tych usług i ich dostępność, aby obywatel na stosowaniu przymusu adwokackiego nie ucierpiał. Państwo nakłada na obywatela obowiązek i zostawia go samego. Nie byłoby to może problemem gdyby przepis o przymusie sankcjonował stan faktyczny. Jest jednak całkiem inaczej. Strony nie chciały korzystać z przymusu adwokackiego. Jak zauważa R. Hausner, w 2001 r. „adwokaci jako pełnomocnicy skarżących i uczestników postępowań wystąpili w 3617 sprawach – 9,6% (w 1999 r. w 3211 – 10,5%, w 2000 r. w 2888 – 8,3%). Radcowie prawni jako pełnomocnicy skarżących i uczestników postępowania nie będącymi organami administracji, których działalność była zaskarżona wystąpili w 5708 sprawach –

15,2% (w 1999 r. w 4174 – 13,6%, w 2000 r. w 3704 – 10,7%)<sup>8</sup>. Wydaje się, że mamy do czynienia ze stałą tendencją zastępstwa procesowego wynoszącą około 10% spraw. Oznacza to, że po wprowadzeniu przymusu adwokackiego około 90% stron będzie zmuszonych do korzystania z usług adwokatów. Będą to osoby, które będą wydawały pieniądze wbrew swej woli i bez żadnej przy tym ochrony realizacji prawa do sądu ze strony Państwa. Skoro Państwo Polskie na przymusie adwokackim nie skorzysta (bo praktyka wykazała, że nie gwarantuje on należytej jakości pism procesowych), ani nie skorzystają na nim strony (bo będą musiały wydawać pieniądze na usługę nie koniecznie dobrej jakości) to zastanówmy się komu potrzebny jest przymus adwokacki?

Zauważyć trzeba, że rozmieszczenie adwokatów nie jest równomierne, trudniej znaleźć adwokata mieszkając w mniejszych miastach czy też na wsi. „W wielu miastach dochodzi do takiej sytuacji, że w sprawach trudnych, może nie z punktu widzenia merytorycznego, ale z punktu widzenia politycznego i ze względu na możliwość narażenia się, trudno jest znaleźć prawnika i trzeba zwracać się do prawników z innych miast”<sup>9</sup>. Adwokaci – w przeciwieństwie do sędziów, nie mają gwarancji swobody działania, nie są niezależni i niezawisli tak jak sędziowie. Niezależnie od ewentualnych nacisków na adwokatów trzeba zauważyć, że zdarzają się przypadki adwokatów niesumiennych<sup>10</sup> czy też prowadzących wręcz działalność przestępczą<sup>11</sup>. Zapewne takie przypadki są wyjątkami, lecz obywatel zmuszony do korzystania z usług adwokata nie ma żadnych gwarancji, że trafi na osobę uczciwą i kompetentną. Czy jest prawidłowa sytuacja, aby obywatele mający wolny wybór (na mocy art. 31 Konstytucji) byli narażani na takie ryzyko? I to ryzyko które niesie za sobą nie tylko utratę pieniędzy lecz i pozbawienie prawa do sądu, przegranie sprawy.

Państwo nie reguluje wielkości wynagrodzenia za usługi adwokackie. W sytuacji, gdy obywatel musi z tej usługi skorzystać, to staje na trudniejszej pozycji.

Skoro przymus adwokacki ogranicza swobodę kontaktu obywatela z sądem, może spowodować trudności, a nawet uniemożliwić realizację prawa do sądu, to jakie są przesłanki do istnienia tego obowiąz-

---

<sup>8</sup> R. Hausner, *Skargi i liczby*, „Rzeczpospolita” z 2002 r., nr 94, s. C 1.

<sup>9</sup> R. Strąk, wypowiedź na posiedzeniu Sejmu 11.7.2003 r., IV kadencja, 52 posiedzenie, 4 dzień, [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl)

<sup>10</sup> Zob. M. Szczepanik, *Ukarany mecenas praktykuje*, „Rzeczpospolita” z 2000 r., nr 164, s. C 1; M. Stankiewicz, *Heweliusz – rodziny marynarzy bez odszkodowania*, „Rzeczpospolita” z 2003 r., nr 294, s. C 2.

<sup>11</sup> Zob. M. Barczyk, *Czarna owca*, „Przekrój” z 2003 r., nr 28, s. 62.

ku? Powodem do stosowania przymusu adwokackiego nie jest z pewnością zapewnienie wysokiej jakości pism procesowych albowiem jak wskazują w swoich rocznych sprawozdaniach Trybunał Konstytucyjny i Sąd Najwyższy często adwokaci nie dają sobie rady z powierzonymi zadaniami. Nie można się temu dziwić, albowiem wymagania stawiane adwokatom przez ustawodawcę są faktycznie minimalne. Aby zostać adwokatem trzeba ukończyć studia prawnicze i aplikacje. Z tym, że ustawodawca nie określił czym ma być owa aplikacja, w szczególności czego aplikantów trzeba uczyć. Nadto po ukończeniu aplikacji nie ma (tak jak u sędziów) systemu weryfikacji wiedzy adwokatów, a przecież prawo, mimo upływu tak wielu lat od przekształceń ustrojowych jest ciągle nieustannie zmieniane. A będzie jeszcze bardziej w związku z tzw. integracją europejską.

Biorąc wyżej wskazane niebezpieczeństwa i problemy związane z przymusem adwokackim wyrażam przekonanie, iż lepiej by było dla obywateli gdyby przymusu nie było. Zapewne bez fachowej pomocy prawnej często strony będą miały trudności w występowaniu przed sądem, lecz jest to ich problem i ryzyko. Chcącemu nie dzieje się krzywda.

Stworzenie nowej procedury nie jest oczywiście zadaniem łatwym. Wymaga wiedzy, doświadczenia, wyobraźni i odwagi. Dlatego też nie można się dziwić temu, że Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie przynosi nowych rozwiązań proceduralnych. Ale bardzo dziwne jest to, że nowa procedura nie powieliła już istniejących rozwiązań w zakresie wymiany korespondencji. Wprowadziła zaś te, które przechodzą w przeszłość (wymiana pism) lub się nie sprawdziły (przymus adwokacki). W końcowym efekcie obowiązuje procedura sądowoadministracyjna, która tylko czysto formalnie realizuje konstytucyjne prawo do szybkiego, sprawiedliwego, dwuinstancyjnego postępowania sądowego. Faktycznie kontrola orzeczeń sądów administracyjnych będzie trudniejsza, niż w czasie funkcjonowania rewizji nadzwyczajnej.