

UZASADNIENIE
do projektu ustawy
o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz
niektórych innych ustaw

I. Ogólne założenia projektu

Proponowane zmiany ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935, z późn. zm.), zwanej dalej „p.p.s.a.”, są wynikiem analizy dotychczasowej działalności orzeczniczej sądów administracyjnych i potrzeby dalszego usprawniania procedury sądowej kontroli administracji oraz uzupełniania istniejących gwarancji procesowych o rozwiązania służące pełniejszej realizacji prawa do sądu. Projektowane rozwiązania pozostają w zgodzie z przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej określającymi zasady sądowej kontroli administracji (art. 184 w zw. z art. 45, art. 77 ust. 2 i art. 176 Konstytucji RP). Spełniają one międzynarodowe standardy prawa do sądu wyrażone w art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz. U. z 1977 r. poz. 167) oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. poz. 284, z późn. zm.), a także wynikające z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 303 z 2007 r., s. 1, ze zm.).

Zawarte w projekcie propozycje zmian służą realizacji przede wszystkim tego aspektu prawa do sądu, który odnosi się do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności. Zmierzają do lepszego wyważenia z jednej strony prawa jednostki do dostępu do niezależnego, niezawisłego i bezstronnego sądu administracyjnego oraz rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki, a z drugiej strony rzetelnego i sprawnego orzekania przez sądy administracyjne.

W dalszej części uzasadnienia przedstawiono szczegółowe uzasadnienie poszczególnych zmian w p.p.s.a. oraz w innych ustawach, których zmiany są niezbędne w celu zapewnienia spójności w systemie prawa.

II. Szczegółowe uzasadnienie

1. uzasadnienie propozycji zmian: art. 15, art. 264 i art. 268 p.p.s.a.

Proponowane rozwiązanie wprowadza do katalogu uchwał podejmowanych przez Naczelny Sąd Administracyjny trzeci ich rodzaj – tzw. uchwały pilotażowe. Podjęcie takiej uchwały przez Naczelny Sąd Administracyjny będzie możliwe z inicjatywy składu orzekającego wojewódzkiego sądu administracyjnego. Celem proponowanego rozwiązania jest zapewnienie jednolitej wykładni prawa w tożsamych sprawach administracyjnych, w których rozstrzygnięcie powinno zależeć tylko od oceny prawnej. Ma to istotne znaczenie, gdyż jednolitość wykładni prawa stanowi jedną z konstytucyjnych zasad państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP).

Uchwała pilotażowa Naczelnego Sądu Administracyjnego będzie mogła być podjęta tylko w tych sprawach, w których wystąpiło tożsame, co do istoty rozstrzygnięcia, zagadnienie prawne budzące wątpliwości interpretacyjne dotyczące przedmiotu sprawy administracyjnej lub kwestii podmiotowych. Użyte w propozycji art. 15 § 1 pkt 3a p.p.s.a. sformułowanie „w wielu sprawach sądowoadministracyjnych” należy odczytywać z uwzględnieniem treści projektowanego art. 268 § 2 p.p.s.a. Wystąpienie do Naczelnego Sądu Administracyjnego o podjęcie uchwały pilotażowej będzie wymagało zatem wskazania co najmniej dziesięciu spraw, w których wystąpiły tożsame, co do istoty rozstrzygnięcia, zagadnienia budzące wątpliwości prawne. Po podjęciu uchwały pilotażowej w każdej takiej sprawie wojewódzki sąd administracyjny powinien wydać odrębne rozstrzygnięcie uwzględniające pogląd prawny zawarty w uchwale pilotażowej Naczelnego Sądu Administracyjnego. Możliwe będzie połączenie tych spraw do wspólnego rozpoznania i odrębnego rozstrzygnięcia na podstawie art. 111 § 2 p.p.s.a. Zawarte w uchwale pilotażowej Naczelnego Sądu Administracyjnego rozstrzygnięcie przedstawionego zagadnienia prawnego powinno pozwolić wojewódzkiemu sądowi administracyjnemu na szybsze załatwienie tożsamych pod względem prawnym spraw, a nawet zakończenie ich rozstrzygnięcia już na etapie sądu pierwszej instancji. Takie rozwiązanie realizuje również konstytucyjne prawo do rozpatrzenia sprawy przez sąd bez nieuzasadnionej zwłoki (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP).

Uchwała pilotażowa będzie podejmowana z zachowaniem reguł procesowych właściwych dla działalności uchwałodawczej Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz z poszanowaniem gwarancji procesowych stron. Rozstrzygnięcie zawarte w uchwale pilotażowej Naczelnego Sądu Administracyjnego będzie korzystało z tzw. ogólnej mocy

wiążącej tylko w tej sprawie, w której sąd pierwszej instancji wystąpi o podjęcie uchwały. W każdej innej tożsamej sprawie sąd pierwszej instancji będzie mógł zastosować pogląd wyrażony w uchwale pilotażowej Naczelnego Sądu Administracyjnego albo wystąpić do Naczelnego Sądu Administracyjnego, na podstawie art. 269 § 1 p.p.s.a., o podjęcie kolejnej uchwały dotyczącej zagadnienia prawnego rozstrzygniętego w uchwale pilotażowej. W ten sposób zachowana jest gwarancja niezawisłego prezentowania poglądu prawnego przez sąd pierwszej instancji.

- 2. uzasadnienie propozycji zmian:**
- art. 50 § 1 p.p.s.a.**
 - art. 52 § 1 p.p.s.a.**
 - art. 53 § 3 p.p.s.a.**
 - art. 74a § 10 p.p.s.a.**
 - art. 92 § 1 i § 2 p.p.s.a.**
 - art. 97 § 1 p.p.s.a.**
 - art. 175 § 2 p.p.s.a.**
 - art. 177 § 2 p.p.s.a.**

Celem projektowanych zmian jest kompleksowe unormowanie pozycji procesowej Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, który zgodnie z art. 8 § 3 p.p.s.a. może wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, a także wnieść skargę, skargę kasacyjną, zażalenie oraz skargę o wznowienie postępowania, jeżeli według jego oceny wymaga tego ochrona praw mikroprzedsiębiorcy, małego lub średniego przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2024 r. poz. 236). Po wejściu w życie tych zmian nie będzie wątpliwości, że Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców ma uprawnienia procesowe takie same jak prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka.

3. uzasadnienie propozycji zmiany art. 54 p.p.s.a.

W przypadku aktów prawa miejscowego, generalnych i abstrakcyjnych, mających w praktyce orzecniczej najczęściej formę uchwał organów samorządu terytorialnego, skorzystanie obecnie z możliwości określonej w art. 54 § 3 p.p.s.a. jest utrudnione, przede wszystkim z uwagi na sposób ich podejmowania. Organ, który podjął zaskarżony akt prawa miejscowego, może go jedynie zmienić albo uchylić (pozbawiając tym samym mocy

obowiązującej *ex nunc*), nie może natomiast stwierdzić jego nieważności. Gdy stwierdzenie nieważności aktu prawa miejscowego rodzi inne skutki prawne niż uchylenie aktu, możliwość autokontroli nie pozwala na osiągnięcie żądanego przez skarżącego skutku, a zatem należy ją wykluczyć.

4. uzasadnienie propozycji zmiany art. 55 § 3 p.p.s.a.

Celem projektowanej zmiany art. 55 § 3 p.p.s.a. jest uporządkowanie kwestii organów, które mają zostać poinformowane o naruszeniu prawa przez organy im podległe. Niespójnie z pozostałymi przepisami p.p.s.a. określenie „organy właściwe do rozpatrywania petycji, skarg i wniosków” proponuje się zastąpić określeniem „organy zwierzchnie nad organem, który dopuścił się naruszenia tych obowiązków”. Będzie to zbieżne z pojęciem użytym w art. 155 p.p.s.a.

5. uzasadnienie propozycji zmiany art. 56 p.p.s.a.

Obecnie w art. 56 p.p.s.a. uregulowany jest tylko jeden z możliwych zbiegów postępowania sądownoadministracyjnego z nadzwyczajnymi postępowaniami administracyjnymi prowadzonymi w tej samej sprawie. Proponuje się zatem unormowanie drugiego rodzaju zbiegu wskazanych postępowań. Rozwiązanie takie jest od lat postulowane w doktrynie (m.in. J. Polanowski, *Zawieszenie postępowania sądownoadministracyjnego ze względu na nadzwyczajne postępowanie administracyjne*, „Przegląd Prawa Administracyjnego” 2019 r., nr 1, s. 125–148) oraz w orzecznictwie (m.in. wyrok NSA z 7 czerwca 2016 r., II GSK 2278/16, LEX nr 2051379).

6. uzasadnienie propozycji zmiany art. 57 § 1 p.p.s.a.

Projektowana zmiana jest związana z propozycją nowelizacji art. 90 p.p.s.a. poprzez wskazanie przypadków, w których sprawa może zostać rozpoznana na posiedzeniu niejawnym (propozycja art. 90 § 1a). Z uwagi na proponowane brzmienie art. 90 § 1b p.p.s.a. konieczne jest dodanie – jako elementu formalnego skargi – wniosku o rozpoznanie sprawy na rozprawie albo na posiedzeniu niejawnym, gdyż strona ma prawo dokonać wyboru rodzaju posiedzenia, na jakim sprawa ma zostać rozpoznana. Wyjątkiem są oczywiście sprawy, o których mowa w proponowanym art. 90 § 1a p.p.s.a. Z projektowaną zmianą powiązana jest także nowelizacja

art. 107 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572), zwanego dalej „k.p.a.”, przez dodanie pkt 10, który dotyczy pouczenia o konieczności zamieszczenia w skardze do sądu administracyjnego wniosku o rozpoznanie sprawy na rozprawie albo na posiedzeniu niejawnym. Zmiany te mają zapewnić sprawność postępowania poprzez uniknięcie potrzeby wzywania strony o wskazanie, czy żąda rozpoznania sprawy na rozprawie czy na posiedzeniu niejawnym.

7. uzasadnienie propozycji zmiany art. 64d p.p.s.a.

Z uwagi na zamieszczenie regulacji dotyczącej formy posiedzenia, na którym jest rozpoznawany sprzeciw, w projektowanym art. 90 § 1a pkt 4 p.p.s.a., nie ma potrzeby powielania tej regulacji w art. 64d p.p.s.a. Proponuje się natomiast wyraźne wskazanie, że termin do rozpoznania sprzeciwu biegnie od dnia jego wpływu do sądu, co pozwoli na pełniejszą realizację zasady szybkości postępowania.

8. uzasadnienie propozycji zmian art. 90 p.p.s.a.

Zasada jawności postępowań sądowych została wyrażona w art. 45 Konstytucji RP, zgodnie z którym każdy ma prawo do jawnego rozpatrzenia jego sprawy przez sąd. Zasada jawności postępowania sądowego odnosi się – jako zasada konstytucyjna – do wszystkich postępowań sądowych, przede wszystkim zaś do rozpraw prowadzonych w ramach tych postępowań. W postępowaniu sądownoadministracyjnym została ona wyraźnie sformułowana w art. 10 p.p.s.a., który stanowi, że rozpoznanie spraw odbywa się jawnie, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Jawność postępowania sądowego została ujęta również w art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Prawo do jawnego (publicznego) rozpoznania sprawy stanowi zatem standard uniwersalny.

Z Konstytucji RP wynika jednak również dopuszczalność wprowadzania ograniczeń jawności postępowania sądowego, w tym jawności posiedzeń sądowych. Zgodnie z art. 45 ust. 2 Konstytucji RP wyłączenie jawności rozprawy może nastąpić ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny. Wyrok – nawet w sprawach rozpoznawanych z wyłączeniem jawności rozprawy – ogłaszany jest publicznie. Jednocześnie z art. 31 ust. 3

Konstytucji RP wynika, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób; ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Ograniczenia jawności postępowania sądownoadministracyjnego muszą mieć zatem podstawę ustawową.

Formą ograniczenia jawności zewnętrznej postępowania sądownoadministracyjnego jest podejmowanie czynności mających na celu rozpoznanie sprawy lub wydanie orzeczenia merytorycznego na posiedzeniach niejawnych. Na posiedzeniach niejawnych sąd może podejmować czynności procesowe tylko wtedy, gdy wyraźnie zezwala na to ustawa.

W świetle obowiązujących przepisów p.p.s.a. można wyróżnić kilka kategorii okoliczności mogących decydować o skierowaniu sprawy na posiedzenie niejawne. Na posiedzeniu niejawnym sąd może, w szczególności: 1) zbadać dopuszczalność skargi, sprzeciwu od decyzji, skargi kasacyjnej, zażalenia, skargi o wznowienie postępowania oraz skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia; 2) rozpoznać wnioski skarżące zgłoszone w toku postępowania, dotyczące kwestii incydentalnych; 3) rozstrzygnąć pewne kwestie incydentalne z urzędu; 4) rozpoznać sprzeciw od decyzji wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.; 5) rozpoznać merytorycznie skargę, zażalenie oraz skargę kasacyjną.

Projektowana zmiana art. 90 p.p.s.a. nie zmierza do rezygnacji z zasady jawności postępowania sądownoadministracyjnego, jest natomiast powiązana z proponowaną zmianą w zakresie postępowania uproszczonego i ma prowadzić do uporządkowania przepisów dotyczących wyjątków od zasady rozpoznania sprawy na rozprawie. Postępowanie uproszczone, w obecnym kształcie, różni się bowiem od postępowania prowadzonego w trybie zwykłym jedynie tym, że rozpoznanie sprawy następuje na posiedzeniu niejawnym, a nie na rozprawie. Celem nowelizacji jest przeniesienie regulacji określających wyjątki od zasady jawności posiedzeń sądowych do art. 90 p.p.s.a., który w ten sposób stanie się regulacją kompleksową, pozwalającą na określenie, na jakim posiedzeniu (jawnym czy niejawnym) powinna być rozpoznana sprawa sądownoadministracyjna.

Zasadą pozostaje jawność posiedzeń sądowych, oznaczająca rozpoznanie sprawy na rozprawie. Katalog wyjątków, zawarty w projektowanym art. 90 § 1a, obejmuje sytuacje pozwalające dotychczas na rozpoznanie sprawy w postępowaniu uproszczonym (art. 119 pkt 3–5 p.p.s.a.) oraz rozpoznanie sprzeciwu od decyzji i postanowienia (art. 64d p.p.s.a.). Proponowany art. 90 § 1b przewiduje, że na wniosek strony sprawa może być rozpoznana na

posiedzeniu niejawnym, jeżeli żadna z pozostałych stron nie zażąda przeprowadzenia rozprawy.

Proponowany w art. 90 § 1a katalog spraw podlegających rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym obejmuje sprawy, w których przedmiotem skargi są pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach, opinie zabezpieczające i odmowy wydania opinii zabezpieczających oraz opinie, o których mowa w art. 119zł § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2025 r. poz. 111, z późn. zm.) i odmowy wydania tych opinii. W sprawach tych, zgodnie z art. 57a p.p.s.a., sąd administracyjny jest związany granicami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną. W szczególności sąd nie może podjąć żadnych czynności zmierzających do ustalenia innych, poza wskazanymi w skardze, naruszeń prawa. W przypadku ustalenia takich wad w toku kontroli przeprowadzonej w granicach wyznaczonych skargą sąd nie może ich uwzględnić przy formułowaniu rozstrzygnięcia w sprawie. Wobec tak zakreślonych granic rozpoznania tego rodzaju spraw, co do zasady na posiedzeniu niejawnym, jest uzasadnione.

Należy dodać, że sprawy objęte obecnie regulacją art. 119 pkt 1 p.p.s.a., to jest sprawy, w których zaskarżona decyzja lub postanowienie są dotknięte wadą nieważności, o której mowa w art. 156 § 1 k.p.a. lub w innych przepisach albo wydane zostały z naruszeniem prawa dającym podstawę do wznowienia postępowania, nie zostały ujęte w proponowanym katalogu spraw podlegających rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym (propozycja art. 90 § 1a), co nie oznacza, że będą one obligatoryjnie podlegać rozpoznaniu na rozprawie. Ta kategoria spraw nie odgrywała istotnej roli w dotychczasowym postępowaniu uproszczonym, a jedną z przyczyn tego stanu rzeczy mogła być trudność w zakwalifikowaniu sprawy do tej kategorii na etapie wyznaczenia terminu posiedzenia przez przewodniczącego wydziału. Także w doktrynie krytycznie oceniano przewidzianą w art. 119 pkt 1 p.p.s.a. możliwość przekazania do rozpoznawania w trybie uproszczonym skarg na decyzje i postanowienia obarczone najcięższymi, kwalifikowanymi wadami, a mianowicie dotknięte wadą nieważności, albo wydane z naruszeniem prawa dającym podstawę do wznowienia postępowania; por. T. Woś, *Czy dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne realizuje konstytucyjną zasadę prawa do sądu*, [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Bielsko-Biała 2003, s. 764–765; zob. także R. Sawuła, *Sądy administracyjne w III Rzeczypospolitej (wybrane uwagi)*, [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, Lublin 2003, s. 284 – który zwraca uwagę na fakt, że ocena, czy zachodzą tego typu wady, wymaga gruntownego rozeznania sprawy; J. Świątkiewicz, *Kilka uwag w sprawie reformy sądownictwa administracyjnego*, [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red.

J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, Lublin 2003, s. 340 – który podkreśla, że są to zazwyczaj sprawy skomplikowane i trudne; Z. Kmiecik *Postępowanie mediacyjne i uproszczone przed sądem administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 10, s. 27. We wskazanych sprawach strony będą mogły dokonać wyboru formy posiedzenia niejawnego, zgodnie z proponowaną regulacją art. 90 § 1b p.p.s.a.

Projekt przewiduje jako zasadę rozpoznawanie na rozprawie spraw także w przypadku, o którym mowa w art. 55 § 2 p.p.s.a., chyba że strony postępowania dokonają wyboru formy posiedzenia niejawnego. Obecnie – zgodnie z art. 121 p.p.s.a. – sprawa może być w takim przypadku rozpoznana w trybie uproszczonym, to jest na posiedzeniu niejawnym. W projekcie proponuje się uchylenie art. 121 p.p.s.a.

W odniesieniu do tego rozwiązania w doktrynie prezentowane było również stanowisko, że stworzenie możliwości rozpoznawania w postępowaniu uproszczonym skargi w przypadku określonym w art. 55 § 2 p.p.s.a. jest merytorycznie nieuzasadnione. Celem art. 55 § 2 p.p.s.a. jest zdyscyplinowanie organów administracji publicznej do terminowego przekazywania sądowi skargi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę. W związku z tym brak racjonalnego powodu, dla którego w sytuacji nagannego zachowania się organu administracji publicznej sąd miałby orzekać nie tylko bez pełnej dokumentacji (skargi, akt sprawy i odpowiedzi na skargę), lecz również odstępując od dwóch podstawowych zasad postępowania sądownoadministracyjnego – zasady jawności postępowania i zasady rozpoznawania skargi na rozprawie (por. T. Woś, *Czy dwuinstancyjne sądownictwo...*, s. 765; Z. Kmiecik, *Postępowanie mediacyjne...*, s. 27; R. Sawuła, *Dylematy rozpatrzenia sprawy sądownoadministracyjnej w postępowaniu w trybie uproszczonym*, [w:] *Instytucje procesu administracyjnego i sądownoadministracyjnego*, Przemysł–Rzeszów 2009, s. 314 i 316; J. Zimmermann, [w:] *Reforma sądownictwa administracyjnego w Polsce – zaproszenie do dyskusji nad jej kształtem*, „Causus” 2002, nr 23, s. 24; J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 322).

Niezmieniona pozostaje zasada, że w każdej kategorii spraw sąd może skierować sprawę na posiedzenie jawne i wyznaczyć rozprawę także wówczas, gdy sprawa podlega rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym. Projekt zakłada także rozpoznawanie spraw na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów, poza sprawami, o których mowa w proponowanym art. 119 p.p.s.a. (propozycja art. 90 § 1c). W przypadku spraw podlegających, zgodnie z projektowaną regulacją, rozpoznaniu w trybie uproszczonym, obowiązuje zasada wyrażona w art. 16 § 2 p.p.s.a.

9. uzasadnienie propozycji zmian art. 94 p.p.s.a. i propozycji dodania art. 98a p.p.s.a.

Możliwość przeprowadzenia przez sądy administracyjne rozprawy zdalnej wprowadzono ustawą z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 285, z późn. zm.) poprzez dodanie w art. 94 p.p.s.a. przepisu § 2. Zgodnie z tym przepisem w obecnym brzmieniu, przewodniczący może zarządzić przeprowadzenie posiedzenia jawnego przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających jego przeprowadzenie na odległość. W takim przypadku uczestnicy mogą brać udział w posiedzeniu sądowym, gdy przebywają w budynku innego sądu i tam dokonywać czynności procesowych, a przebieg czynności procesowych transmituje się z sali sądowej sądu prowadzącego postępowanie do miejsca pobytu uczestników postępowania oraz z miejsca pobytu uczestników postępowania do sali sądowej sądu prowadzącego postępowanie. Zmiana ta, wprowadzona na stałe do p.p.s.a., koreluje z treścią przepisu epizodycznego, tj. art. 15zsz⁴ ust. 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 340, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą COVID-19”. Zgodnie z art. 15zsz⁴ ust. 2 ustawy COVID-19, osoby uczestniczące w rozprawie zdalnej nie muszą przebywać w budynku sądu. Przeprowadzone przez Naczelny Sąd Administracyjny na zasadach określonych w ustawie COVID-19 rozprawy zdalne (w 2020 r. – 495 rozpraw, w 2021 r. – 241 rozpraw) potwierdziły zasadność tego rozwiązania.

Zdalne posiedzenie jawne ma z jednej strony służyć zasadzie jawności i ochronie praw stron postępowania, z drugiej zaś usprawnić przebieg postępowania sądownoadministracyjnego, czy też w ogóle, w wyjątkowych sytuacjach, je umożliwić. Obecna regulacja art. 94 § 2 p.p.s.a. nakłada jednak dodatkowe obciążenia na sądy, które w przypadku rozpraw zdalnych są zobowiązane do przygotowania pomieszczeń oraz infrastruktury dla stron uczestniczących w tej formie posiedzenia sądowego. Poza tym, regulacja tego rodzaju może być niezrozumiała dla stron postępowania, dla których brak konieczności dotarcia do sądu stanowi istotną zaletę rozprawy zdalnej. Dlatego w projekcie zaproponowano rezygnację z warunku przebywania stron i uczestników rozprawy zdalnej w budynku (budynkach) innego sądu.

Projektowana regulacja zakłada możliwość zarządzenia rozprawy zdalnej na wniosek strony. W takim przypadku wszyscy uczestnicy posiedzenia, w tym skład orzekający, nie przebywają fizycznie w tym samym miejscu i łączą się ze sobą za pomocą urządzeń technicznych umożliwiających jego przeprowadzenie na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku. Proponowane nowe brzmienie art. 94 § 2 p.p.s.a.

obejmuje również możliwość prowadzenia rozprawy zdalnej w postaci hybrydowej. Rozprawa hybrydowa będzie miała miejsce wówczas, gdy skład orzekający oraz przynajmniej jedna spośród stron znajduje się w tym samym miejscu, na ogół w budynku sądu, podczas gdy pozostali uczestnicy dołączają do rozprawy w formie zdalnej.

Wymaga podkreślenia, że zarówno rozprawa zdalna, jak i jej odmiana hybrydowa są postaciami jawnego posiedzenia sądowego, do których znajdują zastosowanie przepisy p.p.s.a. odnoszące się do tego rodzaju posiedzeń. Dla zapewnienia zachowania powagi sądu zarówno w przypadku rozprawy zdalnej, jak i rozprawy w postaci hybrydowej zastosowanie znajdują regulacje dotyczące policii sesyjnej przez odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów art. 48–51 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 334, z późn. zm.). Będzie to możliwe w przypadku naruszenia w trakcie posiedzenia powagi, spokoju lub porządku czynności sądowych, na co wskazuje projektowany art. 98a p.p.s.a.

Należy mieć na względzie, że w trakcie posiedzenia zdalnego modyfikacji ulega rola sędziego, który z uwagi na brak swobodnego niewerbalnego kontaktu ze stronami powinien być bardziej uważny w zachowaniu łączności z nimi. Strona musi jednak zapewnić sobie taką jakość połączenia internetowego, aby mogła uczestniczyć w rozprawie zdalnej. Komunikacja między sądem a stroną nie może ostatecznie przybrać postaci bezsłownej, ograniczającej się do mimiki twarzy czy prostego skinienia ręką. Komunikacja ta, nawet w przypadku trudności technicznych, powinna odbywać się ostatecznie w postaci werbalnej, co sprzyja jasności rozprawy. Dlatego dla sprawnego przebiegu rozprawy w razie wystąpienia w jej trakcie zakłóceń transmisji obrazu przewidziano możliwość kontynuacji rozprawy z zachowaniem przekazu dźwięku. Jednocześnie wystąpienie trwałych przeszkód technicznych nie leżących po stronie sądu nie wstrzymuje rozpoznania sprawy przez sąd – takie rozwiązanie przewiduje projektowany § 6 art. 94 p.p.s.a.

Dotychczasowe doświadczenia w organizacji rozpraw zdalnych wskazują na trudności w doręczaniu pism, które przed pandemią niejednokrotnie były przekazywane w trakcie rozprawy lub składane jako załącznik do protokołu rozprawy. Wprowadzając dopuszczalność rozpraw zdalnych przed sądami administracyjnymi, zarówno w art. 94 § 2 p.p.s.a., jak i w art. 15zsz⁴ ustawy COVID-19, nie zsynchronizowano ich brzmienia z art. 12b, 74a, 102 oraz art. 104 p.p.s.a. Niedopatrzenie to w praktyce może osłabiać atut zdalnych posiedzeń sądowych, jakim jest stworzenie szybszego kontaktu sądu ze stronami. Zdalność forma rozprawy powinna pociągać za sobą obowiązek komunikowania się sądu ze stronami w formie elektronicznej, co gwarantuje dodanie do art. 94 p.p.s.a. § 5 i § 7 w proponowanym brzmieniu. Mając na uwadze

sprawność postępowania w formie posiedzenia zdalnego, dookreślenia wymagała kwestia wnoszenia pism stron. W § 4 proponowanym w art. 94 p.p.s.a. przewidziano, że w przypadku zarządzenia posiedzenia zdalnego strony i uczestnicy postępowania mogą zabrać głos w piśmie nie później niż siedem dni przed terminem posiedzenia zdalnego.

10. uzasadnienie propozycji zmian art. 106 p.p.s.a.

Jedną z części składowych rozprawy jest sprawozdanie składane na jej rozpoczęcie przez sędziego sprawozdawcę. Celem proponowanej zmiany art. 106 p.p.s.a. jest wprowadzenie możliwości rezygnacji z tego elementu, a tym samym skrócenie czasu trwania rozprawy, czy też przeznaczenie większej ilości czasu na dalsze jej etapy, w tym zaprezentowanie stanowisk przez strony postępowania. Rezygnacja ze sprawozdania jest jednak możliwa pod ściśle określonym warunkiem, jakim jest zgoda wszystkich obecnych na rozprawie stron. Jeżeli w rozprawie uczestniczy publiczność, to dla zachowania jawności zewnętrznej rezygnacja ze sprawozdania nie byłaby celowa. W takim wypadku publiczność zostałaby pozbawiona szansy zapoznania się z przedmiotem sprawy. Dalszy przebieg rozprawy byłby dla niej niezrozumiały.

11. uzasadnienie:

- propozycji zmian art. 119 p.p.s.a.**
- propozycji zmian art. 120 p.p.s.a.**
- propozycji dodania art. 120a p.p.s.a.**
- propozycji uchylecia art. 121 i art. 122 p.p.s.a.**

Postępowanie uproszczone, także sądowe, powinna cechować nieobszerna regulacja prawna, dostępność dla jednostki i odformalizowanie czynności podejmowanych przez podmioty postępowania. Celem wprowadzenia postępowania tego rodzaju powinno być uproszczenie postępowania w pewnych kategoriach spraw, co w założeniu powinno przyczynić się do przyspieszenia i usprawnienia procesu ich rozpoznawania.

Początkowo w sądownoadministracyjnym postępowaniu uproszczonym uregulowanym w rozdziale 8 działu III p.p.s.a. (art. 119–122) obowiązywała zasada, zgodnie z którą sprawy są rozpoznawane na posiedzeniu niejawnym w składzie jednego sędziego. Artykuł 120 p.p.s.a. został jednak zmieniony, z dniem 15 sierpnia 2015 r. przez art. 1 pkt 28 ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. zmieniającej ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2015 r. poz. 658). Od tej daty sądownoadministracyjne postępowanie uproszczone jest

prowadzone według tych samych reguł co postępowanie zwykłe i poza obowiązującą w nim zasadą rozpoznawania spraw na posiedzeniu niejawnym brak innych instrumentów zmierzających do odformalizowania, a tym samym przyspieszenia i usprawnienia postępowania.

Proponowana zmiana opiera się na powiązaniu sądowego postępowania uproszczonego z uproszczonym postępowaniem administracyjnym jurysdykcyjnym, o którym mowa w dziale II w rozdziale 14 k.p.a., co potwierdza proponowana treść art. 119 p.p.s.a.

Obecnie w administracyjnym jurysdykcyjnym postępowaniu uproszczonym rozpoznawanych jest wiele kategorii spraw, w szczególności sprawy, o których mowa w art. 29 ust. 7 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 889). Stosowanie przepisów k.p.a. o postępowaniu uproszczonym przewidziano także w art. 39 ust. 7ad, 10, art. 40 ust. 14aa i 15b oraz w art. 40e ust. 2 ustawy o drogach publicznych.

Przepisy działu II rozdziału 14 k.p.a. o postępowaniu uproszczonym stosuje się również w postępowaniach unormowanych ustawą z dnia 18 stycznia 2001 r. o wyścigach konnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1354): w sprawie udzielenia pozwolenia na kierowanie stajnią wyścigową (art. 21b ust. 3a); w sprawie udzielenia licencji na trenowanie koni (art. 21c ust. 6a); w sprawie udzielenia licencji na dosiadanie (powożenie) koni (art. 21d ust. 5a) oraz w sprawie udzielenia licencji na pełnienie funkcji sędziego wyścigowego (art. 21e ust. 7a).

Ustawodawca wprowadził także regulacje dotyczące postępowania uproszczonego ustawą z dnia 7 października 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu uproszczenia procedur administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców (Dz. U. z 2022 r. poz. 2185). Zgodnie z postanowieniami tej ustawy przepisy działu II rozdziału 14 k.p.a. stosuje się m.in. do postępowań: 1) w sprawie wydania zezwoleń na obrót hurtowy w kraju napojami alkoholowymi o zawartości powyżej 18% alkoholu i zezwoleń na obrót hurtowy w kraju napojami alkoholowymi o zawartości do 18% alkoholu – art. 9 ust. 3f ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 r. poz. 2151); 2) w sprawie udzielenia prawa do wydawania świadectw dokumentujących potwierdzenie właściwości leczniczych naturalnych surowców leczniczych i właściwości leczniczych klimatu – art. 37 ust. 4a ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1135) w sprawie zatwierdzenia statutu polskiego związku sportowego oraz jego zmiany – art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2024 r. poz. 1488).

Założeniem i najistotniejszym celem administracyjnego jurysdykcyjnego postępowania uproszczonego jest realizacja wynikającej z art. 12 k.p.a. zasady szybkości postępowania. W postępowaniu tym są rozpoznawane sprawy niewymagające prowadzenia szerszego postępowania dowodowego. Zgodnie z art. 163e § 1 k.p.a. postępowanie dowodowe jest ograniczone do dowodów zgłoszonych przez stronę, łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania, oraz dowodów możliwych do ustalenia na podstawie danych, którymi dysponuje organ prowadzący postępowanie.

Postępowanie sądoadministracyjne zainicjowane skargą na decyzję wydaną w administracyjnym jurysdykcyjnym postępowaniu uproszczonym także powinno cechować się mniejszym stopniem sformalizowania, pozwalającym na skrócenie czasu trwania postępowania. Skład sądu rozpoznającego skargę w trybie uproszczonym został ograniczony do jednego sędziego, gdyż w postępowaniu tym są rozpoznawane sprawy proste, w których administracyjne postępowanie wyjaśniające podlega daleko idącym ograniczeniom (proponycja zmiany art. 120 p.p.s.a.).

Odformalizowanie postępowania uproszczonego znajduje też wyraz w ograniczeniu dopuszczalności wnoszenia samoistnych zażaleń na postanowienia wydane w toku tego postępowania. W postępowaniu uproszczonym znajdzie odpowiednio zastosowanie art. 191 p.p.s.a., na podstawie którego przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej zakresem kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego objęte są również postanowienia wydane w toku postępowania, na które nie służyło zażalenie. Nie dotyczy to postanowień o odrzuceniu skargi, postanowień o odmowie wstrzymania wykonania decyzji, postanowienia, innego aktu lub czynności, o których mowa w art. 61 p.p.s.a., postanowień o zawieszeniu lub odmowie podjęcia zawieszono postępowania oraz postanowień wydanych po wydaniu wyroku (proponycja nowego art. 120a p.p.s.a.).

Przyjęcie powyższego rozwiązania jest niezbędne w celu zapewnienia sprawnego przebiegu postępowania uproszczonego. Zażalenia na postanowienie o charakterze wпадkowym tamują bowiem bieg postępowania i nie pozwalają na podjęcie rozstrzygnięcia kończącego postępowanie. Zaskarżalne samoistnym zażaleniem pozostają postanowienia wydawane po zakończeniu postępowania (np. postanowienie o odmowie sporządzenia uzasadnienia wyroku lub postanowienie o sprostowaniu lub wykładni orzeczenia albo ich odmowie), postanowienia tamujące rozpoznanie sprawy (postanowienie o zawieszeniu lub odmowie podjęcia zawieszono postępowania), postanowienie zamykające drogę do merytorycznego rozpoznania skargi (postanowienie o odrzuceniu skargi i umorzeniu postępowania) oraz postanowienia odmawiające udzielenia ochrony tymczasowej. Ochrona

tymczasowa służy zabezpieczeniu przed skutkami bezpośrednio związanymi z wykonaniem zaskarżonego aktu, których nie można byłoby naprawić w razie ewentualnego uwzględnienia skargi. Chodzi zatem o szkodę wyrządzoną wykonaniem konkretnego aktu, która nie będzie mogła być wynagrodzona przez późniejszy zwrot spełnionego (wyegzekwowanego) świadczenia ani też nie będzie możliwe przywrócenie rzeczy do pierwotnego stanu.

12. uzasadnienie propozycji zmiany art. 133 § 1 p.p.s.a.

Proponowana nowa treść zdania drugiego w art. 133 § 1 p.p.s.a. jest wynikiem uznania braku potrzeby akcentowania w ustawie, że w postępowaniu uproszczonym wyrok może być wydany na posiedzeniu niejawnym. Możliwość wydania wyroku na posiedzeniu niejawnym jest bowiem konsekwencją rozpoznania sprawy na takim posiedzeniu.

13. uzasadnienie propozycji zmiany art. 141 p.p.s.a. przez dodanie § 1a

Propozycja dodania – do art. 141 p.p.s.a. – § 1a uzasadniona jest tym, że rola i specyfika postępowania sądu administracyjnego wobec aktów prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej przypomina rolę sądu konstytucyjnego, orzekającego o zgodności hierarchicznej norm prawnych w ramach danego systemu. Dotyczy to również skutków orzeczenia, pod względem ich zasięgu podmiotowego. Choć i w „klasycznej” sprawie kontroli decyzji administracyjnej skutki prawomocnego wyroku sądu administracyjnego wykraczają podmiotowo poza strony danego sporu, to jednak w przypadku aktów prawa miejscowego szczególnie mocno zarysowana jest powszechność skutków wyroku sądu administracyjnego, zwłaszcza eliminującego uchwałę czy inny akt *ex tunc*.

Mając powyższe na uwadze, trzeba przyjąć, że sąd ma obowiązek uzasadnienia – podania motywów wyroku zarówno uwzględniającego skargę na akt prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej, jak i w przypadku oddalenia skargi. Uzasadnienie stanowi okazję do przedstawienia powodów określonego rozstrzygnięcia sprawy, jaką dopuszcza prawo procesowe. Pozostaje jedynym wytłumaczeniem motywów, które zadecydowały o treści rozstrzygnięcia, co w przypadku oceny legalności (konstytucyjności) aktów prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej ma istotne znaczenie dla zapewnienia zupełności i koherentności lokalnego systemu prawnego.

Ze względu na zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) i wywodzone z niej m.in. zasady zaufania do władzy publicznej i stanowionego przez nią prawa, prawidłowej legislacji oraz jawności życia publicznego, postulat wprowadzenia ustawowego wymogu uzasadnienia wszystkich wyroków w sprawach, o których stanowi art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., jest w pełni uzasadniony.

14. uzasadnienie propozycji zmiany art. 176 § 2 p.p.s.a.

W związku ze zmianą art. 57 § 1 pkt 5 p.p.s.a. i wprowadzeniem wymogu formalnego skargi w postaci wniosku o rozpoznanie sprawy na rozprawie albo na posiedzeniu niejawnym, w art. 176 § 2 p.p.s.a. niezbędne jest ujednolicenie terminologiczne jednego z określonych w tym przepisie wymogów formalnych skargi kasacyjnej. W związku z tym uzasadniona jest także zmiana treści art. 182 § 2 p.p.s.a.

15. uzasadnienie propozycji zmiany art. 177a p.p.s.a.

Dla pełnej jasności przepisu proponuje się doprecyzować w treści art. 177a p.p.s.a., że rygor stanowi odrzucenie skargi kasacyjnej, a nie skargi.

16. uzasadnienie propozycji zmiany art. 182 p.p.s.a.

Projektowane brzmienie art. 182 § 2b p.p.s.a. ma służyć przyspieszeniu załatwiania skarg kasacyjnych poprzez umożliwienie ich rozpoznania na posiedzeniu niejawnym w przypadku, gdy środek odwoławczy wnosi wyłącznie organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem skargi do sądu pierwszej instancji, a pozostałe strony nie zażądały przeprowadzenia rozprawy. Dodatkowo, zgodnie z proponowanym brzmieniem art. 182 § 2 zdanie drugie p.p.s.a., organ administracji nie będzie mógł zażądać przeprowadzenia rozprawy w przypadku, gdy strona w skardze kasacyjnej wniosła o jej rozpoznanie na posiedzeniu niejawnym. Należy podzielić pogląd wyrażony w nauce prawa, że proponowane zmiany nie będą godzić w prawo do jawnego rozpatrzenia sprawy (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), gdyż w sprawach sądowniczo-administracyjnych jest ono prawem jednostki. Prawo do sądu administracyjnego – zgodnie z art. 184 Konstytucji RP – należy rozumieć przede wszystkim jako prawo do kontroli sądowej działania administracji publicznej. W takiej sytuacji podmioty prawa publicznego mogą korzystać z tego prawa tylko

wtedy, gdy nie występują jako organy władzy publicznej w sposób władczy. Nie powinno to jednak powodować istotnych trudności dla organów administracji – reprezentowanych w większości postępowań przed Naczelnym Sądem Administracyjnym przez profesjonalnych pełnomocników, głównie radców prawnych zatrudnionych w danym urzędzie i zwykle z racji doświadczenia zawodowego wyspecjalizowanych w sprawach administracyjnych i sądowniczoadministracyjnych (tak A. Skoczyła, *Czy organ administracji powinien być uprawniony do żądania rozpoznania skargi kasacyjnej na rozprawie?*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2024, nr 2, s. 9–22; zob. też P. Grzegorzczak, K. Weitz [w:] *Konstytucja RP, t. I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016; M. Kowalski, *Prawo do sądu administracyjnego. Standard międzynarodowy i konstytucyjny oraz jego realizacja*, Warszawa 2019, a także powoływane tam orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i literatura).

Oczywiście, w przypadku określonym w art. 182 § 2b p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny może zawsze skierować sprawę na posiedzenie jawne i wyznaczyć rozprawę, gdy uzna to za potrzebne (art. 90 § 2 p.p.s.a.). Organ administracji będzie mógł wnosić o skierowanie sprawy na rozprawę. Wniosek organu nie będzie jednak dla Naczelnego Sądu Administracyjnego wiążący.

W projektowanym brzmieniu art. 182 § 3 p.p.s.a. przewidziano, że Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje skargę kasacyjną na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów. Założeniem projektu jest zapewnienie dokonania kontroli wyroku sądu pierwszej instancji przy zachowaniu analogicznych standardów jak przy rozpoznawaniu skarg kasacyjnych na rozprawie (art. 181 § 1 p.p.s.a.). Tożsame rozwiązanie proponuje się w odniesieniu do rozpoznawania skargi kasacyjnej od postanowienia, o którym mowa w art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a.

17. uzasadnienie propozycji dodania art. 194a p.p.s.a.

Proponowany art. 194a p.p.s.a. zawiera rozwiązanie pozwalające na przeciwdziałanie nadużywaniu uprawnień procesowych przez strony postępowania przy wnoszeniu zażaleń. Umożliwi on pozostawienie bez rozpoznania zażalenia wniesionego dla zwłoki, zamiast nadawania mu biegu procesowego. Działanie to nie przyczyniłoby się do zwiększenia poziomu ochrony prawnej przysługującej podmiotowi wnoszącemu zażalenie, absorbując sąd do podejmowania działań natury procesowej i organizacyjnej. O pozostawieniu zażalenia w aktach sprawy strona będzie zawiadamiana przy wniesieniu zażalenia.

18. uzasadnienie propozycji zmiany art. 229 § 1 p.p.s.a.

Projekt przewiduje uzupełnienie art. 229 § 1 p.p.s.a. Proponuje się, by grzywna, o której mowa w art. 112 p.p.s.a., została włączona do kategorii grzywien orzekanych w postępowaniu przed sądem administracyjnym, których nieuiszczenie nie daje podstaw do umorzenia lub odroczenia albo rozłożenia na raty zasądzonej organowi należności.

19. uzasadnienie propozycji zmiany art. 243 p.p.s.a.

Rozwiązanie polegające na dodaniu § 3 do art. 243 p.p.s.a. wpisuje się w zakres czynności zmierzających do przeciwdziałania nadużywaniu przez strony uprawnień procesowych. Skoro sąd rozpoznał już wniosek o przyznanie prawa pomocy, a sytuacja faktyczna wnioskodawcy nie zmieniła się, to powtórne rozpoznawanie wniosku jest nie tylko niecelowe, ale też wzbudza wątpliwości w kontekście powagi rzeczy osądzonej zapadłego rozstrzygnięcia. W takiej sytuacji celowe jest pozostawienie złożonego wniosku bez rozpoznania, o czym należy zawiadomić wnioskodawcę.

20. uzasadnienie propozycji zmiany art. 107 § 1 k.p.a. oraz art. 210 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2025 r. poz. 111, z późn. zm.)

Proponowane zmiany mają na celu zasygnalizowanie skarżącemu możliwości dokonania wyboru formy posiedzenia, na którym zostanie rozpoznana skarga, już w pouczeniu zawartym w decyzji podlegającej zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Aby zmiana art. 57 p.p.s.a. poprzez dodanie w § 1 pkt 5 nie spowodowała przedłużenia czasu trwania postępowania sądowego, została ona powiązana ze zmianą art. 107 § 1 k.p.a. oraz art. 210 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, poprzez rozszerzenie treści pouczenia o konieczność zamieszczenia w skardze wniosku o rozpoznanie sprawy na rozprawie albo na posiedzeniu niejawnym.

21. uzasadnienie propozycji zmian:

art. 35, art. 96 oraz art. 141 przez dodanie § 5 p.p.s.a.

**art. 33, art. 74 § 1, art. 107 § 5 k.p.a. oraz dodania art. 74b
art. 4 ust. 1, art. 21 ust. 1 i art. 43 ustawy z dnia 5 sierpnia
2010 r. o ochronie informacji niejawnych
art. 138b ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja
podatkowa**

Obowiązek udostępnienia akt sprawy wynika z art. 51 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym każdy ma prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych. W postępowaniu sądowoadministracyjnym zasadę dostępu do akt statuuje art. 12a p.p.s.a., który nie przewiduje ograniczeń w dostępie do akt sądowych. Należy jednak mieć na uwadze, że przepis ten dotyczy wyłącznie akt sprawy sądowoadministracyjnej, nie są nim zatem objęte akta postępowania administracyjnego, w których gromadzony jest materiał dowodowy zebrany przez organ w toku administracyjnego postępowania wyjaśniającego.

Proponowane zmiany wynikają z konieczności dostosowania procedur (administracyjnej i sądowoadministracyjnej) do standardów gwarancji procesowych wyznaczonych w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPCz).

Prawo wglądu w akta sprawy administracyjnej jest związane z realizacją prawa do sądu. W wyroku Wielkiej Izby ETPCz z 15 października 2020 r. w sprawie *Muhammad i Muhammad przeciwko Rumunii* (skarga nr 80982/12) zwrócono uwagę, że ETPCz we wcześniejszym orzecznictwie przyjmował jako minimalny standard wgląd w akta tajne przez niezależny organ, kontrolujący decyzję o wydaleniu cudzoziemca oraz uznawał za niedopuszczalny brak informacji o stawianych zarzutach. Stwierdzenie istnienia przesłanki bezpieczeństwa państwa nie wyłącza bowiem obowiązku przeprowadzenia postępowania z zachowaniem pewnej formy kontrydiktoryjności, nawet z ograniczeniami proceduralnymi w stosunku do materiałów niejawnych. ETPCz uznał, że art. 1 ust. 1 lit. a Protokołu nr 7 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka wymaga, co do zasady, aby cudzoziemcy byli poinformowani o mających znaczenie elementach stanu faktycznego, które doprowadziły właściwe władze do uznania, że stanowią oni zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa oraz aby zapewniono im wgląd w treść zawartych w aktach sprawy dokumentów i informacji, które były podstawą do podjęcia decyzji o wydaleniu. Orzeczenie to potwierdza, że możliwość zapoznania się z pełnym materiałem dowodowym, który stanowił podstawę ustaleń faktycznych decyzji, jest jednym z warunków równoważenia pozycji stron w postępowaniu sądowoadministracyjnym; por. J. Chlebny, *Glosa do wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (Wielka Izba) z dnia 15 października*

2020 r. *Muhammad i Muhammad przeciwko Rumunii* (skarga nr 80982/12), „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2020, nr 6, s. 172–173.

Z kolei motywy wyroku ETPCz z 22 czerwca 2023 r. w sprawie *Poklikayew przeciwko Polsce* (skarga nr 1103/16) uzasadniają następujące wnioski: 1) udział w postępowaniu pełnomocnika, który nie dysponuje wymaganym prawem poświadczeniem bezpieczeństwa, *ergo* nie ma pełnego dostępu do akt sprawy, nie może być kwalifikowany jako zagwarantowanie stronie prawa do efektywnej reprezentacji przez prawnika; 2) rozpoznanie sprawy skarżącego przez krajowy sąd najwyższej instancji (tu: Naczelny Sąd Administracyjny) [§ 78, 81] w braku pełnej i szczegółowej informacji dostępnej dla strony postępowania nie stanowi dostatecznej przeciwwagi dla ograniczenia podstawowych gwarancji procesowych strony; 3) dostęp jedynie do informacji szątkowych i niepełnych powoduje, że prawo skarżącego do zaskarżenia działań organów krajowych nie może być efektywnie wykorzystane. Podkreślenia wymaga, że ETPCz w argumentacji nawiązuje do standardu wywiedzionego w sprawie *Muhammad i Muhammad przeciwko Rumunii*.

Polskie przepisy procesowe nie zawierają mechanizmu, który godziłby sprzeczne interesy wynikające z prawa strony do zapoznania się z pełnymi aktami postępowania oraz konieczności ochrony informacji niejawnych wykorzystywanych w postępowaniach administracyjnych. Na powyższe zwracano uwagę już w „Raportcie Zespołu eksperckiego z prac w latach 2012/2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym”; zob. J. Chlebny, *Odmowa dostępu do akt w postępowaniu administracyjnym (art. 33 § 5 i 6, art. 74 § 1 i art. 107 § 5, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017, s. 162–165*. Konieczne jest zatem wprowadzenie regulacji zapewniającej zachowanie równowagi stron w postępowaniu sądowym w sprawach, w których organ administracyjny wydał decyzję w oparciu o dowody nieujawnione stronie.

Projekt przewiduje wprowadzenie w p.p.s.a., k.p.a. oraz ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa możliwości ustanowienia przez stronę pełnomocnika posiadającego prawo dostępu do informacji niejawnych. Udostępnienie pełnomocnikowi akt zawierających informacje niejawne o klauzulach tajności, o których mowa w art. 5 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 632), lub które organ administracji publicznej wyłączył ze względu na ważny interes państwowy, ma następować na wniosek tego pełnomocnika, z uwzględnieniem przepisów dotyczących ochrony informacji niejawnych.

Proponowane zmiany w ustawie z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych mają charakter porządkujący. Wskazują one na możliwość udostępnienia

informacji niejawnych pełnomocnikowi posiadającemu prawo dostępu do informacji niejawnych przewidziane w przepisach dotyczących ochrony informacji niejawnych, który zostałby ustanowiony w postępowaniu administracyjnym ogólnym, postępowaniu podatkowym lub postępowaniu sądowoadministracyjnym.

Proponowana regulacja art. 43 ust. 7 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych przewiduje konieczność zapoznawania się przez pełnomocnika z dokumentami oraz sporządzania pism dotyczących czynności w postępowaniu administracyjnym, podatkowym i sądowoadministracyjnym w kancelarii tajnej. Całość dokumentacji, wraz ze sporządzonymi pismami oraz notatkami pełnomocnika, pozostawałaby w kancelarii tajnej.

22. Uzasadnienie propozycji zawartych w art. 5 i 6

Artykuł 5 projektu stanowi przepis przejściowy, zgodnie z którym do postępowań w sprawie skarg, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy zmienianej w art. 1, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosowane będą przepisy w brzmieniu dotychczasowym.

W art. 6 projektu przewiduje się rozwiązanie, na podstawie którego ustawa wejdzie w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkami zawartymi w art. 1 pkt 2, 15 i pkt 25 lit. b, art. 2 pkt 1–3 i pkt 4 lit. b, art. 3 pkt 1 oraz art. 4, które wejdą w życie po upływie 9 miesięcy od dnia ogłoszenia. Zaproponowane *vacatio legis* pozwoli na dostosowanie się adresatów do wprowadzanych rozwiązań legislacyjnych.