

Przemysław Krzykowski

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0002-3092-1105

przemyslaw.krzykowski@uwm.edu.pl

Sprawność postępowania przed sądami administracyjnymi w czasach epidemii COVID-19

Wstęp

W dniu 9 stycznia 2020 r. Światowa Organizacja Zdrowia (dalej jako WHO) ogłosiła, że w chińskim Wuhan występuje tajemnicze zapalenie płuc związane z zakażeniem niepoznanym dotąd koronawirusem. Pierwszy potwierdzony przypadek zakażenia nowym koronawirusem w Europie miał miejsce we Francji 24 stycznia 2020 r. Przyjmuje się, że w Polsce pierwszy przypadek zakażenia nowym koronawirusem miał miejsce w Zielonej Górze 3 marca 2022 r. Już 12 marca 2022 r. podjęto decyzję o zamknięciu wszystkich szkół, lekcje odbywały się zdalnie, podobnie uniwersytety przeszły na nauczanie zdalne, aktywność instytucji kulturalnych (m.in. filharmonii, teatrów, muzeów, kin) została zawieszona¹. W związku z dynamicznie rozszerzającą się epidemią od dnia 20 marca 2020 r. na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej wprowadzono stan epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2². W dniu 25 marca 2020 r. wprowadzono m.in. zakaz przemieszczania się, z wyjątkiem wykonywania czynności związanych z pracą zawodową, wolontariatem na rzecz przeciwdziałania skutkom COVID-19 czy zaspakajania niezbędnych potrzeb związanych z bieżącymi sprawami życia codziennego i sprawowania kultu religijnego³. Covidowy paraliż nie ominął też wymiaru sprawiedliwości, w tym sądów administracyjnych⁴.

¹ Zob. raporty: <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/timeline-ecdc-response>.

² Zob. § 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r., poz. 491).

³ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 24 marca 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r., poz. 522).

⁴ Zob. P. Krzykowski, K. Hrymowicz, *Rozprawa zdalna w postępowaniu przed sądami administracyjnymi a prawo do jawnego rozpoznania sprawy*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2022, nr 20(1), s. 147.

Warto przypomnieć, że kiedy Polskę sparaliżował ogólny *lockdown* i zamknięto wszystkie sklepy, przedsiębiorstwa, a nawet wszystkie instytucje publiczne, aż po przedszkola i szkoły, pojawiło się pytanie, czy sądy również powinny zostać zamknięte. Stały za tym sprzeczne interesy – niektórzy chcieli opóźnić toczący się proces i domagali się jego zawieszenia do czasu ustąpienia pandemii. Inni właśnie tego się obawiali i nalegali, aby sądy zajęły się ich sprawą mimo pandemii koronawirusa. W Polsce, podobnie jak w innych krajach Unii Europejskiej, szybko rozstrzygnięto tę kwestię, przyjmując, że sądy zostaną otwarte, bowiem konieczność zapewnienia ochrony prawnej nie toleruje przerwy. W każdym razie sprawy niecierpiące zwłoki muszą być załatwione niezależnie od pandemii. W związku z tym pojawił się jednak pierwszy problem: jak zorganizować działalność orzeczniczą w czasie pandemii? Przede wszystkim jak zorganizować ją w taki sposób, aby mimo wszystkich środków związanych z przeciwdziałaniem koronawirusowi, zachować wszystkie zasady dotyczące praworządności w wymiarze sprawiedliwości? Jak zapewnić osobom poszukującym ochrony prawnej swobodny dostęp do sądu i wysłuchanie przed sądem? Jak zachować instytucjonalną niezależność sądownictwa oraz osobistą i merytoryczną niezawisłość każdego sędziego? Jak zagwarantować warunki zapewnienia wysokiego poziomu orzecznictwa?⁵

W Polsce naturalną odpowiedzią na zaistniałe zagrożenie było podjęcie stosownych kroków prawnych w celu wyeliminowania ryzyka dalszych zakażeń. W przypadku sądownictwa administracyjnego – analogicznie jak w sądownictwie powszechnym – ustawodawca zdecydował się na wykorzystanie środków komunikacji elektronicznej do zorganizowania sposobu rozpoznania spraw sądowych w formie zdalnej. Niewątpliwie wydarzenia ostatnich miesięcy, w tym w szczególności trwająca od marca 2020 r. epidemia COVID-19 oraz trwająca od 24 lutego 2022 r. wojna na Ukrainie, przyspieszyły szereg działań ze strony ustawodawcy, których celem jest pełna cyfryzacja postępowania przed sądami administracyjnymi. Środki komunikacji elektronicznej umożliwiają bowiem zorganizowanie systemu wymiaru sprawiedliwości w taki sposób, aby umożliwić obywatelowi szerszy dostęp do sądu oraz sprawniejsze rozpoznanie jego sprzymimo ograniczeń wynikających z kolejnych fal zakażeń koronawirusem⁶.

⁵ Zob. K. Rennert, *Sądownictwo w czasie pandemii koronawirusa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2021, nr 3, s. 7.

⁶ Szerzej: D. Skoczylas, *Rozwój teleinformatyczny państw Europy Wschodniej w kontekście cyberbezpieczeństwa. Zagrożenia a ochrona cyberprzestrzeni – wybrane zagadnienia*, „Prawo i Więź” 2022, nr 3, s. 328 i nast.; P. Krzykowski, *Informatyzacja postępowania przed sądami administracyjnymi – refleksje na temat nowelizacji z dnia 12 kwietnia 2019 r. (Dz.U. 2019, poz. 934)*, „Studia Prawnoustrojowe” 2019, nr 46, s. 163 i nast.; P. Ruczkowski, *Nowe zasady komunikacji elektronicznej w postępowaniu sądowniczym*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2016, nr 2; A. Skóra, *Selected aspects of electronic administration. Comments on means of communication between parties to general administrative proceedings and public authorities*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza” 2019, t. XXVII, s. 176 i nast.

Tytułowa sprawność postępowania sądowego jest nie tylko wymogiem normatywnym, lecz stanowi wartość samą w sobie. Z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP wynika bowiem prawo do rozpatrzenia sprawy przez sąd bez nieuzasadnionej zwłoki. Tak skonstruowanej konstytucyjnej zasadzie rozpatrzenia sprawy przez sąd bez nieuzasadnionej zwłoki odpowiada, w sposób pozytywny, wynikające z art. 6 ust. 1 Europejskiej konwencji praw człowieka⁷ prawo każdego do rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie. Zasada ta ma swoje źródło również w art. 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁸, zgodnie z którym sąd administracyjny powinien podejmować czynności zmierzające do szybkiego załatwienia sprawy i dążyć do jej rozstrzygnięcia na pierwszym posiedzeniu⁹.

Powszechnie przewlekłość postępowania przed sądami wskazuje się jako jeden z mankamentów towarzyszący temu postępowaniu od chwili jego powstania. Prowadzona na przestrzeni ostatnich lat debata dotycząca proponowanych kierunków reform polskiego wymiaru sprawiedliwości jasno wskazuje, że jedną z kluczowych kwestii wymagających pilnej interwencji ustawodawcy jest szybkość i sprawność postępowań sądowych. Pogląd ten zdaje się mieć charakter *opinio communis*, zarówno w środowiskach akademickich, jak i wśród praktyków prawa – sędziów, prokuratorów, adwokatów czy radców prawnych¹⁰.

Na gruncie przepisów p.p.s.a. można wyróżnić szereg rozwiązań prawnych mających na celu zapewnienie odpowiedniej sprawności postępowania. Należą do nich m.in. przepisy określające terminy sporządzenia uzasadnienia wyroku (art. 141), autokontrola (art. 54 § 3), sprzeciw od decyzji wydanej na podstawie art. 138 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego (rozdział 3a), postępowania mediacyjne i uproszczone (rozdział 8 działu III)¹¹. Oczywiście ustawodawca, wprowadzając nowe regulacje prawne, zapewniające sprawne rozpoznawanie spraw w okresie epidemii czy też stanu zagrożenia epidemicznego COVID-19, nie może pomijać zasadniczych zadań sądów administracyjnych, które wynikają z przepisów zobowiązujących do dokonywania sądowej kontro-

⁷ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284).

⁸ T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 329, dalej jako p.p.s.a.

⁹ M. Kopacz, P. Krzykowski, *Prawnoprocesowe uwarunkowania szybkości postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego*, Olsztyn 2014, s. 40. Szerzej: P. Pietrasz, *Informatyizacja polskiego postępowania przed sądami administracyjnymi a jego zasady ogólne*, Warszawa 2020. Sprawność procesowa jest przedmiotem zainteresowania europejskiego *soft law*. Zob. Rekomendacja Komitetu Ministrów Rec (2001) 2 z dnia 28 lutego 2001 r., dotycząca projektowania i zmian systemów sądowych i sądowych systemów informatycznych w sposób efektywny ekonomicznie

¹⁰ Szerzej: P. Kruszyński, J. Kil, J. Placek, *Instytucja sędziego pokoju*, [w:] R. Piotrowski (red.), *Udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 2021.

¹¹ Zob. A. Kabat, *Komentarz do art. 7*, [w:] B. Dauter, M. Niezgódka-Medek, A. Kabat, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. drugie, 2021, Lex.

li administracji. Dynamika postępowania nie może przesłaniać nadrzędnego celu postępowania, czyli wydania zgodnego z prawem orzeczenia¹². Działania zmierzające do osiągnięcia właściwego czasu trwania postępowań sądowych nie mogą również stwarzać zagrożenia dla niezawisłości sędziowskiej.

Problem efektywności i sprawności sądownictwa powszechnego oraz sądownictwa administracyjnego był już wielokrotnie podejmowany w piśmiennictwie naukowym, także w opracowaniach Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości¹³. W większości przypadków są to publikacje, które obejmują analizy lat przed wybuchem epidemii COVID-19¹⁴. W literaturze przedmiotu brakuje jednak opracowania dotyczącego analizy sprawności postępowania przed sądami administracyjnymi w okresie trwającego od 20 marca 2020 r. stanu epidemii¹⁵ i trwającego obecnie od 13 maja 2022 r. stan zagrożenia epidemicznego¹⁶. Warto więc podjąć próbę odpowiedzi na pytanie: czy stosowanie przez sądy administracyjne dotychczasowych regulacji prawnych zawartych w przepisach p.p.s.a., umożliwiających rozpoznanie spraw na posiedzeniu niejawnym oraz nowych zasad rozpoznawania spraw wprowadzonych specustawą z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych¹⁷, ma istotny wpływ na sprawność postępowania w sądownictwie administracyjnym? Czy wspomniane regulacje prawne są rozwiązaniem proporcjonalnym, adekwatnym i niezbędnym dla prawidłowo przeprowadzonej kontroli legalności zachowań (działań i zaniechań) administracji publicznej przez sąd administracyjny?

W raportach Europejskiej Komisji na rzecz Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości przy ocenie sprawności postępowań sądowych wykorzystuje się dwa wskaźniki. Pierwszym z nich jest *Clerance Rate* (CR), który procentowo wskazuje na zdolność opanowania wpływu spraw danego typu w sądach. Wskaźnik równy 100% oznacza, że w danym okresie sądy były zdolne rozpoznać tyle spraw, ile wynosił wpływ. Wynik powyżej 100% oznacza zdolność sądów do

¹² Zob. M. Kopacz, P. Krzykowski, op. cit., s. 81 i nast.

¹³ Instytut Wymiaru Sprawiedliwości w Warszawie jest państwową jednostką organizacyjną podległą Ministrowi Sprawiedliwości, prowadzącą działalność naukowo-badawczą z zakresu tworzenia, stosowania, aksjologii i społecznego funkcjonowania prawa. Zob. opublikowane raporty: <https://iws.gov.pl/analizy-i-raporty/raporty>.

¹⁴ Szerzej: J. Klimczak, *Szybkość postępowań sądowych w Polsce i w innych państwach Europy*, Warszawa 2020; M. Kopacz, P. Krzykowski, op. cit.

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r., poz. 491).

¹⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 marca 2022 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. poz. 679, 928, 1025 i 1144); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. z 2022 r., poz. 2736).

¹⁷ T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 2095, dalej jako ustawa COVID-19.

rozpoznawania większej liczby spraw niż wpłynęło, a poniżej – że nie są w stanie rozpoznać spraw wpływających w danym okresie. Drugim wskaźnikiem, umożliwiającym analizę szybkości postępowania sądowego, jest wskaźnik czasu trwania spraw – *Disposition Time* (DT). Wskaźnik ten polega na wyliczeniu stosunku spraw „pozostających w toku na dzień 31 grudnia” (*pending cases at the end of a period*) do spraw „rozstrzygniętych” (*resolved cases*)¹⁸.

Wykorzystanie przez autora w badaniach naukowych wyżej wymienionych zobiektywizowanych wskaźników, określających sprawność postępowania sądowego, pozwoli na weryfikację hipotezy badawczej, która głosi, że rozpoznawanie spraw w formie rozprawy zdalnej oraz rozszerzenie możliwości orzekania przez sąd administracyjny na posiedzeniach niejawnych w oparciu o przepisy specustawy COVID-19 nie ma negatywnego wpływu na sprawność rozpoznawania spraw w sądownictwie administracyjnym; rozwiązania te spełniają również kryteria rzetelnego procesu.

W pierwszej części zostaną przedstawione nowe zasady rozpoznawania spraw przed sądami administracyjnymi w stanie epidemii i stanie zagrożenia epidemicznego w oparciu o przepisy specustawy COVID-19. Druga zaś obejmuje rozważania na temat sprawności postępowania przed sądami administracyjnymi w czasach epidemii COVID-19 w świetle zgromadzonych danych statystycznych za lata 2020 i 2021.

Wyniki przeprowadzonych badań pozwolą na ocenę obowiązujących regulacji prawnych przez pryzmat realizacji przez te przepisy prawa każdego obywatela opisanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP do rozpatrzenia sprawy przez sąd bez nieuzasadnionej zwłoki. Umożliwią również wyrażenie stanowiska w toczącej się obecnie dyskusji w środowisku naukowym odnośnie do tego, czy obecny model postępowania przed sądami administracyjnymi po ustaniu stanu epidemii i zagrożenia epidemicznego może być docelowym modelem funkcjonowania sądownictwa administracyjnego¹⁹.

Zasady rozpoznawania spraw przed sądami administracyjnymi w stanie epidemii COVID-19

Wprowadzony w Polsce od 20 marca 2020 r. stan epidemii, a od 13 maja 2022 r. stan zagrożenia epidemicznego wymusił na ustawodawcy szereg istotnych zmian w funkcjonowaniu sądownictwa administracyjnego. Naturalnym sposobem ograniczenia osobistych kontaktów w sądach było wykorzystanie metod komunikacji elektronicznej. Odwlekana od lat cyfryzacja postępowania

¹⁸ J. Klimczak, op. cit., s. 7.

¹⁹ Zob. W. Piątek, *Rozprawa w formie zdalnej przed sądem administracyjnym – nieunikniona przyszłość czy rozwiązanie tymczasowe na czas pandemii?*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2022, nr 2, s. 17–33.

przed sądami administracyjnymi w wyniku epidemii COVID-19 nabrała realnych kształtów, czego dowodem jest ustawa COVID-19 z dnia 2 marca 2020 r.

Warto zauważyć, że na początku epidemii rozpoznawanie spraw w trybie niejawnym było wyjątkiem. Sądy administracyjne w tym trybie rozpoznawały tylko te sprawy, w których strony w sposób wyraźny się na to zgodziły. Reszta skarg czekała na rozpoznanie jawne. Niejawność obowiązkowa stała się dopiero od 17 października 2020 r., po wydaniu w tej sprawie przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego specjalnego zarządzenia w sprawie odwołania rozpraw oraz wdrożenia w Naczelnym Sądzie Administracyjnym działań profilaktycznych służących przeciwdziałaniu potencjalnemu zagrożeniu zakażenia wirusem SARS-CoV-2 w związku z objęciem Miasta Stołecznego Warszawy obszarem czerwonym. Zgodnie z § 1 przywołanego zarządzenia odwołano wszelkie rozprawy, kontynuując działalność orzeczniczą sądu w trybie rozpoznania spraw na posiedzeniach niejawnych²⁰. Postanowienia przedmiotowego zarządzenia znalazły odpowiednie zastosowanie do wojewódzkich sądów administracyjnych, których siedziby znajdowały się wówczas na terenie objętym obszarem czerwonym, o którym mowa w § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii²¹.

Wiosną 2021 r., po trzeciej fali pandemii i zniesieniu większości obostrzeń sądy administracyjne, w tym Naczelny Sąd Administracyjny, były gotowe na powrót do orzekania stacjonarnego, oczywiście w reżimach sanitarnych. Tak się jednak nie stało. Te plany przekreślił jeden ruch ustawodawcy, który przy okazji kolejnej nowelizacji ustawy COVID-19 z dniem 3 lipca 2021 r. wprowadził w art. 15zszs⁴ ust. 2 i 3 jednoznaczne regulacje prawne, z których wynika, że w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich wojewódzkie sądy administracyjne oraz Naczelny Sąd Administracyjny przeprowadzają rozprawę przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających przeprowadzenie jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku²². Ustawodawca zdecydował, że osoby uczestniczące w omawianej rozprawie nie muszą przebywać w budynku sądu oraz przyznał kompetencje przewodniczącemu wydziału, aby mógł zarządzić przeprowadzenie posiedzenia niejawnego, jeżeli uzna rozpoznanie sprawy za konieczne, a nie będzie można przeprowadzić jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku. W świetle przywołanych regulacji prawnych podstawową formą załatwiania sporów obywateli z organami państwa, zamiast rozprawy sądowej w siedzibie sądu, jest tzw. rozprawa odmiejscowiona, czyli

²⁰ Zarządzenia Prezesa NSA opublikowane na stronie: <https://www.nsa.gov.pl>.

²¹ Dz.U. z 2020 r., poz. 1758 ze zm.

²² Art. 15zszs⁴ zmieniony przez art. 4 pkt 3 ustawy z dnia 28 maja 2021 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 1090) zmieniającej ustawę COVID-19 z dniem 3 lipca 2021 r.

zdalna. W dużym uproszczeniu polega ona na tym, że skład orzekający rozstrzyga spór w sali sądowej wyposażonej w sprzęt do komunikowania się (kamery, ekrany, mikrofony), a strony postępowania uczestniczą w rozprawie na odległość za pośrednictwem Internetu²³.

Charakteryzując zasady rozpoznawania spraw w sądach administracyjnych w czasie obowiązywania stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego, należy również zwrócić uwagę na dotychczas obowiązujące regulacje prawne, które umożliwiają orzekanie sądom na posiedzeniach niejawnych w trybie uproszczonym bez udziału stron postępowania, a które nie zostały wyłączone przez przepisy specustawy COVID-19. Otóż zgodnie z art. 119 pkt 2 p.p.s.a. sprawa może być rozpoznana w trybie uproszczonym, jeżeli strona zgłosi wniosek o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym, a żadna z pozostałych stron w terminie 14 dni od zawiadomienia o złożeniu wniosku nie zażąda przeprowadzenia rozprawy²⁴. W myśl art. 120 p.p.s.a. w trybie uproszczonym sąd rozpoznaje sprawy na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów.

W związku z wyżej wymienionymi regulacjami prawnymi, a zwłaszcza przywołaną zmianą art. 15zszs⁴ ustawy COVID-19²⁵, wojewódzkie sądy administracyjne w całej Polsce, w sprawach w których strony nie wyraziły zgody na rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym na zasadach określonych w art. 119 pkt 2 p.p.s.a., przeprowadzają rozprawę wyłącznie zdalnie, jeżeli wszystkie strony wyrażą na to zgodę²⁶. Jeżeli jedna ze stron oświadczy, że nie ma możliwości technicznych uczestniczenia w rozprawie zdalnej, wówczas zastosowanie ma art. 15zszs⁴ ust. 3 ustawy COVID-19, zgodnie z którym przewodniczący może zarządzić przeprowadzenie posiedzenia niejawnego, jeżeli uzna rozpo-

²³ Zob. P. Krzykowski, K. Hrymowicz, op. cit., s. 149.

²⁴ Ponadto sprawa może być rozpoznana w trybie uproszczonym, jeżeli: decyzja lub postanowienie są dotknięte wadą nieważności, o której mowa w art. 156 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego lub w innych przepisach albo wydane zostały z naruszeniem prawa dającym podstawę do wznowienia postępowania (art. 119 pkt 1 p.p.s.a.); przedmiotem skargi jest postanowienie wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także postanowienie rozstrzygające sprawę co do istoty oraz postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie (art. 119 pkt 3 p.p.s.a.); przedmiotem skargi jest bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania (art. 119 pkt 4 p.p.s.a.); decyzja została wydana w postępowaniu uproszczonym, o którym mowa w dziale II w rozdziale 14 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (art. 119 pkt 5 p.p.s.a.).

²⁵ Dz.U. z 2021 r., poz. 1090.

²⁶ Wyrażenie zgody na uczestnictwo w rozprawie zdalnej wymaga wskazania sądowi adresu elektronicznego zgodnie z art. 74a § 1 pkt 3 p.p.s.a. Korespondencja będzie wówczas doręczana przy wykorzystaniu platformy ePUAP, na warunkach określonych w art. 74a § 3 pkt 1 i 2 p.p.s.a. Do odbioru korespondencji elektronicznej z sądu niezbędne jest posiadanie konta na platformie ePUAP. Szczegółowe informacje umożliwiające dostęp do rozprawy zdalnej za pośrednictwem aplikacji zawiera instrukcja obsługi systemu umożliwiającego przeprowadzenie rozprawy na odległość, zamieszczona na stronach internetowych sądów administracyjnych.

znanie sprawy za konieczne, a nie można przeprowadzić jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku. Na posiedzeniu niejawnym w tych sprawach sąd orzeka w składzie trzech sędziów

Należy przypomnieć, że stan epidemii został odwołany z dniem 16 maja 2022 r. w związku z wejściem w życie rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii²⁷. Od dnia 16 maja 2022 r., do odwołania, na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej obowiązuje stan zagrożenia epidemicznego w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2²⁸. Zniesienie stanu epidemii w Polsce nie oznacza jednak powrotu obywateli do sądów administracyjnych. Od 3 lipca 2021 r. art. 15zżs⁴ ustawy covidowej, określający zasady rozpoznawania spraw w sądach administracyjnych, obecnie nie uległ zmianie. Oznacza to, że w okresie stanu zagrożenia epidemicznego i jeszcze rok po jego odwołaniu w sądach administracyjnych nie będzie rozpraw stacjonarnych. Obywatele, urzędnicy, ich pełnomocnicy, a także publiczność muszą pogodzić się z tym, że ich sprawy w sądach administracyjnych będą rozpoznawane bez ich fizycznej obecności w budynku sądu. Nie sposób na razie ustalić terminu końcowego obowiązywania specustawy covidowej. Termin zakończenia stanu zagrożenia epidemicznego sukcesywnie przez ustawodawcę jest bowiem przedłużany²⁹. Analizując szacunkowe dane opracowywane przez ekspertów z Zespołu Modelu Epidemiologicznego Uniwersytetu Warszawskiego, pracujących nad prognozami przebiegu epidemii COVID-19 w Polsce, można z dużym prawdopodobieństwem przyjąć, że problem rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2 oraz jego różnych odmian będzie istniał na terytorium Polski oraz w innych krajach europejskich przez dłuższy czas³⁰.

Należy podkreślić, że problem rozpowszechniania się pandemii koronawirusa ma wymiar globalny. Zbliżone do polskich regulacji prawnych unormowania można odnaleźć w porządkach prawnych innych państw członkowskich Unii Europejskiej³¹. W unijnych dokumentach *soft law* posiedzenie zdalne

²⁷ Dz.U. z 2022 r., poz. 1027.

²⁸ Zob. § 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. z 2022 r., poz. 1028).

²⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 sierpnia 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. z 2022 r., poz. 1817); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 października 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. z 2022 r., poz. 2221).

³⁰ Uniwersytet Warszawski, Model Epidemiologiczny ICM, <https://covid-19.icm.edu.pl/opis-modelu> (data dostępu: 1.09.2022).

³¹ Na szczególną uwagę zasługuje inicjatywa podjęta przez prof. W. Piątka w ramach wspólnego polsko-niemieckiego projektu badawczego obejmującego partnerstwo polskiego Naczelnego Sądu Administracyjnego i kilku wojewódzkich sądów administracyjnych z niemieckim Federalnym Sądem Administracyjnym i niektórymi niemieckimi Wyższymi Sądami Administracyjnymi.

zostało uznane za akceptowalny zamiennik tradycyjnej formy rozprawy, z jednoczesnym poczynieniem zastrzeżeń dotyczących jego organizacji, w tym zapewnienia stronom czynnego w nim udziału, a sądowi warunków do wydania wyroku na podstawie rzetelnie przeprowadzonego postępowania dowodowego³². Potwierdzeniem powyższego może być wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowiek z 2 grudnia 2021 r. w sprawie *Jallow v. Norwegia* (skarga nr 36516/19). W przywołanym orzeczeniu Trybunał, odnosząc się do kwestii formalnych, zauważył, że przeprowadzenie rozprawy przy zapewnieniu obecności skarżącego w drodze połączenia internetowego przez komunikator internetowy nie stanowi naruszenia prawa do rzetelnego procesu i art. 6 ust. 1 Konwencji o prawach człowieka i podstawowych wolności³³.

Sprawność postępowania przed sądami administracyjnymi w stanie epidemii COVID-19 w świetle danych statystycznych

Na dzień oddania niniejszej publikacji do druku³⁴ dostępne są opublikowane przez Naczelnego Sąd Administracyjny szczegółowe informacje na temat liczby wpływu i szybkości rozpoznania spraw przez wojewódzkie sądy administracyjne i Naczelnego Sąd Administracyjny za lata 2020 i 2021. Zgodnie z art. 15 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych³⁵ Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego informuje Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Krajową Radę Sądownictwa o działalności sądów administracyjnych. Publikacja informacji o działalności sądów administracyjnych w poszczególnych latach stanowi wykonanie przywołanego przepisu.

Z danych tych wynika, że w pierwszych dwóch latach epidemii wojewódzkie sądy administracyjne rozpoznały 65 053 sprawy w roku 2020, a w roku 2021 – 80 032 sprawy. Naczelnego Sąd Administracyjny załatwił odpowiednio: 15 717 spraw w roku 2020, a w roku 2021 – 17 060 spraw. Wydaje się, że oficjalnie dostępne dane statystyczne są wystarczające do poczynienia pewnych uwag ogólnych i dokonania oceny obowiązujących regulacji prawnych z punktu widzenia sprawności postępowania przed sądami administracyjnymi obu instancji. Należy przypomnieć, że w okresie obowiązywania stanu epidemii COVID-19, czyli od dnia 20 marca 2020 r., stan prawny, w którym funkcjonuje

Przywołany projekt umożliwia wymianę poglądów odnośnie funkcjonowania sądownictwa w czasie pandemii COVID-19. Szerzej na ten temat: K. Rennert, op. cit., s. 7.

³² Szerzej: W. Piątek, op. cit., s. 17 i nast.

³³ Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284; zob. także: K. Warecka, *Strasburg: rozprawa on-line nie narusza prawa do rzetelnego procesu*, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/rozprawa-on-line-wg-etpc-nie-narusza-prawa-do-rzetelnego-procesu,512564.html> (data dostępu: 20.09.2022).

³⁴ Tj. marzec 2023 r.

³⁵ Tj. Dz.U. z 2022 r., poz. 2492.

sądownictwo administracyjne, kształtowany jest przede wszystkim przez obowiązujące przepisy p.p.s.a. oraz unormowania zawarte w specustawie COVID-19.

Jeżeli chodzi o nowe regulacje prawne zawarte w ustawie COVID-19 dotyczące obowiązku organizacji rozpraw zdalnych z wykorzystaniem metod komunikacji elektronicznej, można zauważyć, że niewątpliwie przepisy te skutecznie realizują zasadniczy cel tej ustawy określony w art. 1 pkt 1, jakim jest skuteczne zapobieganie zakażeniu się wirusem SARS-CoV-2 i rozprzestrzenianiu się tej choroby zakaźnej u ludzi. Dodatkową korzyścią wynikającą z tego modelu postępowania jest znaczna oszczędność czasu dla stron postępowania. Profesjonalni pełnomocnicy reprezentujący skarżące firmy czy osoby fizyczne mogą za pośrednictwem Internetu aktywnie uczestniczyć w rozprawie sądowej z siedziby kancelarii. Nierzadko w ciągu jednego dnia mogą brać udział w posiedzeniach sądowych w różnych sądach, co fizycznie byłoby bardzo utrudnione czy wręcz niemożliwie. Również dla stron postępowania niereprezentowanych przez pełnomocników profesjonalnych organizacja rozprawy w formie rozprawy zdalnej niesie za sobą istotne korzyści. Uczestnicząc aktywnie w rozprawie, dana osoba może fizycznie być przed monitorem komputera w domu, w pracy czy też w innym dogodnym dla siebie miejscu. Szczególne zalety rozpraw zdalnych widoczne są w przypadku stron postępowania przebywających za granicą. Obecnie możliwości uczestniczenia w posiedzeniu sądu administracyjnego nie ogranicza znaczna odległość od siedziby sądu czy też różnica w strefie czasowej³⁶.

Nowy model rozpoznawania spraw określony w ustawie COVID-19, mimo znaczącego zwiększenia wpływu spraw do sądów administracyjnych w latach 2020 i 2021, nie spowodował zmniejszenia sprawności funkcjonowania sądownictwa administracyjnego.

Mając na względzie przywołane kryteria, można zaobserwować następujące zależności. W okresie pierwszych dwóch lat trwania epidemii COVID-19 (lata 2020–2021) wpływ spraw do sądów administracyjnych był większy niż w roku 2019. W 2019 r. do wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęło ogółem 70 227 skarg, z czego na akty i inne czynności 61 306 skarg (87,30% do ogółu wpływu) oraz 8921 skarg na bezczynność organu (12,70% do ogółu wpływu). W roku 2020 r. do sądów I instancji wpłynęło ogółem 68 475 skarg, z czego na akty i inne czynności 58 413 skarg (85,31% do ogółu wpływu) oraz

³⁶ Oprócz wymienionych korzyści warto również zwrócić uwagę na aspekt psychologiczny kontaktu obywatela z sądem administracyjnym. Sąd jest uosobieniem majestatu Rzeczypospolitej, a wizyta w sądzie to poważny stres dla wielu osób. Niezakłócone połączenie on-line może więc zaoszczędzić wiele czasu, kosztów, ale przede wszystkim nerwów związanych z osobistym udziałem w rozprawie w budynku sądu. Możliwość uczestniczenia w posiedzeniu sądu z domu czy z miejsca pracy, z pomieszczenia bezpiecznego dla podsądnego może być dla strony postępowania dodatkową korzyścią z tej formy kontraktu z sądem. Zob. szerzej: P. Krzykowski, *Wyjątek od reguły czy nowy model postępowania przed sądami administracyjnymi*, „Studia Prawnicze KUL” 2023, nr 2.

10 062 skarg na bezczynność organu (14,69% do ogółu wpływu). Natomiast w 2021 r. do wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęło ogółem 86 264 skarg, z czego na akty i inne czynności 68 837 skarg (79,80% do ogółu wpływu) oraz 17 427 skarg na bezczynność organu (20,20% do ogółu wpływu). Porównując rok 2020 i 2021, można zaobserwować znaczący wzrost wpływu spraw na poziomie 25,97% (17 789 spraw).

Jeżeli chodzi o liczbę spraw do rozpoznania ogółem³⁷, to wojewódzkie sądy administracyjne miały do rozpoznania 92 601 spraw w 2019 r., w roku 2020 – 91 838 spraw, a w roku 2021 – 113 049 spraw. Sądy administracyjne I instancji załatwiły ogółem:

- w roku 2019 – 69 238 spraw, z czego na rozprawie – 39 933 sprawy (57,67%) na posiedzeniu niejawnym – 29 305 spraw (42,33%), pozostało na następny rok 23 363 spraw;

- w roku 2020 – 65 053 spraw, z czego na rozprawie – 20 568 spraw (31,52%), na posiedzeniu niejawnym – 44 485 spraw (68,38%), pozostało na następny rok 26 785 spraw;

- w roku 2021 – 80 032 sprawy, z czego na rozprawie – 7292 sprawy (9,11%), na posiedzeniu niejawnym – 72 740 spraw (90,89%), pozostało na następny rok 33 017 spraw.

Z przedstawionych danych wynika jednoznacznie, że sprawność postępowania przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi w okresie obowiązywania stanu epidemii COVID-19 w latach 2020–2021 utrzymywała się na zbliżonym poziomie, jak w latach poprzednich, mimo znaczącego wzrostu wpływu spraw (25,97%). Wskaźnik CR w roku 2019 wynosił 98,59%, w roku 2020 – 95,00%, w roku 2021 – 92,77%. Jeżeli chodzi o wskaźnik czasu DT, liczony według proporcji pomiędzy liczbą spraw pozostających w toku na dzień 31 grudnia do spraw rozstrzygniętych, przedstawia się on następująco: w roku 2019 – 33,74%, w roku 2020 – 41,17%, w roku 2021 – 41,25%.

W przypadku działalności orzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego wskaźniki charakteryzujące sprawność postępowania utrzymywały się na zbliżonym poziomie. Analizując liczbę skarg kasacyjnych załatwionych przez Naczelnego Sąd Administracyjny, należy zauważyć, że sąd ten miał do rozpoznania w 2019 r. 44 493 sprawy; w roku 2020 – 42 367 spraw; w roku 2021 – 53 428 spraw (wzrost o 26,10% w stosunku do roku poprzedniego).

Naczelnego Sąd Administracyjny rozpoznał odpowiednio:

- w 2019 r. – 16 407 spraw, z czego na rozprawie – 12 435 spraw (75,79%), na posiedzeniu niejawnym – 3972 sprawy (24,21%), pozostało do rozpoznania na następny rok 28 086 spraw;

- w 2020 r. – 15 717 spraw, z czego na rozprawie – 4129 spraw (26,27%), na posiedzeniu niejawnym – 11 588 spraw (73,73%), pozostało do rozpoznania na następny rok 26 650 spraw;

³⁷ Wskaźnik ten obejmuje pozostałość oraz wpływ bieżący.

■ w 2021 r. – 17 060 spraw, z czego na rozprawie – 1135 spraw (6,65%), na posiedzeniu niejawnym – 15 925 spraw (93,35%), pozostało do rozpoznania na następny rok 36 368 spraw.

W Naczelnym Sądzie Administracyjnym wskaźnik CR w roku 2019 wynosił 36,87%, w roku 2020 – 37,09%, w roku 2021 – 31,93%. Natomiast wskaźnik DT wynosił odpowiednio: w roku 2019 – 171,18%, w roku 2020 – 169,56%, w roku 2021 – 213,17%.

Wnioski

Przeprowadzone badania potwierdzają hipotezę, że rozpoznawanie spraw na posiedzeniach niejawnych – w oparciu o dotychczas obowiązujące unormowanie p.p.s.a. oraz w formie rozprawy zdalnej na podstawie specustawy COVID-19 – nie ma negatywnego wpływu na sprawność rozpoznawania spraw w sądownictwie administracyjnym.

Z dotychczas opublikowanych analiz poświęconych sprawności polskiego sądownictwa wynika, że największy wpływ na szybkość rozstrzygania spraw w sądach ma (mała) liczba zaległych spraw pozostających do rozpoznania na początku roku. Pozostałe rozpatrywane czynniki mają nieznaczny albo nawet kontrintuicyjny związek z przeciętnym czasem trwania spraw sądowych³⁸. Mając powyższe na uwadze, warto zauważyć, że pomimo znacznego zwiększenia wpływu spraw do sądów administracyjnych w latach 2020–2021 (wzrost o 25,97%) liczba spraw zaległych pozostających do rozpoznania na początku roku utrzymywała się na zbliżonym poziomie. Mimo dynamicznego wzrostu wpływu spraw, wojewódzkie sady administracyjne rozpoznały w 2020 r. 65 053 skargi, a w 2021 r. – 80 032 skargi. W 2021 r. wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły w terminie do trzech miesięcy średnio 40,67% skarg na akty i inne czynności oraz beczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania. W terminie do czterech miesięcy załatwiono 57,33% spraw, a w terminie do sześciu miesięcy – 79,88% wskazanych skarg³⁹.

W świetle powyższego należy stwierdzić, że wojewódzkie sądy administracyjne działają co do zasady szybko. Mając na uwadze to, że po wpłynięciu skargi do sądu podejmowanych jest z reguły szereg niezbędnych czynności procesowych, w tym przede wszystkim związanych z przygotowaniem sprawy do rozpatrzenia oraz rozpoznaniem towarzyszących skardze wniosków, rozpatrywanie większości spraw w terminie do sześciu miesięcy, a ponad połowy z nich w okresie do czterech miesięcy, uznać należy za dobry rezultat. Jak wynika z unijnych opracowań dotyczących wymiaru sprawiedliwości Unii

³⁸ Zob. J. Klimczak, op. cit., s. 23.

³⁹ Zob. Naczelny Sąd Administracyjny, *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2021 r.*, s. 13–14, <https://www.nsa.gov.pl>.

Europejskiej, Polska plasuje się w czołówce państw europejskich w zakresie szybkości rozpatrywania spraw administracyjnych przez sądy I instancji⁴⁰.

Warto podkreślić, że na ogólną sprawność postępowania przed sądami administracyjnymi istotny wpływ ma znacznie częstsze niż miało to miejsce przed wybuchem epidemii COVID-19 korzystanie przez strony postępowania z możliwości rozpoznania sprawy przez sąd administracyjny w trybie uproszczonym na posiedzeniu niejawnym. Dane statyczne wskazują, że w przypadku wojewódzkich sądów administracyjnych w roku 2019 na posiedzeniu niejawnym sądy rozpoznały 42,33% spraw, a w roku 2021 już 90,89% wszystkich spraw. W Naczelnym Sądzie Administracyjnym w roku 2021 na posiedzeniu niejawnym rozpoznano 93,35% spraw. Można zatem zaobserwować, zwłaszcza w sprawach podatkowych, utrwaloną praktykę polegającą na tym, że organy podatkowe w odpowiedzi na skargę składają wniosek o rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym na posiedzeniu niejawnym. Często strony nie sprzeciwiają się rozpoznaniu sprawy przez sąd administracyjny w takiej formie. Nierzadko skarżący i ich pełnomocnicy, chcąc jak najszybciej rozstrzygnąć spór, sami składają wniosek o rozpoznanie sprawy w trybie art. 119 p.p.s.a. W przypadku postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym strony powszechnie korzystają z możliwości rozpoznania skargi kasacyjnej na posiedzeniu niejawnym, co istotnie skraca czas oczekiwania na rozpoznanie sprawy. Warto w tym miejscu przypomnieć, że postępowanie uproszczone w obecnym kształcie funkcjonuje od momentu przeprowadzenia szeroko zakrojonej nowelizacji ustawy p.p.s.a., która weszła w życie 15 sierpnia 2015 r.⁴¹ Wśród zasadniczych jej celów wskazywano usprawnienie i uproszczenie postępowania przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi oraz podniesienie sprawności orzekania przez Naczelną Sąd Administracyjny. W zakresie postępowania uproszczonego wprowadzono wówczas szereg zmian mających na celu przede wszystkim zwiększenie liczby spraw załatwianych w tym trybie, a więc przyspieszenie procedury sądownoadministracyjnej, ale z uwzględnieniem wymogów wynikających z zasady jawności⁴².

W ocenie autora rozpoznawanie przez sąd administracyjny spraw na posiedzeniach niejawnych nie narusza podstawowych gwarancji rzetelnego procesu. Należy w tym miejscu zauważyć, że sprawy, jakie dzisiaj odbywają się i w Naczelnym Sądzie Administracyjnym, i w wojewódzkich sądach administracyjnych, są sprawami, które zasadniczo nie wymagają przeprowadzania

⁴⁰ Raporty dostępne na stronie internetowej Komisji Europejskiej: <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights> (data dostępu: 10.01.2023).

⁴¹ Ustawa z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2015 r., poz. 658).

⁴² Zob. R. Hauser, *Wstępne założenia nowelizacji ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Państwo i Prawo” 2013, z. 2, s. 24–25; M. Jaśkowska, *Postępowanie uproszczone w kodeksie postępowania administracyjnego i w prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2018, nr 4, s. 9–24.

postępowania dowodowego. W związku z tym wojewódzki sąd administracyjny pracuje na aktach, podobnie Naczelny Sąd Administracyjny, przy czym wojewódzki sąd administracyjny nie jest w ogóle związany granicami czy wnioskami i zarzutami skargi, więc z urzędu ma obowiązek wszystko uwzględnić, a w Naczelnym Sądzie Administracyjnym z kolei sąd jest związany zarzutami skargi kasacyjnej. Zatem w obu przypadkach co do zasady jest przyjęta zasada pisemności postępowania i wszystko, co strony chcą wyrazić, jest oczywiście przedstawiane na piśmie. W przypadku rozpoznania sprawy na posiedzeniu niejawnym strona zawsze jest informowana o dacie rozpoznania sprawy i możliwości przedłożenia dodatkowego stanowiska w sprawie. W związku z tym strona nie jest pozbawiona możliwości dodatkowego wypowiedzenia się, wprowadzie w formie pisemnej, ale przed wydaniem rozstrzygnięcia. W związku z tym nie można twierdzić, że gdy strony są pozbawiane możliwości udziału w rozprawie jawnej, to jest to równoznaczne z ograniczeniem jakichkolwiek praw stron do uczestniczenia w rozstrzygnięciu sprawy przez sąd⁴³.

Dodatkowo należy wskazać, że sądy administracyjne nie przeprowadzają m.in. dowodu z zeznań świadków, dowodu z oględzin, dowodu z opinii biegłego, dowodu z przesłuchania strony, na skutek czego nie istnieje ryzyko naruszenia zasady bezpośredniości, ani też nie istnieją trudności przy ocenie wiarygodności dowodów⁴⁴. Rozprawy przed sądami administracyjnymi polegają na wymiarze argumentów prawnych na temat legalności form działania administracji publicznej. Ten cel może być w pełni osiągnięty również w przypadku rozpoznania sprawy przez sąd na posiedzeniu niejawnym. W wielu sprawach przeprowadzenie rozprawy nie jest niezbędne, a sądy są w stanie orzec na podstawie argumentacji przedstawionej w skardze i w odpowiedzi na nią.

Trzeba też zauważyć, że rozpatrywaniu spraw w trybie uproszczonym na posiedzeniach niejawnych towarzyszą stosowne gwarancje w postaci zasady oficjalności postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym, składowów trzyosobowych oraz możliwości skierowania każdej sprawy do rozpoznania na rozprawie. Pozwala to stwierdzić, że w wyważony sposób wpisują się one w oczekiwania związane z szybszym rozpatrywaniem spraw sądownoadministracyjnych, ale z zachowaniem odpowiednich standardów proceduralnych ochrony praw podmiotowych⁴⁵. W przypadku wydania wyroku na posiedzeniu

⁴³ Zob. wypowiedź M. Wolanina, Zastępcy Biura Orzecznictwa w Naczelnym Sądzie Administracyjnym, na posiedzeniu Komisji Praw Człowieka Praworządności i Petycji (nr 207) w dniu 26 października 2022 r., <https://www.senat.gov.pl> (data dostępu: 30.03.2023).

⁴⁴ W myśl art. 106 p.p.s.a. „sąd może z urzędu lub na wniosek stron przeprowadzić dowody uzupełniające z dokumentów, jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie”.

⁴⁵ Przyjęty w polskim systemie prawnym model sądownictwa administracyjnego wpisuje się w standardy istniejące w tym zakresie w innych państwach europejskich. Szerzej: Z. Kmiecik, *Europejskie modele sądownictwa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 4–5, s. 9.

niejawnym – zarówno w postępowaniu uproszczonym przed wojewódzkim sądem administracyjnym, jak i w postępowaniu kasacyjnym przed Naczelnym Sądem Administracyjnym – konstytucyjny wymóg publicznego ogłoszenia wyroku jest realizowany poprzez publiczne udostępnienie w sekretariacie sądu przez okres 14 dni. Przyjęcie tego typu rozwiązania stanowi wyraz proporcjonalnego kompromisu między jawnością a szybkością procesu sądowniczo-administracyjnego, który wpisuje się w wymogi art. 45 ust. 2 Konstytucji⁴⁶.

Wydaje się, że rozpoznaniu spraw na posiedzeniu niejawnym sprzyja specyfika postępowania przed sądami administracyjnymi. Powyższą tezę potwierdzają wyniki badań, z których wynika, że strony postępowania w większości przypadków same składają wnioski z żądaniem rozpoznają sprawy na posiedzeniu niejawnym. W przypadku skarżących, którzy nie wyrażają zgody na rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym, możliwość uczestniczenia w rozprawie zdalnej i połączenia się z sądem administracyjnym z dowolnego miejsca sprawia, że postępowania trwają szybciej.

Należy pamiętać, że zapewnienie sprawności postępowania przed sądami administracyjnymi nie może być celem samym w sobie. Podstawowymi dyrektywami wynikającymi z Konstytucji RP jest szybkość rozpoznawania spraw sądowniczo-administracyjnych, ale także jawność postępowania. Dlatego konieczne jest stworzenie przez ustawodawcę prawnych ram udziału w rozprawie zdalnej dla tych osób, które nieobecność tłumacza brakiem sprzętu albo brakiem umiejętności technicznych. Zasada jawności postępowań jest fundamentalną zasadą rzetelnego procesu, a skala wykluczenia cyfrowego, mimo znacznego postępu technologicznego, w Polsce wciąż jest znaczna. Z danych opublikowanych przez Główny Urząd Statystyczny wynika, że grupy w największym stopniu wykluczone cyfrowo w momencie wybuchu epidemii COVID-19 to osoby najstarsze, w mniejszym stopniu osoby o niskim poziomie wykształcenia oraz osoby o złej sytuacji materialnej⁴⁷.

Należy więc postulować ograniczenie stosunkowo dużej autonomii przewodniczącego wydziału do kierowania spraw na posiedzenie niejawne w oparciu o art. 15zsz⁴ ust. 3 ustawy COVID-19, w sytuacji gdy strona postępowania informuje, że nie ma możliwości uczestniczenia w rozprawie zdalnej. Dotych-

⁴⁶ Zob. M. Kowalski, *Tryb uproszczony w postępowaniu przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi – pomiędzy jawnością a szybkością postępowania*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2018, nr 4, s. 25.

⁴⁷ Zob. Główny Urząd Statystyczny, *Wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych w jednostkach administracji publicznej, przedsiębiorstwach i gospodarstwach domowych w 2020 roku*, Warszawa 2021; Główny Urząd Statystyczny, *Spółeczeństwo Informacyjne w Polsce w 2020 roku*, Warszawa 2021. Szerzej także: A. Paduch, *Skierowanie sprawy sądowniczo-administracyjnej na posiedzenie niejawne na podstawie przepisów ustawy antycovidowej a prawo do jawnego procesu. Głosa do wyroku NSA z dnia 26 kwietnia 2021 r., I OSK 2870/20*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2022, nr 1, s. 11; J. Chlebny, *Sądownictwo administracyjne w Polsce z perspektywy art. 47 KPP*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2022, nr 10, s. 29–34.

czasowa liberalna praktyka sądowa stosowania tego przepisu budzi wątpliwości. Przywołany art. 15zszs⁴ ust. 3 określa wyjątek od zasady jawności postępowania sądowego, w tym posiedzenia sądowego, dlatego wskazane w nim warunki skierowania sprawy na posiedzenie niejawne powinny więc podlegać rygorystycznej ścisłej wykładni⁴⁸. Wydaje się, że dobrym rozwiązaniem dla tych osób może być wprowadzenie do przepisów p.p.s.a. jasnych reguł przeprowadzenia rozprawy hybrydowej, której istota polega na tym, że skład orzekający i przynajmniej jedna ze stron obecne są w budynku sądu, podczas gdy pozostali uczestnicy dołączają do rozprawy w formie elektronicznej.

Podsumowując, mimo ograniczeń wynikających z rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2 w wojewódzkich sądach administracyjnych tempo rozpoznania spraw w latach 2020–2021 utrzymało się na podobnym poziomie, jak w okresie przed epidemią COVID-19. Przeprowadzone badania pokazują, że możliwość rozpoznawania spraw na posiedzeniach niejawnych oraz w ramach rozpraw zdalnych może być szansą na szybsze rozpatrzenie spraw w sądach administracyjnych, również po zakończeniu stanu zagrożenia epidemicznego.

Wykaz literatury

- Chlebny J., *Sądownictwo administracyjne w Polsce z perspektywy art. 47 KPP*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2022, nr 10.
- Filipczyk H., *Rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 15zszs (4) ust. 3 specustawy w świetle zasady jawności postępowania sądowego*, „Przegląd Podatkowy” 2021, nr 5.
- Hauser R., *Wstępne założenia nowelizacji ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Państwo i Prawo” 2013, z. 2.
- Kabat A., *Komentarz do art. 7*, [w:] B. Dauter, M. Niezgódka-Medek, A. Kabat, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. drugie, 2021, Lex.
- Klimczak J., *Szybkość postępowań sądowych w Polsce i w innych państwach Europy*, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2020.
- Kmieciak Z., *Europejskie modele sądownictwa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 4–5.
- Kopacz M., Krzykowski P., *Prawnoprocesowe uwarunkowania szybkości postępowania administracyjnego i sądowniczoadministracyjnego*, Wyd. UWM, Olsztyn 2014.
- Kowalski M., *Tryb uproszczony w postępowaniu przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi – pomiędzy jawnością a szybkością postępowania*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2018, nr 4.
- Kruszyński P., Kil J., Placek J., *Instytucja sędziego pokoju*, [w:] R. Piotrowski (red.), *Udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.

⁴⁸ H. Filipczyk, *Rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 15zszs(4) ust. 3 specustawy w świetle zasady jawności postępowania sądowego*, „Przegląd Podatkowy” 2021, nr 5, s. 17–26.

- Krzykowski P., Hrymowicz K., *Rozprawa zdalna w postępowaniu przed sądami administracyjnymi a prawo do jawnego rozpoznania sprawy*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2022, nr 20(1).
- Krzykowski P., *Informatyzacja postępowania przed sądami administracyjnymi – refleksje na temat nowelizacji z dnia 12 kwietnia 2019 r. (Dz.U. 2019, poz. 934)*, „Studia Prawnoustrojowe” 2019, nr 46.
- Krzykowski P., *Rozprawa zdalna – wyjątek od reguły czy nowy model postępowania przed sądami administracyjnymi*, „Studia Prawnicze KUL” 2023, nr 2.
- Jaśkowska M., *Postępowanie uproszczone w kodeksie postępowania administracyjnego i w prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2018, nr 4.
- Paduch A., *Skierowanie sprawy sądownoadministracyjnej na posiedzenie niejawne na podstawie przepisów ustawy antycovidowej a prawo do jawnego procesu. Glosa do wyroku NSA z dnia 26 kwietnia 2021 r., I OSK 2870/20*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2022, nr 1.
- Piątek W., *Rozprawa w formie zdalnej przed sądem administracyjnym - nieunikniona przyszłość czy rozwiązanie tymczasowe na czas pandemii?*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2022, nr 2.
- Pietrasz P., *Informatyzacja polskiego postępowania przed sądami administracyjnymi a jego zasady ogólne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Rennert K., *Sądownictwo w czasie pandemii koronawirusa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2021, nr 3.
- Ruczkowski P., *Nowe zasady komunikacji elektronicznej w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2016, nr 2.
- Skoczylas D., *Rozwój teleinformatyczny państw Europy Wschodniej w kontekście cyberbezpieczeństwa. Zagrożenia a ochrona cyberprzestrzeni – wybrane zagadnienia*, „Prawo i Więź” 2022, nr 3.
- Skóra A., *Selected aspects of electronic administration. Comments on means of communication between parties to general administrative proceedings and public authorities*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza” 2019, t. XXVII.

Summary

The efficiency of the proceedings before administrative courts in times of COVID-19

Keywords: administrative law, speed of court proceedings, COVID-19 epidemic, remote hearing, closed sessions.

The events of recent months, including the COVID-19 epidemic that has been ongoing since March 2020 and the war in Ukraine since 24 February 2022, have precipitated a series of actions on the part of the legislator aimed at fully digitising proceedings before administrative courts. Electronic means of communication, in fact, make it possible to organise the justice system in such a way as to enable a citizen to have greater access to the court and to have his or her case heard more efficiently, despite the limitations resulting

from successive waves of coronavirus infections. The aim of the article is to answer the question: whether the application by administrative courts of the previous legal regulations contained in the provisions of the Act of 30 August 2002 Law on Proceedings before Administrative Courts (consolidated text Journal of Laws of 2022, item 329) allowing cases to be heard in a closed session and the new rules for hearing cases introduced by the special laws of 2 March 2020 on special solutions related to the prevention, prevention and combating of COVID-19, other infectious diseases and crisis situations caused by them (consolidated text Journal of Laws of 2021, item 2095) – has a significant impact on the efficiency of proceedings in the administrative judiciary.