

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2025.02.02.06>

prof. dr hab. Hanna KNYSIAK-SUDYKA

<https://orcid.org/0000-0003-4900-5956>

Uniwersytet Jagielloński

e-mail: hanna.knysiak-molczyk@uj.edu.pl

Potrzeba modyfikacji regulacji postępowania sądowoadministracyjnego

Streszczenie

Regulacje w zakresie postępowania sądowoadministracyjnego w obecnym kształcie obowiązują od ponad 20 lat. Jest to czas wystarczający dla dokonania oceny, czy regulacje procesowe spełniają pokładane w nich nadzieje i czy realizują w stopniu zadowalającym ideę prawa do sądu. Niewątpliwie istnieje potrzeba analizy dotychczasowej działalności orzeczniczej sądów administracyjnych i usprawniania procedury sądowej kontroli administracji oraz uzupełniania istniejących gwarancji procesowych o rozwiązania służące pełniejszej realizacji prawa do sądu. Szczególnie newralgiczna jest potrzeba usprawnienia postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym ze względu na stały wzrost wpływu środków zaskarżenia i wciąż zbyt długi czas rozpoznawania spraw przez ten sąd. W opracowaniu zostaną przedstawione propozycje zmian w procedurze sądowoadministracyjnej zmierzające z jednej strony do lepszego wyważenia prawa jednostki 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 z punktu widzenia ich roli ochronnej i gwarancyjnej dla jednostki.

Słowa kluczowe: postępowanie sądowoadministracyjne, zasada jawności, postępowanie uproszczone, posiedzenie sądowe.

Wprowadzenie

Regulacje w zakresie postępowania sądowoadministracyjnego w obecnym kształcie obowiązują od ponad 20 lat¹. Jest to czas wystarczający dla dokonania oceny, czy regulacje procesowe spełniają pokładane w nich nadzieje i czy

¹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2022 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jedn. Dz. U. z 2024, poz. 935; dalej powoływana jako: p.p.s.a., regulująca postępowanie sądowoadministracyjne weszła w życie w dniu 1.01. 2024 r., po prawie półtorarocznym okresie *vacatio legis*.

realizują w stopniu zadowalającym ideę prawa do sądu, w tym w kontekście prawa do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki.

Niewątpliwie istnieje potrzeba analizy dotychczasowej działalności orzeczniczej sądów administracyjnych i w oparciu o nią podjęcia próby udoskonalenia procedury sądowej kontroli administracji oraz uzupełnienia istniejących gwarancji procesowych o rozwiązania służące pełniejszej realizacji prawa do sądu. Szczególnie newralgiczna wydaje się potrzeba usprawnienia postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym ze względu na stały wysoki wpływ środków zaskarżenia² i wciąż zbyt długi czas rozpoznawania spraw przez ten sąd. Najistotniejszą kwestią jest zachowanie równowagi pomiędzy – z jednej strony – prawem 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 z punktu widzenia ich roli ochronnej i gwarancyjnej dla jednostki.

Nie sposób również nie wspomnieć, że na początku XXI wieku zasadniczym problemem ustawodawcy było dokonanie wyboru środka prawnego służącego realizacji zasady instancyjności w postępowaniu sądowoadministracyjnym³. Wybór środka o charakterze kasacyjnym był podyktowany nie tylko względami merytorycznymi, lecz również praktycznymi w postaci zapewnienia sprawności postępowania. Po latach okazało się, że skarga kasacyjna „zadomowiła się” w postępowaniu sądowoadministracyjnym i co do zasady spełniła pokładane w niej nadzieje, na co znakomity wpływ miało orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego⁴.

Upływ czasu i nowe zjawiska, w tym w szczególności pandemia Covid-19, sprawiły, że konieczne stało się przeanalizowanie dotychczasowych rozwiązań pod kątem w szczególności zapewnienia sprawności postępowania sądowoadministracyjnego. Jednym z elementów proceduralnych, mających w samym założeniu przyczyniać się do usprawnienia postępowania sądowoadministracyjnego, jest postępowanie uproszczone, którego cechą jest w szczególności rozpoznawanie spraw na posiedzeniach niejawnych. Z uwagi na ramy niniejszego

² Jednym z czynników mających wpływ na kwestię stałego, wysokiego wpływu spraw do NSA jest niska wysokość stałych wpisów sądowych, niezmienna od ponad 20 lat. Średni czas rozpoznawania spraw przez NSA oscyluje niezmiennie wokół 2 lat. W 2024 r. średni czas oczekiwania na rozstrzygnięcie sprawy w NSA wyniósł poniżej 19 miesięcy (*Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2024 roku*, Warszawa, marzec 2025, s. 11), a w 2023 r. około 16 miesięcy (*Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2023 roku*, Warszawa, kwiecień 2024, s. 14).

³ Por. H. Knysiak-Molczyk, *Skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2010, s. 12.

⁴ W szczególności uchwała pełnego składu NSA z dnia 26 października 2009 r., I OPS 10/09, ONSAiWSA 2010, z. 1, poz. 1.

opracowania skoncentruję się w nim na kwestii pożądaných kierunków zmian w procedurze sądowoadministracyjnej powiązanych z instytucją postępowania uproszczonego oraz jawnością posiedzeń sądowych.

Jawność posiedzeń sądowych

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 sądowoadministracyjnym została wyraźnie sformułowana w art. 10 p.p.s.a., który stanowi, że rozpoznanie spraw odbywa się jawnie, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Zasada jawności w postępowaniu sądowym oznacza stworzenie publiczności możliwości dostępu do sali sądowej oraz obserwowania przebiegu rozprawy⁵.

Jawność postępowania sądowego została ujęta również w art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r.⁶, w art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 16 grudnia 1966 r.⁷ oraz w art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej z dnia 26 października 2012 r.⁸ Prawo do jawnego (publicznego) rozpoznania sprawy stanowi zatem standard o charakterze uniwersalnym, pojmowany wręcz jako aksjomat.

Z Konstytucji RP wynika jednak również dopuszczalność wprowadzania ograniczeń prawa jawności postępowania sądowego, w tym jawności posiedzeń sądowych. Zgodnie z art. 45 ust. 2 ustawy zasadniczej 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. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP 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

⁵ Por. H. Knysiak-Sudyka, *Jawność postępowania sądowoadministracyjnego*, [w:] K. Oplustil, P. Tuleja, K. Prokopowicz (red.), *Nauka prawa a wyzwania XXI wieku. Księga jubileuszowa z okazji 170-lecia istnienia Towarzystwa Biblioteki Słuchaczy Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego*, Kraków 2022, s. 183.

⁶ Dz. U. z 1993 r., nr 61, poz. 284 ze zm.

⁷ Dz. U. z 1977 r., nr 38, poz. 167.

⁸ Dz. Urz. UE C nr 326, s. 391.

środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Ograniczenia jawności postępowania sądowoadministracyjnego muszą zatem mieć podstawę ustawową.

W moim przekonaniu przedmiot i specyfika postępowania sądowoadministracyjnego pozwalają w większym stopniu niż w innych procedurach sądowych na tworzenie wyjątków od zasady jawnego rozpoznania spraw. W postępowaniu sądowoadministracyjnym co do zasady nie podlega bowiem rozpoznaniu sprawa administracyjna, która była przedmiotem rozpoznania w postępowaniu administracyjnym. Sąd administracyjny pełni głównie rolę kontrolną, z uwagi na – co do zasady – kasacyjny charakter orzeczeń sądowych i ma ograniczone możliwości prowadzenia postępowania wyjaśniającego⁹.

Formą ograniczenia zasady jawności zewnętrznej postępowania sądowoadministracyjnego¹⁰ jest podejmowanie czynności mających na celu rozpoznanie sprawy lub wydanie orzeczenia merytorycznego na posiedzeniach niejawnych, na których sąd może podejmować czynności procesowe tylko wtedy, gdy ustawa wyraźnie na to zezwala.

W dotychczasowym stanie prawnym, w świetle przepisów p.p.s.a. można wyróżnić kilka kategorii okoliczności mogących decydować o skierowaniu sprawy na posiedzenie niejawne. W szczególności na posiedzeniu niejawnym sąd może:

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 skarżącego 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 sprzeciw od postanowienia, do którego odpowiednie zastosowanie ma przepis art. 138 § 2 k.p.a.,
6. rozpoznać skargę, zażalenie, skargę kasacyjną merytorycznie¹¹.

Katalog czynności procesowych, które sąd administracyjny może podejmować na posiedzeniach niejawnych jest zatem obszerny i nie został ograniczony do czynności o charakterze incydentalnym, lecz obejmuje także merytoryczne

⁹ Por. H. Knysiak-Sudyka, *Jawność postępowania sądowoadministracyjnego...*, s. 200–201, gdzie zwracałam uwagę, że należy zastanowić się, czy „reguły nie powinny być odwrócone, a rozprawa nie powinna odbywać się tylko w wyjątkowych wypadkach, w szczególności wówczas, gdy jej przeprowadzenia wyraźnie domaga się strona”. Takie rozwiązanie zostało przewidziane w postępowaniu przed NSA (art. 176 § 2 p.p.s.a.), gdzie o formie posiedzenia, na którym jest rozpoznawana skarga kasacyjna, w istocie decydują strony.

¹⁰ Przez jawność zewnętrzną rozumiem jawność wobec podmiotów niebędących uczestnikami postępowania.

¹¹ Por. szerzej H. Knysiak-Sudyka [w:] T. Woś, red., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 649–652.

rozpoznanie sprawy. Można zatem zaryzykować twierdzenie, że ustawodawca dostrzega cechy charakterystyczne postępowania sądowoadministracyjnego, pozwalające w znacznym stopniu na podejmowanie czynności procesowych na posiedzeniach niejawnych.

Postępowanie uproszczone a rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym

Istotną kategorią spraw rozpoznawanych na posiedzeniu niejawnym są *de lege lata* sprawy rozpoznawane w postępowaniu uproszczonym. Zgodnie z art. 120 i art. 133 § 1 p.p.s.a. na posiedzeniu niejawnym sąd może merytorycznie rozpoznać sprawę i wydać wyrok w postępowaniu uproszczonym, w składzie trzech sędziów.

Zgodnie z art. 119 p.p.s.a. sprawa może być rozpoznana w trybie uproszczonym, jeżeli:

1. 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;
2. strona zgłosi wniosek o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym, a żadna z pozostałych stron w terminie czternastu dni od zawiadomienia o złożeniu wniosku nie zażąda przeprowadzenia rozprawy;
3. 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;
4. przedmiotem skargi jest bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania;
5. decyzja została wydana w postępowaniu uproszczonym, o którym mowa w dziale II w rozdziale 14 k.p.a.

Zgodnie z art. 121 p.p.s.a. sprawa może być również rozpoznana w trybie uproszczonym w przypadku, o którym mowa w art. 55 § 2 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 uproszczonego trybu postępowania powinno być odformalizowanie postępowania w pewnych kategoriach spraw, co w założeniu powinno przyczynić się do przyspieszenia i usprawnienia procesu ich rozpoznawania. Tymczasem postępowanie uproszczone w postępowaniu sądowoadministracyjnym w dzisiejszym kształcie różni

się od postępowania prowadzonego w trybie zwykłym jedynie tym, że rozpoznanie sprawy następuje na posiedzeniu niejawnym, a nie na rozprawie. Rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym stanowi element wskazujący na odformalizowanie procedury, lecz w moim przekonaniu nie jest to element wystarczający, aby w oparciu jedynie o niego budować konstrukcję postępowania uproszczonego.

W pierwotnym tekście ustawy z dnia 30 sierpnia 2022 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹² w postępowaniu uproszczonym uregulowanym w rozdziale 8 działu III p.p.s.a. (art. 119–122) obowiązywała zasada, iż sprawy są rozpoznawane na posiedzeniu niejawnym w składzie jednego sędziego. Artykuł 120 p.p.s.a., z którego wynikała powyższa reguła, został jednak zmieniony przez art. 1 pkt 28 ustawy z 9.04.2015 r.¹³ zmieniającej ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z dnia 15 sierpnia 2015 r. Od tego czasu sądowoadministracyjne postępowanie uproszczone jest prowadzone według tych samych reguł, co postępowanie zwykłe i poza obowiązującą w nim zasadą rozpoznawania spraw na posiedzeniu niejawnym brak w nim innych instrumentów zmierzających do odformalizowania, a tym samym przyspieszenia i usprawnienia postępowania.

W mojej ocenie pożądana byłaby zmiana polegająca na powiązaniu sądowego postępowania uproszczonego z uproszczonym postępowaniem administracyjnym jurysdykcyjnym, o którym mowa w dziale II w rozdziale 14 k.p.a. Przy przyjęciu takiej koncepcji w sądowoadministracyjnym postępowaniu uproszczonym mogłyby być rozpoznawane wyłącznie sprawy, o których mowa w art. 119 pkt 5 p.p.s.a.

Należy zatem przyjrzeć się bliżej regulacji administracyjnego jurysdykcyjnego postępowania uproszczonego. Przy wyodrębnieniu spraw podlegających rozpoznaniu w tym postępowaniu ustawodawca posłużył się kryterium przedmiotowym – rodzaju sprawy administracyjnej podlegającej rozpoznaniu, pozostawiając kwestię wyboru tychże spraw ustawodawcy, który w ustawach szczególnych może wprowadzić odpowiednie regulacje procesowe wskazujące rodzaje spraw administracyjnych, które powinny być rozpoznawane w postępowaniu uproszczonym¹⁴.

Potrzebę wprowadzenia trybu uproszczonego ustawodawca dostrzegł w szczególności w postępowaniu uregulowanym w art. 29 ust. 7 ustawy z 21.03.1985 r. o drogach publicznych¹⁵. Zgodnie z art. 29 ust. 8 tej ustawy do decyzji o przeniesieniu na rzecz innego podmiotu (który wyraża zgodę na przyjęcie

¹² Dz.U. z 2002 r., nr 153, poz. 1271.

¹³ Dz.U. z 2015 r., poz. 658.

¹⁴ Art. 163b § 1 k.p.a. wskazuje, że organ administracji publicznej załatwia sprawę w postępowaniu uproszczonym, jeżeli przepis szczególny tak stanowi.

¹⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2025 r., poz. 889.

wszystkich warunków określonych w decyzji) zezwolenia zarządcy drogi na lokalizację zjazdu lub przebudowę zjazdu stosuje się przepisy działu II rozdziału 14 k.p.a., z wyjątkiem przepisów o milczącym załatwieniu sprawy. Stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego o postępowaniu uproszczonym przewidziano także w art. 39 ust. 7ad i 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 postępowaniu w sprawie udzielenia pozwolenia na kierowanie stajnią wyścigową (art. 21b ust. 3a ustawy z 18.01.2001 r. o wyścigach konnych¹⁶), postępowaniu w sprawie udzielenia licencji na trenowanie koni (art. 21c ust. 6a u.w.k.), postępowaniu w sprawie udzielenia licencji na dosiadanie (powożenie) koni (art. 21d ust. 5a u.w.k.) oraz w postępowaniu w sprawie udzielenia licencji na pełnienie funkcji sędziego wyścigowego (art. 21e ust. 7a u.w.k.).

Regulacje w zakresie postępowania uproszczonego zostały wprowadzone również ustawą z 7.10.2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu uproszczenia procedur administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców¹⁷. Zgodnie z regulacjami tej ustawy przepisy działu II rozdziału 14 k.p.a. stosuje się do następujących 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 alkoholizmowi¹⁸;
2. w sprawie wydania zezwolenia z określeniem terminu na wyprzedaż posiadanych zapasów napojów alkoholowych (art. 95 ust. 4b u.w.t.p.a.);
3. w sprawie wydania zezwolenia z określeniem terminu na wyprzedaż posiadanych, zinwentaryzowanych zapasów napojów alkoholowych (art. 184 ust. 1a u.w.t.p.a.);
4. w sprawie nadania uprawnień przewodnika górskiego (art. 28 ust. 1a Ustawy z 29.08.1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych¹⁹;
5. w sprawie udzielenia prawa do wydawania świadectw dokumentujących potwierdzenie właściwości leczniczych naturalnych surowców leczniczych i właściwości leczniczych klimatu (art. 27 ust. 4a Ustawy z 28.07.2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych²⁰);

¹⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2020, poz. 1354; dalej jako: u.w.k.

¹⁷ Dz.U. poz. 2185.

¹⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 2151; dalej jako: u.w.t.p.a.

¹⁹ Tekst jedn.: Dz.U. z 2023, poz. 1944.

²⁰ Tekst jedn.: Dz.U. z 2025 r., poz. 1135.

6. w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie umowy pomiędzy polskim związkiem sportowym a spółką zarządzającą ligą zawodową ustalającej zasady funkcjonowania ligi zawodowej (art. 15 ust. 7 Ustawy z 25.06.2010 r. o sporcie²¹;
7. w sprawie zatwierdzenia statutu polskiego związku sportowego oraz jego zmiany (art. 21 ust. 3 u.s.);
8. w sprawie wpisu znaku imiennego do rejestru znaków imiennych oraz odmowy wpisu (art. 19 ust. 8a Ustawy z 1.04.2011 r. Prawo probiercze²²);
9. w sprawie wydania dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji zawodowych, niezbędnych do zajmowania stanowisk na statku, dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji niezbędnych do zajmowania stanowisk na jachtach komercyjnych oraz świadectw przeszkolenia potwierdzających ukończenie wymaganych przepisami międzynarodowymi w zakresie gospodarki morskiej dodatkowych szkoleń (art. 71 ust. 6 Ustawy z 18.08.2011 r. o bezpieczeństwie morskim²³;
10. w sprawie wydania dokumentów stwierdzających uzyskanie kwalifikacji pilota morskiego lub szczególnych uprawnień pilotowych (art. 107 ust. 5a u.b.m.);
11. w sprawie wpisania zaproszenia do ewidencji zaproszeń (art. 55b ust. 1 Ustawy z 12.12.2013 r. o cudzoziemcach²⁴;
12. w sprawie wydania licencji połowowej (art. 35a ust. 1 Ustawy z 19.12.2014 r. o rybołówstwie morskim²⁵;
13. w sprawie wydania pozwolenia na połowy organizmów morskich na obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej w celach prowadzenia badań naukowych lub prac rozwojowych albo w celu kształcenia, w zakresie rybołówstwa morskiego (art. 84 ust. 8 u.r.m.);
14. w sprawie wystawienia książeczki żeglarskiej (art. 10 ust. 3 Ustawy z 5.08.2015 r. o pracy na morzu²⁶)²⁷.

Założeniem i najistotniejszym celem administracyjnego jurysdykcyjnego postępowania uproszczonego jest realizacja wynikającej z art. 12 k.p.a. zasady szybkości i prostoty postępowania, to jest skrócenie czasu trwania postępowania i uproszczenie podejmowanych w nim czynności. W postępowaniu tym mają bowiem być rozpoznawane sprawy niewymagające prowadzenia obszernego postępowania dowodowego. Zgodnie z art. 163e § 1 k.p.a. postępowanie

²¹ Tekst jedn.: Dz.U. z 2024 r., poz. 1488; dalej jako: u.s.

²² Tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r., poz. 536.

²³ Tekst jedn.: Dz.U. z 2025 r., poz. 883; dalej jako: u.b.m.

²⁴ Tekst jedn.: Dz.U. z 2025 r., poz. 1079.

²⁵ Tekst jedn.: Dz.U. z 2025 r., poz. 590; dalej jako: u.r.m.

²⁶ Tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r., poz. 2257.

²⁷ Por. H. Knysiak-Sudyka [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 1142–1143.

dowodowe jest w tym postępowaniu ograniczone do dowodów zgłoszonych przez stronę, łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania, oraz dowodów możliwych do ustalenia na podstawie danych, którymi dysponuje organ prowadzący postępowanie. Uproszczeniem jest również wyłączenie dopuszczalności przeprowadzania dowodów ze świadków, biegłych i w drodze oględzin²⁸.

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 sądowego poprzez uproszczenie czynności procesowych. W mojej ocenie czas trwania sądowego postępowania uproszczonego nie powinien być dłuższy niż 30 dni od dnia wpływu skargi do sądu, co stanowiłoby rozwiązanie identyczne jak odnoszące się do rozpoznania sprzeciwu od decyzji, o której mowa w art. 138 § 2 k.p.a. czy postanowienia, do którego odpowiednie zastosowanie ma przepis art. 138 § 2 k.p.a.²⁹

Należałoby również rozważyć przywrócenie zasady, iż skład sądu rozpoznającego skargę w trybie uproszczonym jest ograniczony do jednego sędziego, gdyż w postępowaniu tym powinny być rozpoznawane sprawy proste, w których administracyjne postępowanie wyjaśniające podlega daleko idącym ograniczeniom.

Odformalizowanie sądowego postępowania uproszczonego powinno również znaleźć wyraz w ograniczeniu dopuszczalności wnoszenia samoistnych zażaleń na postanowienia wydane w toku postępowania. Podobnie jak ma to miejsce w administracyjnym postępowaniu jurysdykcyjnym uproszczonym, co do zasady należy wyłączyć możliwość wnoszenia samoistnych zażaleń na postanowienia. Dopuszczalne powinny pozostać zażalenia na postanowienia zamykające drogę do merytorycznego rozpoznania skargi (postanowienie o odrzuceniu skargi i umorzeniu postępowania), postanowienia odmawiające udzielenia ochrony tymczasowej (postanowienie o odmowie wstrzymania wykonania decyzji, postanowienia, innego aktu lub czynności, o których mowa w art. 61 p.p.s.a.)³⁰,

²⁸ M. Jaśkowska [w:] M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2025, art. 163(e). <https://sip.lex.pl/#/commentary/587778621/802430/jaskowska-malgorzata-wilbrandt-gotowicz-martyna-wrobel-andrzej-komentarz-aktualizowany-do-kodeksu...?cm=URELATIONS> (dostęp: 2025-08-26).

²⁹ Zgodnie z art. 64d § 1 k.p.a. sąd rozpoznaje sprzeciw od decyzji na posiedzeniu niejawnym w terminie trzydziestu dni od dnia wpływu sprzeciwu od decyzji.

³⁰ Należy bowiem mieć na uwadze, że ochrona tymczasowa służy zabezpieczeniu przed skutkami bezpośrednio związanymi z wykonaniem zaskarżonego aktu, których nie sposób byłoby naprawić w razie uwzględnienia skargi. Chodzi zatem o szkodę wyrządzoną wykonaniem zaskarżonego aktu, która nie będzie mogła być wynagrodzona przez późniejszy zwrot spełnionego (wygzekwowanego) świadczenia, jak również poprzez przywrócenie rzeczy do pierwotnego stanu.

postanowienia tamujące rozpoznanie sprawy (postanowienie o zawieszeniu lub odmowie podjęcia zawieszonego postępowania) oraz postanowienia wydane po wydaniu wyroku (np. postanowienie o odmowie sporządzenia uzasadnienia wyroku lub postanowienie o sprostowaniu lub wykładni orzeczenia albo ich odmowie). Powyższe rozwiązanie wydaje się niezbędne dla zapewnienia sprawnego przebiegu sądowego postępowania uproszczonego, gdyż zażalenia na postanowienia o charakterze wypadkowym w oczywisty sposób tamują bieg postępowania i nie pozwalają na podjęcie rozstrzygnięcia kończącego postępowanie.

Pozostałe sprawy objęte regulacją art. 119 i art. 121 p.p.s.a. nie powinny w mojej ocenie podlegać rozpoznaniu w postępowaniu uproszczonym, natomiast w odniesieniu do części z nich (objętych dotychczas regulacją art. 119 pkt 2–4 p.p.s.a.) powinna zostać zachowana reguła rozpoznania ich – co do zasady – na posiedzeniu niejawnym w składzie trzyosobowym.

Na posiedzeniu niejawnym powinny zatem być rozpoznawane sprawy, w których strona zgłosi wniosek o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym, a żadna z pozostałych stron w terminie czternastu dni od zawiadomienia o złożeniu wniosku nie zażąda przeprowadzenia rozprawy, sprawy, których 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 oraz sprawy, których przedmiotem skargi jest beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania. Wyżej wymienione kategorie spraw nie powinny w moim przekonaniu być rozpoznawane w postępowaniu uproszczonym, natomiast nie widzę przeszkód, aby zachować dotychczasową regułę rozpoznawania ich w składzie trzech sędziów na posiedzeniach niejawnych.

Na odmienną ocenę zasługują kategorie spraw wymienione w art. 119 pkt 1 i art. 121 p.p.s.a. Kategoria spraw objętych regulacją art. 119 pkt 1 p.p.s.a., to jest spraw, 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 zostały wydane z naruszeniem prawa dającym podstawę do wznowienia postępowania, nigdy nie odgrywała istotnej roli w postępowaniu uproszczonym, w szczególności z uwagi na trudność w zakwalifikowaniu sprawy do tej kategorii na etapie wyznaczenia terminu posiedzenia przez przewodniczącego wydziału. Również w doktrynie przewidzianą w art. 119 pkt 1 p.p.s.a. możliwość przekazania do rozpoznawania w trybie uproszczonym skarg na decyzje i postanowienia obciążone najcięższymi, kwalifikowanymi wadami, w postaci wad nieważności, albo wydane z naruszeniem prawa dającym podstawę do

wznowienia postępowania ocenia się jako całkowicie błędną³¹. Powyższa kategoria spraw powinna co do zasady podlegać rozpoznaniu na rozprawie, chyba że strony zgodnie zadeklarują wolę skierowania sprawy do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym (art. 119 pkt 2 p.p.s.a.).

Z kolei art. 121 p.p.s.a. stanowi, że sprawa może być również rozpoznana w trybie uproszczonym w przypadku, o którym mowa w art. 55 § 2 p.p.s.a.³² Również w odniesieniu do tej kategorii spraw w doktrynie było prezentowane stanowisko, które podzielam, że stworzenie możliwości rozpoznawania w postępowaniu uproszczonym skargi w przypadku określonym w art. 55 § 2 p.p.s.a. jest merytorycznie absolutnie nieuzasadnione. Celem regulacji art. 55 § 2 p.p.s.a. jest dyscyplinowanie organów administracji publicznej do terminowego przekazywania sądowi skargi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę. Nie sposób zatem wskazać racjonalnego powodu, dla którego w sytuacji nieprawidłowego i nagannego zachowania organu administracji publicznej sąd miałby orzekać nie tylko bez pełnej dokumentacji (skargi, akt sprawy i odpowiedzi na skargę), lecz również odstępować od podstawowych zasad postępowania sądowniczo-administracyjnego w postaci zasady jawności postępowania i zasady rozpoznawania skargi na rozprawie³³, stanowiących wszak istotne gwarancje realizacji prawa do sądu. Również ta kategoria spraw powinna co do zasady podlegać rozpoznaniu na rozprawie, z zachowaniem reguły, że strony mogą zgodnie zadeklarować wolę skierowania sprawy do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym (art. 119 pkt 2 p.p.s.a.).

³¹ 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; R. Sawuła, *Sądy administracyjne w III Rzeczypospolitej (wybrane uwagi)*, [w:] J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz (red.), *Polski model sądownictwa administracyjnego*, 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:] J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz (red.), *Polski model sądownictwa administracyjnego*, Lublin 2003, s. 340, który podkreśla, że są to zazwyczaj sprawy skomplikowane i trudne; oraz Z. Kmiecik *Postępowanie medacyjne i uproszczone przed sądem administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 10, s. 27.

³² Zgodnie z art. 55 § 2 p.p.s.a. jeżeli organ nie przekazał sądowi skargi mimo wymierzenia grzywny, sąd może na żądanie skarżącego rozpoznać sprawę na podstawie nadesłanego odpisu skargi, gdy stan faktyczny i prawny przedstawiony w skardze nie budzi uzasadnionych wątpliwości.

³³ Por. T. Woś, *Czy dwuinstancyjne sądownictwo...*, s. 765; Z. Kmiecik, *Postępowanie medacyjne...*, s. 27; R. Sawuła, *Dylematy rozpatrzenia sprawy sądowniczo-administracyjnej w postępowaniu w trybie uproszczonym*, [w:] *Instytucje procesu administracyjnego i sądowniczo-administracyjnego*, Przemyśl–Rzeszów 2009, s. 314 i 316; J. Zimmermann [w:] *Reforma sądownictwa administracyjnego w Polsce – zaproszenie do dyskusji nad jej kształtem*, „Casus” 2002, nr 23, s. 24 i J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 322.

Należałoby natomiast rozważyć rozszerzenie katalogu wyjątków od zasady jawności posiedzeń sądowych. W mojej ocenie nie ma przeszkód ku temu, aby zamieścić w tym katalogu sprawy, w których przedmiotem skargi są pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach, opinie zabezpieczające i odmowy wydania opinii zabezpieczających, opinie w sprawie opodatkowania wyrównawczego, opinie zabezpieczające w sprawie opodatkowania wyrównawczego i odmowy wydania opinii zabezpieczających w sprawie opodatkowania wyrównawczego, opinie, o których mowa w art. 119zzl § 1 Ustawy z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa, 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. Sąd bada zatem prawidłowość zaskarżonej interpretacji indywidualnej, opinii zabezpieczającej, odmowy wydania opinii zabezpieczającej, opinii w sprawie opodatkowania wyrównawczego, opinii zabezpieczającej w sprawie opodatkowania wyrównawczego i odmowy wydania opinii zabezpieczającej w sprawie opodatkowania wyrównawczego lub opinii, o których mowa w art. 119zzl § 1 Ustawy z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa, i odmowy wydania tych opinii tylko z punktu widzenia zarzutów skargi i wskazanej w niej podstawy prawnej. W szczególności sąd nie może podjąć żadnych czynności zmierzających do ustalenia innych, poza wskazanymi w skardze, naruszeń prawa. W wypadku zaś ustalenia takich wad w toku kontroli przeprowadzonej w granicach wyznaczonych skargą nie może ich uwzględnić przy formułowaniu rozstrzygnięcia w sprawie. Wobec tak zakreślonych granic rozpoznania skargi rozpoznanie tego rodzaju spraw co do zasady na posiedzeniu niejawnym jest w mojej ocenie usprawiedliwione.

Niezmieniona powinna pozostać 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.

Podsumowanie

Nowelizacja art. 120 p.p.s.a. wprowadzona 15 sierpnia 2015 r. spowodowała, że postępowanie uproszczone w postępowaniu sądowoadministracyjnym w istocie utraciło cechę determinującą jego uproszczony charakter, stając się wyłącznie jednym z wyjątków od zasady jawności postępowania. Wypadałoby zatem, uwzględniając powyższą zaszłość, rozważyć potrzebę uporządkowania powyższych kwestii, poprzez stworzenie regulacji wprowadzającej postępowanie uproszczone cechujące się rzeczywistym odformalizowaniem w porównaniu z trybem zwykłym.

Z drugiej strony czas pandemii Covid-19 sprawił, że rozpoznawanie spraw w postępowaniu sądowoadministracyjnym na posiedzeniach niejawnych stało

się zasadą, a rozprawa – wyjątkiem. Regulacja postępowania uproszczonego pozwalała sądom administracyjnym na w miarę sprawne funkcjonowanie, a dyskusje na temat zasady jawności postępowania sądowego i jej ograniczeń zeszły wówczas na dalszy plan. W mojej ocenie obecny model postępowania sądownoadministracyjnego pozwala na rozpoznawanie spraw na posiedzeniach niejawnych – zarówno w pierwszej, jak i w drugiej instancji – bez uszczerbku dla realizacji zasady jawności postępowania, z zastrzeżeniem, iż w uzasadnionych przypadkach sprawa może zostać skierowana do rozpoznania na rozprawie na żądanie stron lub z urzędu.

Bibliografia

Literatura

- Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2024 roku*, Warszawa, marzec 2025.
- Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2023 roku*, Warszawa, kwiecień 2024.
- Jaśkowska M. [w:] M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2025, art. 163(e). <https://sip.lex.pl/#/commentary/587778621/802430/jaskowska-malgorzata-wilbrandt-gotowicz-martyna-wrobel-andrzej-komentarz-aktualizowany-do-kodeksu...?cm=URELATIONS>
- Kmieciak Z., *Postępowanie medacyjne i uproszczone przed sądem administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 10.
- Knysiak-Molczyk H., *Skarga kasacyjna w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2010.
- Knysiak-Sudyka H. [w:] T. Woś (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 649–652.
- Knysiak-Sudyka H., *Jawność postępowania sądownoadministracyjnego*, [w:] K. Oplustil, P. Tuleja, K. Prokopowicz (red.), *Nauka prawa a wyzwania XXI wieku. Księga jubileuszowa z okazji 170-lecia istnienia Towarzystwa Biblioteki Słuchaczy Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego*, Kraków 2022.
- Knysiak-Sudyka H. [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Sawuła R., *Sądy administracyjne w III Rzeczypospolitej (wybrane uwagi)*, [w:] J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz (red.), *Polski model sądownictwa administracyjnego*, Lublin 2003.
- Sawuła R., *Dylematy rozpatrzenia sprawy sądownoadministracyjnej w postępowaniu w trybie uproszczonym*, [w:] *Instytucje procesu administracyjnego i sądownoadministracyjnego*, Przemyśl–Rzeszów 2009.

Świątkiewicz J., *Kilka uwag w sprawie reformy sądownictwa administracyjnego*, [w:] J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz (red.), *Polski model sądownictwa administracyjnego*, Lublin 2003.

Tarno J.P., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2006.

Woś T., *Czy dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne realizuje konstytucyjną zasadę prawa do sądu*, [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Bielsko-Biała 2003.

Zimmermann J. [w:] *Reforma sądownictwa administracyjnego w Polsce – zaproszenie do dyskusji nad jej kształtem*, „Casus” 2002, nr 23.

Akty prawne

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2022 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jedn.: Dz.U. z 2024, poz. 935.

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn.: Dz.U. z 2024 r., poz. 572.

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

The need to modify the regulations of administrative court proceedings

Abstract

The regulations governing administrative court proceedings in their current form have been in force for over 20 years. This is sufficient time to assess whether the procedural regulations meet expectations and satisfactorily implement the concept of the right to a court. There is undoubtedly a need to analyze the existing judicial activity of administrative courts, streamline the procedure for judicial review of administration, and supplement existing procedural guarantees with solutions that more fully implement the right to a court. The need to streamline proceedings before the Supreme Administrative Court is particularly critical, given the steady increase in appeals and the persistently excessive length of time it takes for this court to adjudicate cases. This study will present proposed changes to administrative court procedures aimed at, on the one hand, better balancing the individual's right of access to an independent, impartial, and impartial administrative court and having cases heard without undue delay, and, on the other hand, ensuring fair and efficient adjudication by administrative courts from the perspective of their protective and guaranteeing role for individuals.

Keywords: administrative court proceedings, principle of openness, simplified proceedings, court hearing.