



Data

Nr

Autor

13 października 2016 16/2016 Bartosz Czupajło

## Postępowanie sędowo-administracyjne w Polsce i Wielkiej Brytanii – analiza porównawcza na podstawie praktyki

- **Udział w postępowaniach prowadzonych przez organy administracji i trybunały administracyjne w Wielkiej Brytanii pokazał mi, że administracja i sądy mogą działać w oparciu o zaufanie do obywatela i system sankcji grożących za nadużycie tego zaufania, zamiast polegać na stałej kontroli i weryfikacji działań podejmowanych przez uczestników postępowania.**
- **Porządek prawny Wielkiej Brytanii opiera się na systemie *common law*, tj. prawa precedensowego, który znacznie różni się od porządku prawnego obowiązującego w państwach Europy kontynentalnej, tj. prawa stanowionego (*civil law*). Z uwagi na cel niniejszej publikacji, tj. ukazanie instrumentów prawnych, które mogłyby zostać przejęte do polskiego porządku prawnego, koncentruję się w niej wyłącznie na aspektach proceduralnych postępowania sędowo-administracyjnego, pomijając kwestie związane z prawem materialnym, które sądy stosują.**
- **Podsumowanie najbardziej interesujących aspektów procedury sędowo-administracyjnej stosowanej w postępowaniu przed Trybunałem Pierwszego Stopnia (ang. *First-tier Tribunal*) w Wielkiej Brytanii<sup>1</sup>:**
  - 1) złożenie pełnomocnictwa do akt sprawy nie wiąże się z obowiązkiem uiszczenia z tego tytułu jakichkolwiek opłat (np. skarbowej);
  - 2) strona ma możliwość wysyłania do Trybunału (a wcześniej do organu administracji) pism drogą elektroniczną w postaci pliku tekstowego załączonego do wiadomości e-mail. Dotyczy to również tak istotnych pism jak skarga od decyzji organu II instancji lub od wyroku Trybunału. Nikt nie wymaga od pełnomocnika jakiegokolwiek rejestracji (np. w systemie podobnym do obowiązującego w Polsce ePUAP), weryfikacji tożsamości, uiszczania opłat, osobistego stawiennictwa gdziekolwiek itp.;
  - 3) wnosząc skargę od decyzji organu II instancji do Trybunału strona jest proszona o wskazanie, w jakim mieście chciałaby, aby odbyła się rozprawa przed Trybunałem – jej życzenie nie jest wiążące, ale co do zasady jest uwzględniane;

<sup>1</sup> Autor zastrzega, iż wszelkie opisane w niniejszym tekście okoliczności przedstawione zostały wyłącznie na podstawie doświadczeń, jakie zdobył, występując przed brytyjskimi organami administracji publicznej i trybunałami administracyjnymi. Nie jest intencją autora przedstawianie kompleksowego opisu regulacji prawnych normujących postępowanie sędowo-administracyjne w Wielkiej Brytanii.

- 4) Trybunał wyznacza posiedzenie przygotowawcze, na którym zwraca się z prośbą o wskazanie:
- a) ile czasu strona potrzebuje na przygotowanie się do rozprawy głównej,
  - b) jakich terminów powinien unikać, aby nie wyznaczyć rozprawy w czasie niedogodnym dla strony lub pełnomocnika, co powodowałoby konieczność odroczenia rozprawy,
  - c) ilości przesłuchiwanym osób,
  - d) czy przesłuchanie świadków będzie wymagało obecności tłumacza, a także
  - e) czy świadkowie na pewno dadzą radę dojechać na rozprawę, czy może jednak istnieje potrzeba przesłuchania ich na miejscu w Polsce za pośrednictwem komunikatora Skype.

Na podstawie tych informacji Trybunał ustala przewidywany czas trwania rozprawy głównej;

- 5) Trybunał, wyznaczając termin rozprawy, wydaje zarządzenie z listą zobowiązań dla stron (ang. *list of directions*), według którego strony w określonych terminach zobowiązane są do złożenia:
- a) pisemnej argumentacji, jaką zamierzają przedstawić na rozprawie (ang. *statement of case*), z wyszczególnieniem orzecznictwa, na jakim zamierzają opierać swoje stanowisko w sprawie,
  - b) dokumentów, na których chcą opierać swoje stanowisko w toku postępowania,
  - c) zeznań świadków (ang. *witness statements*), których chcieliby przesłuchać na rozprawie głównej;
- 6) sama rozprawa główna jest niejako zwieńczeniem całego procesu przygotowywania się do niej i wygląda jak wielka dyskusja, którą kieruje – ale i bierze w niej aktywny udział – sędzia przewodniczący. Trybunał dopytuje, wyjaśnia i drąży wątki niejasne lub zawiłe, które nie zostały wystarczająco precyzyjnie przedstawione, a na końcu zwykle zamyka rozprawę i wydaje wyrok<sup>2</sup>.

### Pozycja i rola trybunałów administracyjnych w Wielkiej Brytanii

Trybunał Pierwszego Stopnia jest instytucją powołaną do rozpatrywania w pierwszej instancji skarg na ostateczne decyzje organów administracji publicznej, większości spraw administracyjnych w Wielkiej Brytanii. Powstał na skutek wielkiej reformy instytucjonalnej kontroli administracji publicznej, która została wprowadzona w życie ustawą *The Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007*<sup>3</sup>. Nie jest on sądem w ścisłym rozumieniu tego słowa i w określonych przypadkach rozstrzygnięcia trybunału II instancji (*Upper Tribunal*) mogą podlegać kontroli przez sąd powszechny<sup>4</sup>. Postępowanie przed Trybunałem Pierwszego Stopnia jest mocno odformalizowane, charakteryzuje się kontradyktoryjnością, co oznacza, że to strony zobowiązane są dowodzić swoich racji. Co do zasady strony mogą przeprowadzać przed Trybunałem wszelkie dowody zmierzające do wykazania wadliwości wydanej przez organ decyzji. Jednakże postępowanie przed poszczególnymi Izbami Trybunału może się nieco różnić, ponieważ każda z nich ma swoje własne, szczegółowe unormowania

<sup>2</sup> Podobnie jak sądy w Polsce Trybunał ma możliwość odroczenia wydania wyroku na określony czas.

<sup>3</sup> Dostępny w dniu 01.09.2016 r. pod adresem <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/15/contents>.

<sup>4</sup> Więcej na ten temat [w:] A. Budnik, Sądy a trybunały administracyjne w Anglii, *Administracja publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe* 2/2013, s. 34 i n.

proceduralne<sup>5</sup>. W Polsce brak jest odpowiednika trybunałów administracyjnych istniejących w Wielkiej Brytanii, dlatego porównywanie obu procedur nie jest zadaniem prostym. Niemniej, w postępowaniu przed *First-tier Tribunal* strona skarżąca występuje jako przeciwnik procesowy organu, który wydał zaskarżoną decyzję, przed bezstronnym arbitrem oceniającym jej zasadność. Dlatego **postępowania te są najbardziej zbliżone do postępowań przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi**. W związku z tym, to procedura regulująca postępowanie przed tymi sądami, tj. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>6</sup> (dalej: **PPSA**), stanowi główny punkt odniesienia w niniejszej analizie porównawczej.

## Postępowanie przed *First-tier Tribunal*

### 1) W pełni z informatyzowany tryb postępowania

[UK] Pierwszą rzeczą, która pokazała mi ogromną różnicę między postępowaniem administracyjnym i sądowno-administracyjnym w Polsce i Wielkiej Brytanii, była możliwość wnoszenia wszelkich pism drogą elektroniczną. Tryb ten ma zastosowanie nawet przy tak doniosłych pismach jak środek zaskarżenia od decyzji lub wyroku Trybunału. Co ciekawe, nie muszą to być nawet skany podpisanych przez stronę dokumentów – z pouczeń o prawie do zaskarżenia decyzji lub wyroku udzielanych stronie jednoznacznie wynikało, iż skarga powinna być przesłana za pośrednictwem tradycyjnej poczty lub drogą elektroniczną na wskazany adres e-mail, przy czym – w tym drugim przypadku – nie musiał to być podpisany skan skargi, lecz wystarczył plik tekstowy bez odręcznie naniesionego podpisu.

[PL] W Polsce z kolei prawdopodobnie nie ma prawnika, który nie słyszałby od pracowników sekretariatu zatrudnionych w administracji publicznej lub sędzie, że nawet pismo przesłane faksem nie stanowi dokumentu i na jego podstawie nie można często uzyskać choćby kopii dokumentu zalegającego w aktach sprawy. Trzeba dodać co prawda, że od 21 listopada 2005 r. istnieje możliwość załatwiania w toku postępowania administracyjnego spraw drogą elektroniczną. Jednakże cały system opiera się na:

- a) posiadaniu bezpiecznego podpisu elektronicznego weryfikowanego przy pomocy ważnego kwalifikowanego certyfikatu, lub
- b) konieczności wcześniejszej rejestracji w systemie ePUAP i osobistej wizycie w urzędzie w celu weryfikacji tożsamości. Wśród wielu wad funkcjonowania tego systemu należy zwrócić uwagę przede wszystkim na fakt, że nie wszystkie sprawy mogą być załatwiane za jego pośrednictwem, a nadto sam system często się zwyczajnie psuje i nie funkcjonuje<sup>7</sup>.

Z kolei procedura sądowno-administracyjna przewiduje możliwość prowadzenia sprawy przed sądem administracyjnym drogą elektroniczną w bardzo ograniczonym zakresie, tj. na podstawie art. 65 § 3 PPSA sąd może doręczyć stronie pismo za pośrednictwem poczty elektronicznej, strona nie ma jednak możliwości wnoszenia pism do sądu w ten sposób<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Dostępne w dniu 1.10.2016 r. pod adresem:

<https://www.gov.uk/government/publications?departments%5B%5D=tribunal-procedure-committee>

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U.2002.153.1271, ze zm.

<sup>7</sup> Por. np. artykuł dostępny w dniu 31.08.2016 r. pod adresem: <http://wyborcza.biz/biznes/1,147883,20042569,kolejna-awaria-epuap-strezynska-system-do-zaorania.html?disableRedirects=true>.

<sup>8</sup> Zmiana w tym zakresie nastąpi w dniu 11 lutego 2017 r., kiedy wejdzie w życie nowelizacja PPSA umożliwiająca takie rozwiązania. Niestety, tak jak w przypadku administracji publicznej, składanie pism drogą elektroniczną będzie wymagało korzystania z bezpiecznego podpisu elektronicznego weryfikowanego przy pomocy ważnego kwalifikowanego certyfikatu, podpisu potwierdzonego profilem zaufanym ePUAP lub zastosowania innych mechanizmów, o których mowa w art. 20a ust. 2 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, jeżeli takie

Wprawdzie w praktyce często takie pismo zostanie wydrukowane i włączone do akt sprawy, niemniej jeżeli od złożenia takiego pisma uzależnione są określone skutki prawne (np. przywrócenie terminu, wniesienie środka zaskarżenia), takie pismo nie zostanie uznane za skutecznie wniesione.

Komentarz:

Łatwo dostrzec, iż procedura sędowo-administracyjna obowiązująca w brytyjskim porządku prawnym jest dużo bardziej przyjazna obywatelowi, ponieważ maksymalnie ułatwia i upraszcza mu komunikację z organami administracji publicznej.

## 2) Umocowanie pełnomocnika bez konieczności uiszczenia opłat

[UK] Zaskakującym dla mnie rozwiązaniem było to, że na żadnym etapie postępowania (tj. administracyjnym lub sędowo-administracyjnym) jako pełnomocnik strony nie musiałem uiszczać jakichkolwiek opłat z tytułu złożenia pełnomocnictwa do akt sprawy.

[PL] W Polsce złożenie do akt sprawy pełnomocnictwa do działania w imieniu strony w postępowaniu administracyjnym i sędowo-administracyjnym wiąże się z koniecznością uiszczenia opłaty skarbowej w wysokości 17 zł. Co ważne, sądy administracyjne nie honorują pełnomocnictwa, które pełnomocnik uzyskał od strony do reprezentowania w toku postępowania administracyjnego i niejednokrotnie wzywają pełnomocników do uzupełnienia tego braku poprzez złożenie odrębnego pełnomocnictwa do działania konkretnie w postępowaniu sędowo-administracyjnym, od którego również należy uiścić opłatę.

Komentarz:

Pozytywnie należy ocenić brak konieczności uiszczenia jakiegokolwiek opłaty w związku z ustanowieniem pełnomocnika w sprawie. **Dla istnienia opłaty skarbowej obowiązującej w Polsce trudno jest szukać racjonalnego uzasadnienia.**

## 3) Prawo wyboru miejsca rozprawy

[UK] Kolejnym równie miłym zaskoczeniem przy pierwszym wypełnianiu formularza skargi do *First-tier Tribunal* był fakt, że skarżący miał prawo wskazać miasto, w którym chciałby, aby rozprawa się odbyła. Dla mnie było to tym bardziej istotne, że podróż z Polski do Wielkiej Brytanii na rozprawę wiązała się z dużymi wysiłkami natury logistycznej, dlatego jako miejsce rozprawy wskazałem Londyn, a moja prośba została spełniona. W normalnym trybie trybunałem właściwym do rozpoznania sprawy byłby trybunał z siedzibą w Birmingham. W formularzu wyraźnie jest jednak wskazane, że wybór skarżącego nie jest wiążący dla trybunału i może on nie zostać zaakceptowany.

[PL] W Polsce skarżący nie ma prawa wyboru siedziby sądu administracyjnego, który zająłby się rozpoznaniem skargi na decyzję organu. Zgodnie z art. 13 § 2 PPSA do rozpoznania sprawy właściwy jest wojewódzki sąd administracyjny, na którego obszarze właściwości ma siedzibę organ administracji publicznej, którego działalność została zaskarżona. Jedynie wyjątkowo, jeżeli wojewódzki sąd administracyjny nie może z powodu przeszkody rozpoznać

---

mechanizmy zostały wprowadzone przez sąd administracyjny (por. art. 12b dodany Ustawą o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw z dnia 10 stycznia 2014 r., Dz.U. z 2014 r. poz. 183).

sprawy lub podjąć innej czynności, Naczelny Sąd Administracyjny ma prawo wyznaczyć do rozpoznania sprawy inny wojewódzki sąd administracyjny.

#### Komentarz:

Elastyczność procedury i wychodzenie naprzeciw obywatelowi w związku z wyznaczaniem miejsca rozprawy jest nie do przecenienia i trudno wyobrazić sobie dalej idące udogodnienia dla skarżącego.

#### 4) **Posiedzenie przygotowawcze – organizacja rozprawy głównej**

[UK] Organizacja rozprawy przed Trybunałem Pierwszego Stopnia może przebiegać w różny sposób – dotychczas występowałem przed dwiema różnymi Izbami tego Trybunału:

- a) *Tax Chamber* (Izba Podatkowa) – w tych sprawach, które dotyczyły konfiskaty mienia i pojazdów przewożących nieopłacone towary, Trybunał w sposób korespondencyjny zwracał się do mnie o udzielenie szczegółowych informacji nt. tego, ilu świadków chciałbym przesłuchać w toku postępowania, czy władają oni językiem angielskim oraz – co najciekawsze – w jakie dni Trybunał ma nie wyznaczać terminu rozprawy (np. z uwagi na kolizję terminów w innych sprawach);
- b) *Immigration and Asylum Chamber* (Izba ds. Imigracji i Azylu) – w sprawie dotyczącej deportacji obywatela Polski Trybunał wyznaczył posiedzenie organizacyjne i ustalał wszystkie ww. informacje bezpośrednio na nim. Trybunał dopytywał na ile czasu strona przewiduje przesłuchania świadków, jakie terminy będą dogodnie dla stron oraz jakie potrzeby strony zgłaszają w związku z planowaną rozprawą (np. obecność tłumacza, zapewnienie środków technicznych umożliwiających przeprowadzenie wideokonferencji itp.).

[PL] Polskie wojewódzkie sądy administracyjne nie organizują podobnych posiedzeń przygotowawczych. Sytuacja ta może wynikać z faktu, iż z reguły sądy administracyjne w Polsce nie prowadzą postępowania dowodowego. Zgodnie z art. 106 § 3 PPSA 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. Nie ma jednak możliwości, aby na rozprawie przeprowadzić np. dowód z przesłuchania świadka. Z tego względu, w zakresie postępowania dowodowego, procedura przed First-tier Tribunal przypomina bardziej postępowanie przed organem administracji, ewentualnie polską procedurę cywilną, a nawet karną – jeżeli poszukujemy analogii z procedurami sądowymi – aniżeli PPSA.

W toku postępowania administracyjnego, które uregulowane jest w Kodeksie postępowania administracyjnego<sup>9</sup> (dalej: **KPA**), na podstawie art. 89 KPA organ administracji publicznej powinien wyznaczyć rozprawę z urzędu lub na wniosek strony w każdym przypadku, gdy zapewni to przyspieszenie lub uproszczenie postępowania lub gdy wymaga tego przepis prawa. Ponadto, organ powinien przeprowadzić rozprawę, gdy zachodzi potrzeba uzgodnienia interesów stron oraz gdy jest to potrzebne dla wyjaśnienia sprawy przy udziale świadków lub biegłych, albo w drodze oględzin. Tryb przygotowania do rozprawy normuje

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U.2016.23 z dnia 7 stycznia 2016 r. ze zm.;

z kolei art. 90 KPA, zgodnie z którym organ administracji publicznej podejmuje przed rozprawą czynności niezbędne do jej przeprowadzenia, w szczególności organ wzywa:

- 1) strony do złożenia przed rozprawą wyjaśnień, dokumentów i innych dowodów i do stawienia się na rozprawę osobiście lub przez przedstawicieli albo pełnomocników;
- 2) świadków i biegłych do stawienia się na rozprawę.

Należy jednak podkreślić, iż to na organie spoczywa obowiązek wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego w sprawie (art. 77 § 1 KPA). Bierność stron nie zwalnia organu od nałożonego na niego obowiązku działania z urzędu, co znacząco utrudnia sprawne prowadzenie postępowania.

#### Komentarz:

Z uwagi na różne modele sądownictwa administracyjnego trudno jest porównywać przygotowanie do rozprawy głównej w sprawie sądowo-administracyjnej. W brytyjskim postępowaniu sądowo-administracyjnym trybunał prowadzi szczegółowe i wnikliwe postępowanie dowodowe, podczas gdy rola sądów administracyjnych w Polsce ogranicza się co do zasady do kontroli legalności decyzji oraz innych aktów wydanych przez organy administracji, szczegółowo wymienionych w art. 3 par. 2 PPSA. To, co jednak odróżnia brytyjskie i polskie regulacje w zakresie przygotowania do rozprawy (zawarte przede wszystkim w KPA), to że w brytyjskim modelu postępowania strony aktywnie uczestniczą w organizacji przebiegu postępowania, dzięki czemu Trybunał może tak zaplanować proces, aby przebiegł on możliwie szybko i efektywnie. W Polsce z kolei zarówno sąd i organ administracji arbitralnie decydują o tym, w jaki sposób chcą zorganizować przebieg rozprawy, co stwarza zagrożenie, iż dobrane środki i podjęte decyzje nie doprowadzą do szybkiego zakończenia sprawy.

#### 5) Lista zobowiązań

[UK] Po posiedzeniu przygotowawczym trybunał zawiadamia strony o wyznaczonym terminie rozprawy i wydaje wytyczne, których strony powinny przestrzegać. Trybunał zobowiązuje strony do złożenia w określonych terminach:

- a) pisemnej argumentacji, jaką zamierzają przedstawić na rozprawie (ang. *statement of case*), z wyszczególnieniem orzecznictwa, na jakim zamierzają się opierać;
- b) dokumentów, na których chcą opierać swoje stanowisko w toku postępowania;
- c) zbioru orzeczeń, na które zamierzają się powoływać w toku postępowania;
- d) zeznań świadków (ang. *witness statements*), których chcieliby przesłuchać.

Wszystkie ww. zarządzenia mają na celu umożliwienie obu stronom rzetelnego przygotowania się do rozprawy i przesłuchania wezwanych świadków, a Trybunałowi zapoznanie się ze stanowiskiem stron przed rozprawą, co pozwala na jej sprawny przebieg.

[PL] W Polsce, jak wskazano w pkt. 4 powyżej, postępowanie dowodowe przed sądem administracyjnym z reguły się nie odbywa, a jeśli już, to występuje w ograniczonym zakresie i ma marginalne znaczenie. Wynika to jednak z samej konstrukcji i założeń sądownictwa administracyjnego, które ma za zadanie sprawowanie kontroli legalności działań administracji publicznej, a nie rozważanie i rozstrzyganie merytorycznie spraw po raz kolejny. Z reguły na

skargę wniesioną do sądu administracyjnego organ przesyła odpowiedź, strona zaś ma możliwość dalszej repliki, niemniej wyłącznie w gestii stron zależy, jakie dowody i jakie stanowisko prześlą do sądu.

#### Komentarz:

Przedstawienie całej argumentacji jeszcze przed rozprawą w sposób najpełniejszy umożliwia dotarcie do najtrafniejszego rozstrzygnięcia. Strony nie zaskakują się na rozprawie argumentacją, orzeczeniami lub dowodami. Ten ostatni aspekt jest zresztą najbardziej odmienny i interesujący z naszej perspektywy, albowiem strony zobowiązane są do przestania Trybunałowi i stronie przeciwnej zeznań świadków, które ci zamierzają złożyć na rozprawie. Takie rozwiązanie wymusza kontakt strony ze świadkiem, którego w Polsce strony starają się unikać, aby nie być posądzonym o wpływanie na świadka. Dzięki temu Trybunał ma możliwość zapoznania się z tym, jaką wiedzę posiada świadek i na tej podstawie podjąć decyzję o zasadności i zakresie jego przesłuchania. Działanie takie pozwala również drugiej stronie na dobre przygotowanie się do przesłuchania takiego świadka (ang. *cross-examination*) i wykazania ewentualnej fałszywości jego zeznań, co byłoby utrudnione, gdyby strona została zaskoczona treścią zeznań na rozprawie.

#### 6) **Rozprawa główna**

[UK] Rozprawy przed *First-tier Tribunal*, w których miałem okazję uczestniczyć, trwały zwykle ok. 3-4 godzin. Nie wynikało to bynajmniej z faktu, że większość z tego czasu poświęcono na przesłuchiwanie byli świadkowie. Wprost przeciwnie, dzięki złożonym wcześniej do akt zeznaniom złożonym na piśmie przesłuchania te trwały stosunkowo krótko i koncentrowały się wyłącznie na okolicznościach budzących kontrowersje czy wątpliwości. Świadek nie musiał zeznawać nt. kwestii oczywistych lub niekwestionowanych przez strony, bowiem na początku przesłuchania był pytany, czy to on podpisał się pod pisemnymi zeznaniami i czy potwierdza ich treść. Większość czasu rozprawy głównej zajmuje dyskusja sędziów Trybunału (występujących w sprawach, w których brałem udział, w liczbie 1 lub 2 sędziów) z pełnomocnikami. Sędziowie drążą, dopytują o rozumienie przez pełnomocników określonych instytucji, wyjaśniają fakty i okoliczności istotnych zdarzeń, co pozwala od razu na prostowanie wszelkich nieporozumień lub doprecyzowanie nieścisłości. **Po takiej rozprawie za każdym razem wychodzi się z sali z przekonaniem, że sędzia ma doskonałe rozeznanie w sprawie, zrozumiał w pełni istotę problemu oraz argumentację stron i rozstrzygnie sprawę w oparciu o swoją najlepszą wiedzę.**

[PL] Niestety w Polsce sędziowie nie mają w zwyczaju wchodzić w dyskusję ze stronami lub ich pełnomocnikami, ograniczając się czasami co najwyżej do uwag pod ich adresem. W sądzie administracyjnym najczęściej słyszaną przez pełnomocników uwagą jest to, że mówią za długo. Z kolei częstą obserwacją pełnomocników jest, że sąd administracyjny w Polsce nie ma ochoty nie tylko na wdawanie się z nimi w merytoryczną dyskusję, ale często nawet na wysłuchanie tego, co mają oni do powiedzenia. Do rangi branżowych żartów urosły historie na temat tego, że z trzyosobowego składu sądu administracyjnego jedynie sędzia sprawozdawca ma pełną wiedzę na temat tego, na czym polega sprawa, zaś pozostali sędziowie w tym czasie czytają akta kolejnych spraw, które mają do osądzenia danego dnia.

#### Komentarz:

Wydaje się, że przedstawione zestawienie przebiegu rozprawy sądowo-administracyjnej w Wielkiej Brytanii i w Polsce nie wymaga dodatkowego komentarza. Jako prawnik występujący najczęściej przed polskimi sądami, trochę zazdrozczę swoim brytyjskim kolegom warunków, w jakich na co dzień wykonują swój zawód.

## Wnioski i propozycje zmian w polskich przepisach prawa

Oczywiste jest, że nie wszystkie rozwiązania funkcjonujące w brytyjskim modelu procedury sądowo-administracyjnej są możliwe do przyjęcia w polskim porządku prawnym, niemniej nad wprowadzeniem przynajmniej kilku z nich warto się zastanowić. W szczególności, na rozwałę zasługują:

1. Przesyłanie drogą mailową do sądu pism w toku postępowania. Trudno znaleźć racjonalne wytłumaczenie, dlaczego w Polsce tak bardzo boimy się podobnych rozwiązań i z góry zakładamy, że nagle wszystkie skrzynki pocztowe będą przedmiotem ataku hakerów, włamań itp. Z ostrożności, na początku takie uprawnienie mogłoby przysługiwać choćby profesjonalnym pełnomocnikom procesowym, których służbowe adresy mailowe dostępne są na stronach samorządowych izb adwokackich i radcowskich.
2. Likwidacja obowiązku uiszczania opłaty skarbowej od dokumentu pełnomocnictwa składanego w sprawie, dla którego istnienia trudno jest znaleźć racjonalne uzasadnienie.
3. Możliwość przekazania sprawy do rozpoznania innemu sądowi administracyjnemu, jeżeli lokalizacja sądu właściwego w sposób istotny utrudniałaby dotarcie do niego stron postępowania.
4. Wprowadzenie zasady wyznaczania rozpraw przygotowawczych, przynajmniej w postępowaniach cywilnych i karnych. Posiedzenia takie, zwłaszcza w procedurze cywilnej, w ramach której strony zobowiązane są do przedkładania wszystkich wniosków dowodowych w najwcześniejszym możliwym terminie, pozwoliłyby na sprawną organizację i zarządzanie postępowaniem (tzw. *case management*). Obecnie, choć istnieją instrumenty prawne, które umożliwiają sądom organizację postępowania, wydaje się, że sądy zbyt rzadko z nich korzystają.
5. Uzyskiwanie przez strony pisemnych zeznań świadków i składanie ich do akt sprawy stanowiłoby sporą rewolucję w zakresie sposobu prowadzenia postępowania dowodowego, niemniej koncepcja ta na pewno zasługuje na analizę i dyskusję, zwłaszcza w perspektywie postępowania cywilnego, które cechuje duża kontradiktoryjność. Skrócenie czasu przesłuchań i wynikające z tego przyspieszenie rozpoznawania spraw, a także możliwość starannego przygotowania się do przesłuchania przez stronę przeciwną stanowią wartości, dla których można byłoby zrezygnować z obecnego modelu, opartego w wielu przypadkach na fikcji, że zeznania świadka są składane całkowicie spontanicznie.
6. Szkolenie sędziów powinno kłaść nacisk na konieczność prowadzenia przez sąd dyskusji ze stronami, a nie całkowitą ich bierność. Obecnie sądy często wzbraniają się od jakiegokolwiek interakcji ze stronami w obawie, że mogłyby zostać posądzone o stronniczość. Obawa ta jest jednak w mojej ocenie zbyt daleko idąca i w efekcie szkodzi samemu postępowaniu i wizerunkowi wymiaru sprawiedliwości. Gdyby strona w toku postępowania sądowego była na bieżąco informowana co się dzieje i rozumiałaby, dlaczego sąd podejmuje takie, a nie inne decyzje, wówczas wizerunek wymiaru sprawiedliwości z pewnością by na tym zyskał.
7. Ograniczenie liczby składu sądu administracyjnego z 3 sędziów do 1. Obserwacje z sali rozpraw pokazują, że często jedynie sędzia sprawozdawca jest zaznajomiony z aktami sprawy i zainteresowany przebiegiem rozprawy. Zmniejszenie liczby sędziów w składach orzekających





mogłoby przyczynić się do odciążenia sędziów w ich pracy, a w konsekwencji doprowadzić do przyspieszenia czasu potrzebnego na rozpoznanie sprawy.

## Podsumowanie

Zdaję sobie sprawę, że lektura niniejszej analizy nie napawa optymizmem. Celem publikacji jest jednak próba skłonienia do refleksji nad sposobem funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w szerszym kontekście. Wprawdzie tekst ten nie aspiruje do naukowego opracowania i nie został poprzedzony żadnymi szczegółowymi badaniami, osobiste doświadczenia związane z prowadzeniem spraw sądowo-administracyjnych w dwóch różnych systemach prawnych pozwoliły mi na ich skonfrontowanie i dokonanie porównań.

Zestawiając procedurę stosowaną przed *First-tier Tribunal* i wojewódzkimi sądami administracyjnymi trudno oprzeć się wrażeniu, iż u podłoża modelu brytyjskiego leży całkowicie inna filozofia i sposób traktowania obywatela – nie jest on w sądzie petentem, którego sprawę trzeba odhaczyć, zamknąć lub przekazać do kolejnego sądu, ale stanowi partnera, jednostkę, której należy dać to, po co do sądu przyszła – sprawiedliwe rozstrzygnięcie. Takie przeświadczenie wzmacnia fakt, że w brytyjskich trybunałach od początku do końca postępowania skarżący wręcz zasypywany jest wszelkiego rodzaju instrukcjami, pouczeniami i innego rodzaju informacjami, które są pomocne w odnalezieniu się w niełatwej przecież (przede wszystkim dla nie-prawnika), rzeczywistości sądowej. Mam nadzieję, że zmiany przepisów regulujących procedury sądowe w Polsce również będą zmierzały właśnie w tym kierunku.



## Forum Obywatelskiego Rozwoju

**FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.**

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

## Wspieraj nas!

Pomóż nam chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wytężonego i skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, **wesprzyj finansowo nasze działania**. Każda darowizna jest dla nas ważna i potwierdza słuszność naszej pracy. Zachęcamy do regularnego wspierania FOR w postaci stałych przelewów.

**Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629**

W sprawie darowizn, możesz się skontaktować:

Patrycja Satora, Dyrektor ds.rozwoju FOR

Tel. 500 494 173

Patrycja.satora@for.org.pl

**Już dziś pomóż nam chronić wolność - obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.**

**Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629**

## KONTAKT DO AUTORA



**Bartosz Czupajło, adwokat, +48 885 110 606**

**b.czupajlo@kancelaria-czupajlo.pl**

**Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR**

ul. Ignacego Krasickiego 9A ☎ 02-628 Warszawa ☎ tel. +48 22 628 85 11, +48 726 621 240

e-mail: info@for.org.pl ☎ www.for.org.pl

**f/FundacjaFOR ☎ @FundacjaFOR**