

OPINIA
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

z dnia 13 czerwca 2018 r.

**w przedmiocie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu
przed sądami administracyjnymi**

Krajowa Rada Sądownictwa, po zapoznaniu się z treścią projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, przedstawionego do zaopiniowania przy piśmie Ministra Spraw Zagranicznych z 24 maja 2018 r. (znak: BDG.0210.2.2018/18), zgłasza poniższe uwagi.

Opiniowany projekt znacząco rozszerza kognicję Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w zakresie w jakim dotyczy zmiany przepisów ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369, ze zm.; dalej: p.p.s.a.). Sprawy skarg od ostatecznych decyzji konsularnych wydanych po rozpatrzeniu wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy dotyczącej wiz, o których mowa w art. 2 pkt 2-5 kodeksu wizowego (rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 810/2009 z 13 lipca 2009 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Wizowy, Dz. Urz. Ue. L. z 2009 Nr 243 poz. 1, ze zm.) proponuje się poddać właściwości jednego tylko sądu – Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. W ocenie projektodawcy, za takim rozwiązaniem proceduralnym przemawia potrzeba zapewnienia jednolitej praktyki orzeczniczej, a także ułatwienie pracy podmiotowi obsługującemu ministra właściwego do spraw zagranicznych poprzez wybór sądu, na którego obszarze właściwości ma siedzibę ten urząd.

W uzasadnieniu projektu nie wspomina się o skutkach jakie wywoła wprowadzenie powyższej nowelizacji w funkcjonowaniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, a informacja na ten temat zawarta jest jedynie w ocenie skutków regulacji załączonej do projektu. Zauważa się tam, że wejście w życie nowelizacji spowoduje dodatkowe obciążenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego, który będzie rozpatrywał skargi kasacyjne od orzeczeń Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego wydanych po przeprowadzeniu kontroli decyzji ostatecznych wydanych przez konsulów. W konsekwencji tego, w celu zapewnienia sprawności funkcjonowania sądów administracyjnych, projektodawca sugeruje zwiększenie liczby sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

o sześć etatów, a Naczelnego Sądu Administracyjnego o trzy etaty, a nadto zwiększenie zatrudnienia asystentów (o sześć etatów) i pracowników sekretariatów (o cztery etaty).

Z oceny skutków regulacji załączonej do projektu wynika, że przewiduje się rocznie około 1300 skarg na decyzje ostateczne konsula. Zwiększanie w sposób tak znaczący liczby spraw rozpoznawanych przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wydaje się całkowicie niezasadne i może wpłynąć w sposób istotny na brak możliwości rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie. Będzie zatem stało w sprzeczności z art. 45 ust 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, gwarantującym każdemu prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

Krajowa Rada Sądownictwa wskazuje, że projektodawca nie wziął pod uwagę, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie jest najbardziej obciążonym sądem administracyjnym w Polsce. Prawie 33% wpływu spraw kontrolowanych przez sądy administracyjne wpływa do tego Sądu. Ogółem, w roku 2017, wpłynęło do wszystkich wojewódzkich sądów administracyjnych 72 426 skarg, z czego 23 288 to skargi skierowane do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie jest ponadto największym ze względu na liczbę etatów sędziowskich sądem administracyjnym w Polsce – pełni w nim urząd 152 sędziów. Dla porównania – drugi sąd administracyjny pod względem wpływu (5 543 skargi w 2017 r.) i wielkości (43 sędziów) to Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach.

Zamiar powołania nowych sędziów, zatrudnienia nowych asystentów i pracowników nie stanowi jednak skutecznego remedium. Upływ czasu jaki jest niezbędny do realizacji takich zamierzeń jest na tyle długi (procedury związane z konkursem na stanowisko sędziego, asystenta), że może doprowadzić do niewydolności już i tak nadzwyczaj obciążonego sądu.

Ważne jest także, że stworzenie nowych etatów, a przy tym obsługi pomocniczej i biurowej łączy się z koniecznością wygospodarowania nowych przestrzeni lokalowych – gabinetów sędziowskich, pomieszczeń dla kadry pomocniczej, a także nowych sal sądowych. Takich zmian nie przewiduje ani uzasadnienie projektu, ani załączona do niego ocena skutków regulacji.

W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa, zdecydowanie bardziej efektywne i sprzyjające sprawnej realizacji prawa do sądu byłoby przekazanie skarg od ostatecznych decyzji konsularnych wydanych po rozpatrzeniu wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy dotyczącej wiz, o których mowa w art. 2 pkt 2-5 kodeksu wizowego sądom, których

obciążenie jest mniejsze niż obciążenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Rozwiązanie to byłoby ponadto bardziej ekonomiczne, gdyż nie wymagałoby dodatkowych nakładów finansowych. Do takich sądów należy Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu (wpływ roczny w 2017 r. – 1240 skarg), Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach (wpływ roczny w 2017 r. – 1300 skarg), czy też Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim (wpływ roczny w 2017 r. – 1301 skarg). Przekazanie jednemu z powyższych sądów nowych spraw poddanych kognicji sądów administracyjnych zapewniłoby oczekiwaną przez projektodawcę jednolitość orzecznictwa. Do każdego z wymienionych sądów możliwy jest sprawny dojazd przedstawicieli urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw zagranicznych, a koszt takiego dojazdu z pewnością jest mniejszy niż prognozowane wydatki związane z przyszłym zwiększeniem etatów sądowych i asystenckich w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Warszawie. Podnieść należy również, że przedmiotowe postępowanie przed sądem będzie miało głównie pisemny charakter.

Alternatywnie proponuje się zastosować art. 13 § 3 p.p.s.a. i w drodze rozporządzenia określić właściwość sądu, który byłby w stanie rozpoznawać sprawy tego typu bez uszczerbku dla standardów określonych w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z przywołanym przepisem Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, w drodze rozporządzenia, może przekazać wojewódzkiemu sądowi administracyjnemu rozpoznawanie spraw określonego rodzaju należących do właściwości innego wojewódzkiego sądu administracyjnego, jeżeli wymagają tego względy celowości. Przykładami właściwości rozproszonej sądów administracyjnych i nie sprawiającej żadnego problemu organom, mimo wykonywania swoich obowiązków przed sądem z obszaru właściwości poza swoją siedzibą, są sprawy dotyczące:

- wydawania przez dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej w indywidualnych sprawach interpretacji przepisów prawa podatkowego,
- umarzania, odraczania terminu płatności lub rozkładania na raty przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne,
- umarzania, odraczania terminu płatności lub rozkładania na raty przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne rolników,

- rozpoznawania spraw z zakresu działania Głównego Inspektora Transportu Drogowego dotyczących nałożenia kar pieniężnych,
- działania Szefa Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych.

Krajowa Rada Sądownictwa wskazuje ponadto na konieczność uwzględnienia w uzasadnieniu projektu danych statystycznych dotyczących obciążenia pracą nie tylko całego sądu, ale również średniego wpływu spraw do referatu sędziego. Dopiero tego rodzaju informacja umożliwi podjęcie decyzji o przyjęciu konkretnych zasad dotyczących właściwości sądów do rozpoznawania spraw objętych zakresem projektu ustawy.