

Sprzeciw jako szczególny środek zaskarżenia zarządzenia i postanowień referendarza sądowego z zakresu prawa pomocy – rozważania *de lege lata*

► dr Filip Stradomski¹

Celem artykułu jest próba oceny funkcjonowania instytucji sprzeciwu od zarządzenia i postanowień, o których mowa w art. 258 § 2 pkt 6–8 ustawy z 30.8.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi². Orzeczenia, o których mowa w tych przepisach stanowią rozstrzygnięcia referendarzy sądowych w sprawach z zakresu prawa pomocy. W artykule analizie poddano w szczególności zmiany w zakresie sprzeciwu wprowadzone ustawą z 9.4.2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³. Badaniem objęto także dane statystyczne wojewódzkich sądów administracyjnych z lat 2017–2021 dotyczące sprzeciwów oraz rozstrzygnięć wydawanych w wyniku ich rozpoznania. Pozwoliło to na dokonanie oceny efektywności i skuteczności sprzeciwu. Podstawową metodą badawczą wykorzystaną w artykule była metoda dogmatyczno-prawna. W końcowej części opracowania wykorzystano także metodę statystyczną.

Uwagi wprowadzające

Wszczęcie postępowania sądowoadministracyjnego następuje, co do zasady, w momencie skutecznego wniesienia skargi, która nie jest dotknięta brakami uniemożliwiającymi nadanie jej dalszego biegu. Jedną z zasad tego postępowania jest niepodejmowanie przez sąd administracyjny żadnej czynności na skutek pisma, od którego nie została uiszczona należna opłata. Ustawa procesowa reguluje przy tym zakres przedmiotowo-podmiotowych zwolnień od obowiązku uiszczenia kosztów sądowych. Jedną z takich okoliczności jest sytuacja wskazana w art. 239 § 1 pkt 4 PostAdmU. Zgodnie z tym przepisem nie ma obowiązku uiszczenia kosztów sądowych strona, której przyznane zostało prawo do pomocy w postępowaniu przed sądem administracyjnym (prawo pomocy), w zakresie określonym w prawomocnym postanowieniu o przyznaniu tego prawa.

¹ Autor jest adwokatem w dr Filip Stradomski Kancelaria Adwokacka; ORCID: 0000-0003-1172-3362.

² T. jedn.: Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.; dalej: PostAdmU lub ustawa procesowa.

³ Dz.U. z 2015 r. poz. 658; dalej jako: ZmPostAdmU2015.

Prawo pomocy stanowi autonomiczną instytucję gwarancyjną prawa do sądu, albowiem wpływa na zapewnienie tego prawa stronom, które nie są w stanie samodzielnie opłacić wnoszonych do sądu pism lub osobiście przed nim występować. Szczegółowe badania w zakresie prawa pomocy pozostają poza zakresem przedmiotowym niniejszego artykułu, jednak przed przystąpieniem do właściwych rozważań w zakresie sprzeciwu należy dokonać kilku uwag systematyzujących.

Stosownie do art. 243 PostAdmU prawo pomocy może być przyznane stronie⁴ na jej wniosek złożony przed wszczęciem postępowania lub w jego toku. Uprawnienie to obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego⁵. W myśl art. 245 § 1 PostAdmU prawo pomocy może być przyznane w zakresie całkowitym lub częściowym. Dalsze jednostki redakcyjne tego przepisu uszczegółwiają jego zakres. Zgodnie z art. 245 § 2 PostAdmU prawo pomocy w zakresie całkowitym obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie zawodowego pełnomocnika. Uprawnienie w tym zakresie stanowi najszerszą postać wsparcia jakie może zostać udzielone stronie przez państwo. Natomiast w myśl art. 245 § 3 PostAdmU prawo pomocy w zakresie częściowym obejmuje zwolnienie tylko od opłat sądowych w całości lub w części, albo tylko od wydatków albo od opłat sądowych i wydatków lub obejmuje tylko ustanowienie zawodowego pełnomocnika. Na zasadzie art. 245 § 4 PostAdmU częściowe zwolnienie od opłat lub wydatków może polegać na zwolnieniu od poniesienia ułamkowej ich części albo określonej ich kwoty pieniężnej. Prawo pomocy w zakresie częściowym stanowi tylko ustalony fragment pomocy, jaką strona mogłaby uzyskać, gdyby wykazała przesłanki pełnego prawa pomocy⁶.

Zakres prawa pomocy uzależniony został od wystąpienia ustawowych przesłanek, które są takie same, niezależnie od tego czy wniosek dotyczy zwolnienia od kosztów sądowych czy ustanowienia zawodowego pełnomocnika. Przesłanki te różnią się jednak zależnie od tego czy o prawo pomocy ubiega się osoba fizyczna czy osoba prawna, a także inna jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej. Przesłanki prawa pomocy wyrażone zostały w art. 246 § 1 i 2 PostAdmU (przesłanki pozytywne) oraz w art. 246 § 3 i art. 247 PostAdmU (przesłanki negatywne)⁷. Wystąpienie przesłanek pozytywnych przy jednoczesnym niewystąpieniu przesłanek negatywnych skutkuje przyznaniem prawa pomocy.

⁴ O prawo pomocy może wystąpić skarżący i organ administracji publicznej, uczestnik postępowania i uczestnik postępowania na prawach stron. W praktyce stosowania instytucji prawa pomocy większość wniosków składana jest przez podmioty prawa prywatnego, tj. osoby fizyczne, osoby prawne i inne jednostki nieposiadające osobowości prawnej.

⁵ Dalej: zawodowi pełnomocnicy.

⁶ P. Zaborniak, Zadania referendarzy sądowych w sądach administracyjnych [w:] W. Maciejko, M. Rojewski, P. Zaborniak, Zarys metodyki pracy referendarza sądowego, Warszawa 2009, s. 164.

⁷ Przesłankę negatywną choć niewynikającą wprost z ww. przepisów stanowi także korzystanie przez stronę z ustawowego zwolnienia od kosztów sądowych.

Instytucja referendarza sądowego w postępowaniu z zakresu prawa pomocy

Instytucja referendarza sądowego została wprowadzona do postępowania sędziowskoadministracyjnego w art. 27 ustawy z 25.7.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych⁸. Referendarze sądowi stanowią kategorię pracowników sądów administracyjnych upoważnionych do wykonywania niektórych czynności należących do sądu⁹. Na stanowisko takie, może być mianowana osoba nieskazitelnego charakteru, która ukończyła wyższe studia prawnicze w Rzeczypospolitej Polskiej i uzyskała tytuł magistra lub zagraniczne studia uznane w Rzeczypospolitej Polskiej, posiadająca obywatelstwo polskie i korzystająca z pełni praw cywilnych i obywatelskich oraz która pozostawała co najmniej 3 lata na stanowiskach związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego¹⁰. Referendarze sądowi wykonują czynności w postępowaniu mediacyjnym oraz inne czynności sędziowskie określone w ustawach, tj. m. in. czynności w zakresie prawa pomocy. Z perspektywy tematu artykułu dalsze rozważania należy ograniczyć wyłącznie do czynności referendarzy sądowych dotyczących prawa pomocy.

W obowiązującym stanie prawnym **czynności w zakresie przyznania prawa pomocy wykonuje referendarz sądowy**. Regulację w tym zakresie zawiera art. 258 § 1 PostAdmU, który uległ istotnym zmianom wprowadzonym ZmPostAdmU2015. Celem zmian było wprowadzenie przez ustawodawcę do polskiego porządku prawnego postulatów wyrażonych w Rekomendacji R(86)12 Komitetu Ministrów Rady Europy z 16.9.1986 r. dotyczącej środków zapobiegających nadmiernemu obciążeniu sądów i ograniczających to obciążenie¹¹. W rekomendacji tej wskazano bowiem, że jednym ze sposobów realizacji określonych w niej zaleceń jest stopniowe zmniejszenie obciążenia sędziów zadaniami pozaorzecznymi oraz przekazywanie niektórych spraw o mniejszym znaczeniu lub w określonej dziedzinie osobom (organom) innym niż sądy.

W stanie prawnym sprzed ZmPostAdmU2015, czynności w zakresie prawa pomocy **mogły** być wykonywane przez referendarzy sądowych. ZmPostAdmU2015 wprowadziła **zasadę, że czynności te są podejmowane przez referendarza sądowego**¹². W uzasadnieniu do projektowanych zmian, podkreślono, że niecelowe wydaje się angażowanie sędziów do rozpatrywania spraw związanych z prawem pomocy¹³. Tym samym referendarzom sądowym przekazano większy zakres uprawnień procesowych niemieszczących się w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości, lecz będących koniecznymi elementami prowadzącymi do

rozstrzygnięcia spraw, które do tej pory powierzone były na ogół przewodniczącym wydziałów orzeczniczych¹⁴. Mając na uwadze, że prawo pomocy stanowi jedną z gwarancji prawa do sądu, a wymóg rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie gwarantują zarówno Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r.¹⁵, jak i akty prawa międzynarodowego¹⁶, powierzenie spraw z zakresu prawa pomocy referendarzom sądowym miało także na celu usprawnienie (przyspieszenie) postępowania sądowego¹⁷.

Zaskarżenie orzeczeń referendarza sądowego w przedmiocie prawa pomocy

Strona niezadowolona z orzeczeniem w przedmiocie prawa pomocy ma możliwość jego zaskarżenia. W przypadku, gdy w sprawie orzekł referendarz sądowy stronie przysługuje **sprzeciw**, a gdy rozstrzygnięcie wydał sąd, właściwe jest **zażalenie**. Z uwagi na temat artykułu dalsze rozważania dotyczyć będą wyłącznie sprzeciwu, który stanowi specyficzny środek prawny związany z wprowadzeniem do postępowania w przedmiocie prawa pomocy instytucji referendarza sądowego.

Stosownie do art. 259 § 1 PostAdmU, od zarządzenia i postanowień, o których mowa w art. 258 § 2 pkt 6–8 PostAdmU, strona albo adwokat, radca prawny, doradca podatkowy lub rzecznik patentowy mogą wnieść do właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego sprzeciw w terminie 7 dni od dnia doręczenia zarządzenia lub postanowienia. Sprzeciw kwalifikuje się jako **quasi-odwoławczy środek prawny**¹⁸. Posiada on samodzielny charakter, gdyż jego wniesienie nie zostało uzależnione od dokonania innej czynności w toku postępowania¹⁹. Sprzeciw w odróżnieniu od wniosku o prawo pomocy nie jest składany na urzędowym formularzu.

Z literalnej wykładni art. 259 § 1 PostAdmU wynika, że **sprzeciw przysługuje wyłącznie od zarządzenia i po-**

⁸ Opracowanie obejmujące wstępne uwagi do zmian w procedurze sędziowskoadministracyjnej wynikających z ustawy z 9.4.2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, NSA Biuro Orzecznictwa, Warszawa 2015, s. 65.

⁹ Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.; dalej jako: Konstytucja RP. Przepisem określającym treść prawa do sądu oraz służącym ochronie pozostałych praw i wolności jest art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. O kształcie prawa do sądu decyduje również art. 77 ust. 2 Konstytucji RP. Prawo do sądu jest wzmocnione także innymi przepisami, do których należy zaliczyć m.in. art. 78, 173, 175, 176 i 178 ust. 1 Konstytucji RP.

¹⁰ M.in. art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych otwartego do podpisu w Nowym Jorku 19.12.1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167), art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie 4.11.1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.), art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Ur. C Nr 83 z 2010 r., s. 389).

¹¹ Art. 258 PostAdmU w brzmieniu nadanym ZmPostAdmU2015 stosuje się do postępowań wszczętych po 15.8.2015 r., jak i przed tą datą, lecz pozostających w toku w dniu wejścia w życie ZmPostAdmU2015.

¹² M. Jaśkowska, Zaskarżanie rozstrzygnięć podejmowanych w sądach administracyjnych [w:] M. Jaśkowska, M. Masternak, E. Ochendowski, Postępowanie sędziowskoadministracyjne, Warszawa 2005, s. 190.

¹³ W. Piątek, Środki zaskarżenia przysługujące od orzeczeń nieprawomocnych [w:] R. Hauser, W. Piątek, A. Skoczylas, Środki zaskarżenia w postępowaniu sędziowskoadministracyjnym wraz z wzorami pism procesowych, Warszawa 2013, s. 349.

⁸ T. jedn.: Dz.U. z 2021 r. poz. 137; dalej jako: PrUSA.

⁹ T. Kuczyński [w:] T. Kuczyński, M. Masternak-Kubiak, Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Warszawa 2009, s. 222.

¹⁰ Art. 27 § 1 w zw. z art. 6 § 1 pkt 1–3 PrUSA.

¹¹ Dokument dostępny pod adresem: www.coe.int (dostęp: 31.3.2022 r.).

¹² *Ibidem*, s. 29.

¹³ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Sejm RP VII kadencji, druk sejmowy 1633, s. 33, dokument dostępny pod adresem: www.sejm.gov.pl (dostęp: 31.3.2022 r.), s. 34.

stanowień, o których mowa w art. 258 § 2 pkt 6–8 PostAdmU²⁰.

W orzecznictwie oraz literaturze przedmiotu na gruncie stanu prawnego obowiązującego przed wejściem w życie ustawy z 12.2.2010 r. zmieniającej ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²¹ wątpliwości budziło to, komu przysługuje prawo do wniesienia sprzeciwu. Część przedstawicieli doktryny przyjmowała, że prawo do zaskarżania zarządzeń i postanowień w przedmiocie prawa pomocy przysługuje stronom i uczestnikom postępowania²². Odmienny pogląd z powołaniem się na wykładnię celowościową instytucji prawa pomocy prezentowała H. Knysiak-Molczyk, która uważała, że uprawnienie takie przysługuje wyłącznie wnioskodawcy²³. W obowiązującym stanie prawnym, w świetle art. 252 § 3 PostAdmU, nie budzi wątpliwości, że **sprzeciw przysługuje wyłącznie stronie, która złożyła wnioski o prawo pomocy**. Tylko tej stronie doręcza się bowiem orzeczenia referendarza sądowego z zakresu prawa pomocy. Konsekwencją nowelizacji art. 252 § 3 PostAdmU jest ograniczenie grupy podmiotów uprawnionych do zaskarżania rozstrzygnięć referendarza sądowego²⁴. Z tego punktu widzenia M. Niezgódka-Medek uważa, że brak możliwości zaskarżenia postanowienia w przedmiocie przyznania prawa pomocy przez organ może wpływać na ograniczenie możliwości rzetelnego ustalenia sytuacji majątkowej i osobistej wnioskodawcy²⁵. Z poglądem tym, co do zasady, nie można się zgodzić. Strona składa wnioski o prawo pomocy na urzędowym formularzu. Taka forma wniosku ma na celu stosowanie jednolitych kryteriów jego oceny oraz wpływa na zawarcie w nim informacji niezbędnych do podjęcia rozstrzygnięcia w jego przedmiocie. Wniosek strony zawiera przy tym dokładne dane o jej sytuacji majątkowej oraz rodzinnej. W związku z tym nie można przyjąć, aby brak możliwości zaskarżenia przez organ administracji publicznej orzeczenia w przedmiocie prawa pomocy w sposób negatywny wpływał na ustalenie sytuacji majątkowej i osobistej strony. Wypada natomiast przyjąć, że ograniczenie kręgu podmiotów legitymowanych do zaskarżania orzeczeń z zakresu prawa pomocy w pozytywny sposób wpłynęło na szybkość postępowania.

W odniesieniu do postanowienia o przyznaniu wynagrodzenia zawodowemu pełnomocnikowi za zastępstwo prawne wykonane na zasadzie prawa pomocy oraz o zwrocie niezbędnych udokumentowanych wydatków (art. 258 § 2 pkt 8 PostAdmU), legitymacja do wniesienia sprze-

ciwu przysługuje **wyłącznie pełnomocnikowi**. Sprawa o ustalenie i przyznanie wynagrodzenia pełnomocnikowi z urzędu jest sprawą pomiędzy tym pełnomocnikiem a sądem, który przyznaje należne wynagrodzenie. Strona postępowania w przedmiocie prawa pomocy nie posiada statusu strony tego wpadkowego postępowania. Sprzeciw przysługuje zatem wyłącznie zawodowemu pełnomocnikowi będącemu jedyną stroną tego wpadkowego postępowania²⁶.

Zgodnie z art. 259 § 1 zd. 1 *in fine* PostAdmU sprzeciw należy wnieść w terminie **7 dni** od dnia doręczenia zarządzenia lub postanowienia, o których mowa w art. 258 § 2 pkt 6–8 PostAdmU²⁷. Termin ten jest terminem ustawowym, prekluzyjnym oraz procesowym i nie może być skracany ani przedłużany. W przypadku uchybienia terminu strona może na ogólnych zasadach domagać się jego przywrócenia, wskazując na okoliczności uzasadniające brak swojej winy w uchybieniu. Do rozpoznania wniosku o przywrócenie terminu właściwy jest sąd I instancji²⁸. Strona nie jest jednak uprawniona do żądania przywrócenia terminu do wniesienia sprzeciwu od postanowienia, o którym mowa w art. 258 § 2 pkt 8 PostAdmU. Uprawnienie w tym zakresie przysługuje wyłącznie zawodowemu pełnomocnikowi. Sądem właściwym do wniesienia sprzeciwu jest, co do zasady, **wojewódzki sąd administracyjny, w którym zatrudniony jest referendarz sądowy, który wydał zaskarżane orzeczenie**. Z powyższego wynika, że sprzeciw nie ma charakteru dewolutywnego. W tym miejscu, należy odnieść się do możliwości zaskarżenia orzeczenia referendarza sądowego w przypadku, gdy w sądzie niewłaściwym nastąpiło rozpoznanie i oddalenie wniosku o prawo pomocy. Zdaniem M. Jagielskiej, J. Jagielskiego, P. Gołaszewskiego, sprzeciw od takiego orzeczenia powinien zostać wniesiony do sądu niewłaściwego, w którym zatrudniony jest referendarz sądowy, który je wydał, a nie do sądu właściwego. Okoliczność niewłaściwości sądu może w takim wypadku stanowić zarzut do podniesienia w sprzeciwie²⁹. Stanowisko to należy podzielić z zastrzeżeniem, że sprzeciw ten powinien zostać następnie przekazany do rozpoznania sądowi właściwemu. Stosownie do art. 259 § 2 PostAdmU **sprzeciw wniesiony po terminie oraz sprzeciw, którego braki formalne nie zostały uzupełnione, a także sprzeciw wniesiony przez adwokata, radcę prawnego, doradcę podatkowego lub rzecznika patentowego, niezawierający uzasadnienia, podlega odrzuceniu przez sąd na posiedzeniu niejawnym**. Sprzeciw, jak każde pismo strony w postępowaniu sądownoadministracyjnym, powinien spełniać wymogi formalne określone w art. 46 PostAdmU oraz wymóg szczególny, jakim jest uzasadnienie. Sprzeciw wnoszony osobiście przez stronę lub przez jej pełnomocnika niebędącego zawodowym pełnomocnikiem jest niesformalizowanym

²⁰ Por. postanowienie NSA z 13.12.2007 r., I OZ 942/07, Legalis.

²¹ Dz.U. z 2010 r. Nr 36, poz. 196.

²² Zob. P. Zaborniak, Wybrane kwestie stosowania prawa pomocy w postępowaniu przed sądami administracyjnymi, ZNSA Nr 4–5/2006, s. 35–36.

²³ H. Knysiak-Molczyk, Prawo pomocy w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, PS Nr 11–12/2003, s. 91.

²⁴ S. Marciniak, Uwagi do zmian w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, „Przegląd Podatkowy” Nr 9/2010, s. 40.

²⁵ M. Niezgódka-Medek [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2020, s. 866.

²⁶ Postanowienie NSA z 20.1.2009 r., I OZ 939/08, Legalis.

²⁷ Jeżeli sprzeciw zostanie wniesiony w terminie, ale do niewłaściwego sądu, o dacie jego wniesienia decyduje data przekazania go sądowi właściwemu (zob. m.in. postanowienie NSA z 4.9.2012 r., II GZ 287/12, Legalis).

²⁸ Postanowienie NSA z 9.2.2006 r., I OZ 109/06, Legalis.

²⁹ M. Jagielska, J. Jagielski, P. Gołaszewski [w:] Prawo..., pod red. R. Hawsersa, M. Wierzbowskiego, op. cit., s. 1140.