

Instrumenty procesowe przeciwdziałające nadużyciu prawa do żądania wyłączenia sędziego

Wprowadzenie

Celem artykułu jest przedstawienie i analiza funkcjonujących w procedurze sądownoadministracyjnej instrumentów procesowych przeciwdziałających nadużyciu przez stronę prawa do żądania wyłączenia sędziego¹ oraz ocena, czy są one wystarczające do tego, aby skutecznie zapobiegać tego rodzaju nadużyciom. Analizie poddane zostały zarówno te, których źródłem jest Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi², jak i praktyka sądowa. Ze względu na istotne zmiany, jakie z dniem 15 sierpnia 2015 r. wprowadziła w tym zakresie Ustawa z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³ instrumenty procesowe funkcjonujące

¹ Wskazać należy, że do nadużycia instytucji wyłączenia sędziego może prowadzić również działanie samego sędziego. Byłoby ono jednak sprzeczne z zasadami etyki zawodowej sędziów. Zgodnie bowiem z brzmieniem § 15 zbioru tych zasad, stanowiącego załącznik do Uchwały nr 16/2003 Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 19 II 2003 r.: „[s]ędzia może złożyć wniosek o wyłączenie od rozpoznania sprawy tylko wtedy, gdy istnieją do tego uzasadnione podstawy. Niedopuszczalne jest nadużywanie instytucji wyłączenia sędziego”, zob. Zbiór Zasad Etyki Zawodowej Sędziów, www.krs.pl (dostęp: 17 VI 2015). Jak stwierdza B. Adamiak, w ocenie własnego stosunku do sprawy od sędziego należy wymagać szczególnej rzetelności i staranności. Nadużyciem z jego strony byłoby np. złożenie żądania wyłączenia ze względu na skomplikowany stan prawny sprawy. Zob. B. Adamiak, *Wyłączenie sędziego sądu administracyjnego*, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, Warszawa 2012, s. 135.

² Tekst jedn. Dz.U. 2012, poz. 270 ze zm., dalej „p.p.s.a.”

³ Dz.U. 2015, poz. 658.

w procedurze sadowoadministracyjnej przed tym dniem oraz wprowadzone do p.p.s.a. dopiero z tą datą omówione zostały odrębnie.

Wskazać należy, że instytucja wyłączenia sędziego stanowi jedną z ustawowych gwarancji urzeczywistniających prawo do bezstronnego sądu. Jest to prawo podmiotowe o randze konstytucyjnej⁴. Art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁵ stanowi, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Obowiązek zapewnienia każdemu możliwości prowadzenia i rozpoznania jego sprawy przez sąd wykazujący kwalifikacje określone w tym przepisie spoczywa na organach władzy publicznej, w pierwszej zaś kolejności na prawodawcy⁶.

Przypominając *ratio legis* wyłączenia sędziego, wskazać należy, że w równej mierze służy ono zapewnieniu realnej bezstronności sądu, jak i umacnianiu autorytetu wymiaru sprawiedliwości, chociażby poprzez usuwanie pozorów braku bezstronności⁷. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 27 stycznia 1999 r.⁸, „bezstronność sędziego jest niezbywalną cechą władzy sądowniczej, a zarazem przymiotem, wraz z utratą którego sędzia traci kwalifikacje do spełniania swoich funkcji. Polega ona przede wszystkim na tym, iż sędzia kieruje się obiektywizmem, nie stwarzając korzystniejszej sytuacji dla żadnej ze stron czy uczestników postępowania, zarówno w trakcie toczącej się przed sądem sprawy, jak i orzekania. Traktuje on zatem uczestników postępowania równorzędnie. Postawa bezstronnego sędziego musi się jednak uzewnętrzniać także poza toczącymi się sprawami w taki sposób, by kształtowało to obraz bezstronnego sądu w świadomości społecznej”⁹.

⁴ A. Kabat, *Art. 18*, w: B. Dauter i in., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 83.

⁵ Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej „Konstytucja RP”.

⁶ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego (TK) z 11 XII 2002 r., sygn. SK 27/01, OTK 2002, nr 7, poz. 93. W uzasadnieniu przedmiotowego wyroku TK stwierdził, że to prawodawca poprzez odpowiednie ukształtowanie struktury sądów, określenie właściwości i trybu postępowania przed nimi (art. 176 ust. 2 Konstytucji RP), jak również adekwatne dla tych wymogów wskazanie przesłanek o charakterze personalnym, legitymujących sędziów do rozpoznawania spraw (art. 178, 180 i 181 Konstytucji RP), zagwarantować powinien spełnienie od strony organizacyjno-proceduralnej przymiotów, o których mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

⁷ Zob. wyrok TK z 20 VII 2004 r., sygn. SK 19/02, OTK 2004, nr 7, poz. 67.

⁸ Wyrok TK z 27 I 1999 r., sygn. K 1/98, OTK 1999, nr 1, poz. 3.

⁹ Por. W. Bochenek, *Pozaproceduralne zasady prawne kształtujące sytuację prawną organu administracji publicznej w postępowaniu przed sądami administracyjnymi ze szczególnym*

Instytucja ta z jednej strony wzmacnia więc gwarancję bezstronności sędziego, z drugiej zaś – umacnia powagę wymiaru sprawiedliwości¹⁰.

Nie można jednak tracić z pola widzenia i tej okoliczności, że powaga i dobre imię sądu (wymiaru sprawiedliwości) są zagrożone, gdy strona nadużywa analizowanego uprawnienia procesowego, tj. gdy występując z wnioskiem, dąży do osiągnięcia innych celów niż zabezpieczenie bezstronności sędziego¹¹. W doktrynie prawa przyjmuje się, że każde wystąpienie powodowane innymi względami niż te, które legły u podstaw tej instytucji, powinno być oceniane jako nadużycie¹². Podnosi się również, że sytuacjom takim należy przeciwdziałać, ponieważ godzą one w autorytet sądownictwa¹³. W orzecznictwie TK także utorował sobie drogę pogląd, w myśl którego za uzasadnione i pożądane uznaje się obowiązywanie takich rozwiązań prawnych, których celem jest zapobieżenie nadużywaniu analizowanego uprawnienia procesowego¹⁴. W tym stanie rzeczy na prawodawcy ciąży zatem obowiązek takiego ukształtowania procedury rozpoznawania wniosków o wyłączenie sędziego, które, respektując prawo do bezstronnego sądu,

uwzględnieniem zasad konstytucyjnych, „Studia Prawa Publicznego” 2013, nr 1, s. 84. Autor stwierdza, że bezstronność, o której stanowi art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, wskazuje na wymóg neutralności względem jakichkolwiek interesów. Sąd pełni funkcję arbitra, traktując strony działające w sprawie jednakowo.

¹⁰ A. Zieliński, *Dział III. Wyłączenie sędziego. Uwagi wstępne*, w: *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, pod red. A. Zielińskiego, Warszawa 2014, s. 114.

¹¹ Zob. H. Dolecki, *Nadużycie prawa do sądu*, w: *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, pod red. J. Górala, R. Hausera, J. Trzczińskiego, Warszawa 2005, s. 132. Autor słusznie podnosi, odnosząc się generalnie do uprawnień procesowych stron, że zarzut ich nadużycia można byłoby postawić wówczas, gdyby strona kierowała się wyłącznie celami odmiennymi od celów akceptowanych przez ustawę.

¹² J. Drachal, A. Wiktorowska, K. Zalańska, *Art. 23*, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, pod red. R. Hausera, M. Wierzbowskiego, Warszawa 2013, s. 181. Zob. też M.G. Plebanek, *Nadużycie praw procesowych w postępowaniu cywilnym*, e-Lex 2012. Autor ten jako przykład wskazuje, że przyznanie stronie uprawnienia do kwestionowania bezstronności sędziego może stać się przedmiotem nadużycia wówczas, gdy strona składa wniosek o jego wyłączenie nie dla zapewnienia rzetelności toczonego się procesu, lecz w celu doprowadzenia do jego przewlekłości. Decydując się na takie działanie, strona na ogół zamierza doprowadzić do odroczenia rozprawy, ale zdarza się także, że jej celem jest storpedowanie przebiegu procesu jako takiego. Dodać należy, iż nadużyciem instytucji wyłączenia sędziego będzie również wniesienie wniosku o wyłączenie sędziego wyłącznie w efekcie pieniactwa procesowego lub w celu szykanowania sędziego. Por. H. Dolecki, *op. cit.*, s. 135–136.

¹³ Zob. *ibidem*, s. 136; M.G. Plebanek, *op. cit.*

¹⁴ Zob. wyrok TK z 11 XII 2002 r., sygn. SK 27/01; wyrok TK z 2 VI 2010 r., sygn. SK 38/09, OTK 2010, nr 5, poz. 46.

zapewni jednocześnie poszanowanie powagi i dobrego imienia sądu (wymiaru sprawiedliwości), jak również ochronę praw innych uczestników postępowania¹⁵.

1. Instytucja wyłączenia sędziego

Analiza tytułowego problemu wymaga przedstawienia w zarysie instytucji wyłączenia sędziego. Została ona uregulowana w art. 18–24 p.p.s.a. Wskazać należy, że przepisy p.p.s.a. dzielą przyczyny wyłączenia sędziego na dwie grupy: po pierwsze, przesłanki skutkujące wyłączeniem z mocy ustawy (tzw. bezwzględne przesłanki wyłączenia), po drugie, przesłanki uzasadniające wyłączenie na podstawie postanowienia sądu – na wniosek strony lub żądanie sędziego (tzw. względne przesłanki wyłączenia)¹⁶.

Katalog przesłanek pierwszego rodzaju zawiera art. 18 p.p.s.a.¹⁷ Stosownie do § 1 sędzia jest wyłączony z mocy samej ustawy w sprawach: 1) w których jest stroną lub pozostaje z jedną z nich w takim stosunku prawnym, że wynik sprawy oddziałuje na jego prawa lub obowiązki; 2) swojego małżonka, krewnych lub powinowatych w linii prostej, krewnych bocznych do czwartego stopnia i powinowatych bocznych do drugiego stopnia; 3) osób związanych z nim z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli; 4) w których był lub jest jeszcze pełnomocnikiem jednej ze stron; 5) w których świadczył usługi prawne na rzecz jednej ze stron lub jakiegokolwiek inne usługi związane ze sprawą; 6) w których brał udział w wydaniu zaskarżonego orzeczenia, jak też w sprawach o ważność aktu prawnego z jego udziałem sporządzonego lub przez niego rozpoznanego oraz w sprawach, w których występował jako prokurator; 6a) dotyczących skargi na decyzję lub postanowienie rozstrzygające sprawę co do istoty wydanych w postępowaniu administracyjnym nadzwyczajnym, jeżeli w prowadzonym wcześniej postępowaniu sądownoadministracyjnym

¹⁵ Zob. wyrok TK z 11 XII 2002 r., sygn. SK 27/01.

¹⁶ J. Drachal, A. Wiktorowska, K. Zalaśńska, *Art. 18, w: Prawo o postępowaniu...*, pod red. R. Hausera, M. Wierzbowskiego, s. 166.

¹⁷ Dodać należy, że podstawy wyłączenia z mocy ustawy określone zostały również w dwóch innych przepisach p.p.s.a. Zgodnie z art. 283 p.p.s.a. sędzia, którego udziału lub zachowania się w poprzednim postępowaniu dotyczy skarga, wyłączony jest od orzekania w postępowaniu ze skargi o wznowienie postępowania, natomiast zgodnie z art. 285i § 2 p.p.s.a. sędzia, który brał udział w wydaniu orzeczenia objętego skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, jest wyłączony od orzekania w postępowaniu co do tej skargi.

dotyczącym kontroli legalności decyzji albo postanowienia wydanych w postępowaniu administracyjnym zwyczajnym, brał udział w wydaniu wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie; 7) w których brał udział w rozstrzygnięciu sprawy w organach administracji publicznej. Ponadto, zgodnie z art. 18 § 3 p.p.s.a, sędzia, który brał udział w wydaniu orzeczenia objętego skargą o wznowienie postępowania, nie może orzekać co do tej skargi. Jak stwierdził TK w wyroku z 13 grudnia 2005 r.¹⁸, podstawowym celem tej regulacji jest ochrona bezstronności sędziego i eliminacja wpływu, jaki może wywierać występowanie pewnej kategorii powiązań (osobistych, ekonomicznych, służbowych itp.) na orzekanie w postępowaniu sądowym na każdym jego etapie. Zauważył też, że w doktrynie wskazuje się, iż „powiązania te są takiego rodzaju, że – niezależnie nawet od odczuć osób występujących w konkretnej sprawie i od rzeczywistej sytuacji – dobro wymiaru sprawiedliwości wymaga bezwzględnego wyłączenia sędziego”¹⁹.

Wystąpienie przytoczonych okoliczności powoduje, że sędzia jako nieodpowiedni do orzekania w sprawie (*iudex inhabilis*) jest z mocy prawa wyłączony z udziału w jej rozpoznaniu²⁰. W takiej sytuacji, stosownie do art. 21 p.p.s.a., powinien zawiadomić sąd o zachodzącej podstawie swojego wyłączenia i wstrzymać się od udziału w sprawie²¹.

Odnosząc się do drugiej grupy przesłanek, wskazać należy, że przyczyny uzasadniające wyłączenie sędziego na jego żądanie lub na wniosek strony to w świetle art. 19 p.p.s.a. okoliczności tego rodzaju, iż mogłyby wywołać uzasadnioną wątpliwość co do jego bezstronności w danej sprawie²². Wystąpienie tych okoliczności, czyniąc go poten-

¹⁸ Wyrok TK z 13 XII 2005, sygn. SK53/04, OTK 2005, nr 11, poz. 134.

¹⁹ Cyt. za: uzasadnienie wyroku TK z 13 XII 2005 r. odwołującego się do poglądu M. Jędrzejewskiej (M. Jędrzejewska, w: T. Ereciński, J. Gudowski, M. Jędrzejewska, *Komentarz do kodeksu postępowania cywilnego*, t. 1, cz. 1, Warszawa 2004, s. 155–156).

²⁰ B. Adamiak, *Wyłączenie sędziego sądu administracyjnego*, s. 133.

²¹ W literaturze podnosi się, że obowiązek sędziego złożenia zawiadomienia, o którym mowa w tym przepisie, odnosi się zarówno do wyłączenia z mocy ustawy, jak i na jego żądanie. Zob. J. Drachal, A. Wiktorowska, K. Zalasińska, *Art. 21, w: Prawo o postępowaniu...*, pod red. R. Hausera, M. Wierzbowskiego, s. 179; A. Kabat, *Art. 21, w: B. Dauter i in., Prawo o postępowaniu...*, s. 90; J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 86. Odmiennie B. Adamiak, *Wyłączenie sędziego sądu administracyjnego*, s. 134. W ocenie autorki rozwiązanie przyjęte w art. 21 p.p.s.a. odnosi się do wyłączenia z mocy prawa. W razie wyłączenia z innych przyczyn sędzia składa natomiast żądanie wyłączenia.

²² Jak słusznie zauważyła B. Adamiak, o ile zatem w przypadku wyłączenia z mocy ustawy przyczyny te zostały wyliczone enumeratywnie, o tyle w omawianym

cialnie podejrzanym o brak obiektywizmu przy rozpoznawaniu sprawy (*iudex suspectus*), uzasadniają jego wyłączenie przez sąd²³. Okoliczności te są różne i zależne od stanu faktycznego konkretnej sprawy²⁴.

Stosownie do art. 20 § 1 p.p.s.a. wniosek o wyłączenie sędziego strona zgłasza na piśmie lub ustnie do protokołu posiedzenia w sądzie, w którym sprawa się toczy. Wniosek ten, poza wymogami wspólnymi dla wszystkich pism w postępowaniu sądowym, określonymi w art. 46 § 1 p.p.s.a.²⁵, powinien zawierać ponadto uprawdopodobnienie przyczyny wyłączenia sędziego (art. 20 § 1 p.p.s.a.), a gdy wniosek składa strona, która przystąpiła do rozprawy – dodatkowo uprawdopodobnienie, że przyczyna wyłączenia dopiero później powstała lub stała się jej znana (art. 20 § 2 p.p.s.a.).

O wyłączeniu sędziego rozstrzyga co do zasady sąd administracyjny, w którym sprawa się toczy (art. 22 § 1 p.p.s.a.). Postanowienie wydaje w składzie trzech sędziów, na posiedzeniu niejawnym, po złożeniu wyjaśnienia przez sędziego, którego wniosek dotyczy (art. 22 § 2 p.p.s.a.)²⁶. W razie gdy sąd ten nie może podjąć postanowienia z powo-

przykładu – oparte zostały na klauzuli ogólnej. Zob. B. Adamiak, *Wyłączenie sędziego sądu administracyjnego*, s. 135. Jak wyjaśnił TK w wyroku z 13 XII 2005 r. (sygn. SK 53/04, OTK 2005, nr 11, poz. 134), z natury rzeczy ustawodawca, formułując katalog przyczyn uzasadniających wyłączenie sędziego, nie jest w stanie przewidzieć i kazuistycznie uregulować wszystkich sytuacji, które ze względu na cel instytucji wyłączenia sędziego uzasadniałyby jej zastosowanie. Prawodawca nie może więc wyczerpująco wskazać wszystkich przyczyn i okoliczności, w których może ujawnić się zagrożenie sędziowskiej bezstronności. Wprowadzenie przesłanek względnych nakierowane jest zatem na zapewnienie niezbędnej elastyczności oceny.

²³ J. Drachal, A. Wiktorowska, K. Zalańska, *Art. 19, w: Prawo o postępowaniu...*, pod red. R. Hausera, M. Wierzbowskiego, s. 172.

²⁴ Jak wskazuje Ł. Strzępek, mogą nimi być w szczególności więzi osobiste (zarówno o charakterze pozytywnym, jak i negatywnym), np. przyjaźń, zależność ekonomiczna itp., oraz takie, które nie wiążą się bezpośrednio z daną osobą będącą stroną lub uczestnikiem postępowania, lecz dają możliwość powzięcia wątpliwości co do neutralności sędziego (np. niebudząca wątpliwości identyfikacja z określonymi poglądami, manifestacja przekonania religijnych itp.). Zob. Ł. Strzępek, *Wniosek o wyłączenie sędziego, asesora, referendarza lub protokolanta w sprawie*, w: *Pisma stron w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, orzecznictwo, wzory*, pod red. R. Mikosza, Warszawa 2008, s. 203.

²⁵ Zgodnie z art. 46 § 1 p.p.s.a. każde pismo strony powinno zawierać: 1) oznaczenie sądu, do którego jest skierowane, imię i nazwisko lub nazwę stron, ich przedstawicieli ustawowych i pełnomocników, 2) oznaczenie rodzaju pisma, 3) osnovę wniosku lub oświadczenia, 4) podpis strony albo jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika, 5) wymienienie załączników.

²⁶ Przepis ten stanowi wyjątek od wyrażonej w art. 16 § 2 p.p.s.a. ogólnej zasady orzekania na posiedzeniu niejawnym w składzie jednego sędziego.

du braku dostatecznej liczby sędziów, Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) wyznacza inny sąd do rozpoznania wniosku (art. 22 § 3 p.p.s.a.). W przypadku wyłączenia wszystkich sędziów sądu, w którym sprawa się toczy, NSA właściwy jest również do wyznaczenia innego sądu do rozpoznania sprawy²⁷. Zgodnie z art. 20 § 3 p.p.s.a. do czasu rozstrzygnięcia sprawy o wyłączenie sędziego może wykonywać tylko czynności niecierpiące zwłoki.

Na postanowienie wojewódzkiego sądu administracyjnego, którego przedmiotem jest oddalenie wniosku o wyłączenie sędziego, przysługuje zażalenie do NSA (art. 194 § 6 p.p.s.a.).

2. Instrumenty procesowe przeciwdziałające nadużyciu prawa do żądania wyłączenia sędziego funkcjonujące w procedurze sądownoadministracyjnej przed dniem 15 sierpnia 2015 r.

Do 10 kwietnia 2010 r. instrumentem prawnym bezpośrednio służącym zwalczaniu nieuczciwych praktyk stron postępowania wykorzystujących wnioski o wyłączenie sędziego najczęściej do przewlekania postępowania sądownoadministracyjnego była grzywna, na którą sąd administracyjny mógł skazać stronę zgłaszającą tego rodzaju żądanie w złej wierze. Stosownie do art. 23 p.p.s.a., uchylonego z tym dniem Ustawą z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁸, w przypadku zgłoszenia w złej wierze wniosku o wyłączenie sędziego sąd administracyjny, oddalając wniosek, może skazać zgłaszającego wniosek na grzywnę do wysokości przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie odrębnych przepisów. W literaturze przyjmowano, że zła wiara wnioskodawcy polega na roztępnym wprowadzeniu sądu w błąd co do istnienia przyczyn wyłączenia lub na rażącym niedbalstwie w zakresie przytaczania okoliczności

²⁷ Por. postanowienie NSA z 19 VIII 2004 r., sygn. OW 137/04; postanowienie NSA z 4 VI 2008 r., sygn. II OW 35/08; postanowienie NSA z 11 VII 2014 r., sygn. II FW 6/14; wszystkie przywoływane w artykule postanowienia NSA i wojewódzkich sądów administracyjnych opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

²⁸ Dz.U. Nr 36, poz. 196.

mających stanowić te przyczyny²⁹. Przyjmowano zatem, że grzywna stanowi formę sankcji za składanie wniosków oczywiście niesłusznych, których rozpoznanie powoduje nieuzasadnione przedłużenie postępowania sądownoadministracyjnego³⁰. W orzecznictwie sądów administracyjnych podnoszono, iż sama bezzasadność wniosku nie przesądza jeszcze o złej wierze wnioskodawcy i nie uzasadnia wymierzenia grzywny, której zastosowanie ustawodawca pozostawił uznaniu sądu administracyjnego³¹. Z reguły skazanie na grzywnę stanowiło reakcję na powtarzające się nieuprawnione żądania wyłączenia sędziego/sędziów. Jako przykład wskazać można sprawę³², w której złożony przez skarżącego na rozprawie wniosek o wyłączenie sędziów składu orzekającego był szóstym z kolei żądaniem zgłoszonym w tej sprawie w ciągu czterech lat. Dwa dotyczyły wyłączenia wszystkich sędziów sądu administracyjnego, cztery – składane każdorazowo na rozprawach – wyłączenia sędziów składu orzekającego. W sprawie tej wojewódzki sąd administracyjny oddalił wniosek oraz – uznając go za złożony w złej wierze – skazał skarżącego na grzywnę w wysokości 500 zł. W uzasadnieniu podjętego rozstrzygnięcia stwierdził, że skarżący, w związku z trzykrotnym oddaleniem jego poprzednich wniosków o wyłączenie sędziów składów orzekających, zawierających zarzuty dotyczące merytorycznych rozstrzygnięć sądu, miał świadomość, że kolejny – zawierający tego rodzaju argumenty – nie uprawdopodobnia przyczyn wyłączenia. W konsekwencji uznał też, że złożenie szóstego wniosku miało na celu wyłącznie dalsze przedłużanie postępowania w sprawie.

Uchylenie art. 23 p.p.s.a. było – zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy zmieniającej – następstwem stwierdzenia przez TK niezgodności art. 53 Ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego³³ z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP i konsekwencją uznania

²⁹ Zob. M. Romańska, *Art. 23*, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, pod red. T. Wosia, Warszawa 2005, s. 162. Por. J. Drachal, A. Wiktorowska, K. Zalaśńska, *Art. 23*, w: *Prawo o postępowaniu...*, pod red. R. Hausera, M. Wierzbowskiego, s. 181; J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu...*, s. 87.

³⁰ J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu...*, s. 87; M. Romańska, *Art. 23*, w: *Prawo o postępowaniu...*, pod red. T. Wosia, s. 162.

³¹ Zob. postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) we Wrocławiu z 2 X 2009 r., sygn. II SA/Wr 299/05; postanowienie WSA we Wrocławiu z 30 III 2010 r., sygn. III SAB/Wr 18/08.

³² Zob. postanowienie WSA w Warszawie z 13 XI 2008 r., sygn. VI SA/Wa 1541/04.

³³ Dz.U. Nr 43, poz. 296 ze zm., dalej „k.p.c.”. Zgodnie z art. 53 k.p.c. zgłaszającego w złej wierze wniosek o wyłączenie sędziego sąd, oddalając wniosek, skazuje na grzywnę do wysokości 500 zł.

przez ustawodawcę braku uzasadnionych podstaw do utrzymania podobnej regulacji w procedurze sądownoadministracyjnej³⁴. W wyroku z 11 grudnia 2002 r.³⁵ TK, nie kwestionując potrzeby ustanowienia rozwiązań ograniczających zbyt daleko idącą dowolność występowania przez strony postępowania z wnioskami o wyłączenie sędziego, uznał, że przewidziana w art. 53 k.p.c. sankcja w postaci grzywny nakładana na zgłaszającego wniosek w złej wierze jest nadmiernie restryktywna. Stwierdził też, że określone przez ustawodawcę konsekwencje prawne oddalenia złożonego wniosku o wyłączenie sędziego nie mogą prowadzić do sytuacji, w której obawy strony o skutki negatywnej decyzji procesowej będą nadmierne i doprowadzą do rezygnacji z jego zgłaszania. Nadmierna represyjność sankcji grożącej osobie występującej z wnioskiem o wyłączenie sędziego może powodować zaniechanie wystąpienia z nim także w sytuacjach obiektywnie w pełni taki wniosek uzasadniających. W konsekwencji tego rodzaju konkurencja między dochodzeniem prawa do bezstronnego sądu a groźbą wymierzenia sankcji represyjnej nie może zasługiwać na aprobatę.

Wraz z utratą mocy przez art. 23 p.p.s.a. sądy administracyjne pozbawione zostały możliwości sankcjonowania nagannych zachowań stron postępowania, nadużywających w sposób „kwalifikowany” prawo do żądania wyłączenia sędziego, a tym samym również instrumentu, który – spełniając swoje funkcje prewencyjne – mógł w wielu przypadkach w sposób skuteczny zniechęcić strony do składania nieuprawnionych wniosków. W nauce prawa obecny jest pogląd, w myśl którego uchylenie tego przepisu było na gruncie procedury sądownoadministracyjnej zbyt pochopne³⁶. Ustawodawca nie uwzględnił bowiem odmiennej treści art. 53 k.p.c. i art. 23 p.p.s.a., a w konsekwencji tego, że o ile w procedurze cywilnej skutek w postaci skazania na grzywnę w sytuacji oddalenia wniosku o wyłączenie sędziego był obligatoryjny, o tyle w procedu-

³⁴ J. Drachal, A. Wiktorowska, K. Zalaśńska, *Art. 23*, w: *Prawo o postępowaniu...*, pod red. R. Hausera, M. Wierzbowskiego, s. 181–182.

³⁵ Wyrok TK z 11 XII 2002 r., sygn. SK 27/01.

³⁶ Zob. J. Drachal, A. Wiktorowska, K. Zalaśńska, *Art. 23*, w: *Prawo o postępowaniu...*, pod red. R. Hausera, M. Wierzbowskiego, s. 182. Autorzy wskazują słusznie, dzieląc w tym zakresie pogląd M. Romańskiej, że na gruncie procedury sądownoadministracyjnej wyrok TK z 11 XII 2002 r. (sygn. SK 27/01) powinien być raczej wpłynąć na praktykę stosowania art. 23 p.p.s.a. w taki sposób, by wykorzystywanie środka represyjnego w postaci grzywny następowało w sytuacjach oczywistych. Jego uchylenie autorzy uznali tym samym za konsekwencję zbyt daleko idącą (M. Romańska, w: T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 181).

rze sądowoadministracyjnej – fakultatywny i zależał każdorazowo od uznania sądu administracyjnego. Mechanizm przyjęty w art. 23 p.p.s.a. pozbawiony był zatem nadmiernej represyjności właściwej rozwiązaniu, które zastosowano w art. 53 k.p.c.³⁷

Przedstawiony wyżej pogląd należy podzielić z następujących powodów. Po pierwsze, słusznie podnosi się, że ze względu na uznaniowy charakter grzywny przewidzianej w art. 23 p.p.s.a. procedurze sądowoadministracyjnej obcy był – właściwy dla procedury cywilnej – automatyzm sankcji w przypadku oddalenia wniosku o wyłączenie sędziego zgłoszonego w złej wierze. Oznacza to, że sąd administracyjny mógł każdorazowo, uwzględniając cel tej instytucji, ważyć potrzebę zastosowania grzywny w okolicznościach konkretnej sprawy – ograniczając jej zastosowanie do sytuacji, w których jego wątpliwości nie budziło to, że świadome działanie strony ukierunkowane jest na osiągnięcie celu innego niż ten, dla którego powołana została instytucja wyłączenia sędziego. Po drugie, skoro – jak wskazano wyżej – w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmowano, że sama bezzasadność żądania nie przesądza jeszcze o złej wierze wnioskodawcy, a ze względu na konstrukcję art. 23 p.p.s.a. nawet zgłoszenie żądania w złej wierze nie musiało skutkować skazaniem na grzywnę, to nie wydaje się, żeby instytucja ta mogła wywołać u stron postępowania sądowoadministracyjnego poczucie nadmiernego i nieuzasadnionego ryzyka towarzyszącego samemu podniesieniu zastrzeżeń co do bezstronności sędziego³⁸.

Brak rozwiązań prawnych zapobiegających nadużywaniu prawa do żądania wyłączenia sędziego³⁹ zmusił sądy administracyjne do wypracowania

³⁷ J. Drachal, A. Wiktorowska, K. Zalaśńska, *Art. 23*, w: *Prawo o postępowaniu...*, pod red. R. Hausera, M. Wierzbowskiego, s. 182. Autorzy powołują się przy tym na pogląd J.P. Tarny, zgodnie z którym skazanie na grzywnę wnoszącego o wyłączenie sędziego pozostawiono w procedurze sądowoadministracyjnej uznaniu sądu, przez co usunięto nadmierną represyjność rozwiązania, które zastosowano w art. 53 k.p.c. (J.P. Tarno, *Wyłączenie sędziego w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, w: *Państwo w służbie obywateli. Księga Jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza*, Łódź 2005, s. 236–237).

³⁸ W uzasadnieniu swojego wyroku z 11 XII 2002 r. (sygn. SK 27/01) TK stwierdził, że na ustawodawcy spoczywał obowiązek takiego ukształtowania procesowych następstw zgłoszonego wniosku, które – oddziałując prewencyjnie – nie spowodują jednocześnie drastycznego ograniczenia inicjatywy stron postępowania, nie wywołają poczucia nadmiernego i nieuzasadnionego ryzyka towarzyszącego samemu podniesieniu zastrzeżeń co do bezstronności sędziego.

³⁹ Wskazać należy, iż M.G. Plebanek za instrument mający zapobiegać nadużyciu instytucji wyłączenia sędziego uznaje na gruncie Ustawy z dnia 17 XI 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, wynikające z art. 50 § 2 k.p.c., czasowe ograniczenie w powoływaniu przyczyn uzasadniających wyłączenie sędziego. Jak wskazuje, zgodnie z tym

wania w praktyce orzeczniczej mechanizmów, które – przy zastosowaniu rozwiązań przyjętych w p.p.s.a. – były wykorzystywane do skrócenia procedury rozpoznawania zgłaszanych żądań. Pozwalały one na odstąpienie, w określonych okolicznościach, od merytorycznego rozpoznania wniosku uznanego za niedopuszczalny i jego odrzucenie. Ponieważ w przypadku wniosku o wyłączenie sędziego przepisy p.p.s.a. nie przewidują tego rodzaju rozstrzygnięcia, sądy administracyjne – pomimo że nie stanowi on wniosku o wszczęcie postępowania, o którym mowa w art. 63–64 p.p.s.a. – za podstawę prawną jego odrzucenia przyjmowały co do zasady art. 58 § 1 pkt 6 w zw. z art. 64 § 3 p.p.s.a. Praktyka taka – przy założeniu, że na postanowienie tego rodzaju nie przysługuje zażalenie – mogła przyczynić się w pewnym stopniu do usprawnienia postępowania.

Sądy administracyjne za niedopuszczalny uznawały w szczególności wnioski: 1. o wyłączenie sądu⁴⁰; 2. o wyłączenie sędziego, który w dniu jego zgłoszenia nie orzekał w sądzie, w którym sprawa się toczy⁴¹; 3. o wyłączenie sędziego złożony po prawomocnym rozpoznaniu sprawy⁴².

przepisem strona powinna powołać się na te przyczyny najpóźniej w chwili przystąpienia do rozprawy, chyba że chodzi o okoliczność, która dopiero później powstała lub stała się jej znana. Autor uznaje jednocześnie, że dopuszczenie możliwości złożenia wniosku o wyłączenie sędziego do chwili „przystąpienia do rozprawy”, przez co należy rozumieć zajęcie przez stronę stanowiska co do istoty sprawy po wywołaniu rozprawy, sprzyja nadużyciom – strona może bowiem celowo zwlekać z podaniem znanych jej okoliczności uzasadniających wyłączenie tylko po to, by doprowadzić do opóźnienia w rozpoznaniu sprawy i tym samym sprzeciwić się poszanowaniu praw innych uczestników postępowania oraz powadze wymiaru sprawiedliwości. Zob. M.G. Plebanek, op. cit. Odpowiednikiem art. 50 § 2 k.p.c. jest na gruncie p.p.s.a. – art. 20 § 2. Ze względu na to, że wynikające z tego przepisu rozwiązanie prawne w istocie nie przeciwdziała nadużywaniu instytucji wyłączenia sędziego, wskazane czasowe ograniczenie w powoływaniu przyczyn uzasadniających wyłączenie sędziego nie zostało uznane w niniejszym artykule za instrument procesowy bezpośrednio służący zwalczaniu nadużywania tej instytucji. Zgodzić się należy jednak z M.G. Plebankiem, że aby służyć omawianemu celowi, art. 50 § 2 k.p.c. (odpowiednio art. 20 § 2 p.p.s.a.) powinien zostać znowelizowany przez wprowadzenie dalej idącego ograniczenia możliwości powoływania się na przyczyny uzasadniające wyłączenie sędziego na podstawie art. 49 k.p.c. (odpowiednio art. 19 p.p.s.a.), np. do tygodniowego terminu (w procedurze sądownoadministracyjnej – terminu siedmiodniowego), liczonego od chwili powzięcia informacji o istnieniu tych przyczyn.

⁴⁰ Zob. postanowienie WSA w Warszawie z 5 I 2012 r., sygn. II SA/Wa 1215/11. Por. też postanowienie WSA w Lublinie z 2 II 2014 r., sygn. II SA/Lu 985/13.

⁴¹ Zob. postanowienie WSA w Gliwicach z 18 VIII 2014 r., sygn. II SO/Gl 14/13; postanowienie WSA we Wrocławiu z 26 I 2015 r., sygn. IV SAB/Wr 215/13; postanowienie WSA we Wrocławiu z 2 II 2015 r., sygn. IV SA/Wr 522/14; postanowienie NSA z 7 XI 2014 r., sygn. I OSK 2373/14.

⁴² Zob. postanowienie WSA we Wrocławiu z 27 IX 2013 r., sygn. II SA/Wr 197/13; postanowienie WSA w Gliwicach z 16 VI 2014 r., sygn. IV SA/Gl 263/13;

W pierwszym przypadku sądy administracyjne wskazywały, że p.p.s.a. znana jest instytucja wyłączenia sędziego, unormowana w przepisach rozdziału 5, działu I, lecz nie jest znana instytucja wyłączenia sądu. W konsekwencji, opierając się na literalnym brzmieniu tych przepisów, uznawały, że wniosek o wyłączenie sądu podlega odrzuceniu jako niedopuszczalny.

Doktryna prawa stała również na stanowisku braku prawnej możliwości wyłączenia sądu na gruncie p.p.s.a. Przyjmowano jednak, że skutek ten możliwy jest do osiągnięcia poprzez złożenie wniosku o wyłączenie wszystkich sędziów danego sądu. Żądanie tego rodzaju uznawano za dopuszczalne, ale wskazywano na konieczność w tej sytuacji uprawdopodobnienia przez wnioskodawcę przyczyny wyłączenia w stosunku do każdego sędziego z osobna⁴³. Stanowisko doktryny znalazło potwierdzenie w praktyce sądów administracyjnych, które wniosek o wyłączenie sądu ze względu na jego niedopuszczalność kwalifikowały jako żądanie wyłączenia wszystkich sędziów danego sądu. W konsekwencji w takiej sytuacji zgłaszający to żądanie wzywany był do uzupełnienia jego braków formalnych poprzez wskazanie sędziów, których dotyczy wnioski, podanie przyczyn uzasadniających ich wyłączenie oraz powołanie okoliczności lub dowodów uprawdopodobniających istnienie przyczyn wyłączenia pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania. Dopiero zaś w przypadku gdy nie uzupełnił wskazanych braków formalnych w terminie, jego żądanie pozostawiane było bez rozpoznania, co Naczelny Sąd Administracyjny uznawał za prawidłowe rozstrzygnięcie⁴⁴.

Ustosunkowując się do powyższych rozbieżności, za bardziej uzasadnioną uznać należy praktykę tych sądów administracyjnych, które rygorystycznie podchodząc do treści żądania, automatycznie – jako niedopuszczalny – odrzucały wniosek o wyłączenie sądu. Praktyka ta, w połączeniu z uznaniem, że na postanowienie o odrzuceniu nie przysługuje zażalenie, mogła bowiem wpływać na skrócenie czasu procedowania nad wnioskiem. Nie naruszała też interesu strony, która

postanowienie NSA z 7 V 2013 r., sygn. II OSK 135/13; postanowienie NSA z 4 III 2015 r., sygn. II FZ 89/15.

⁴³ Zob. J. Drachal, A. Wiktorowska, K. Zalaśńska, *Art. 19*, w: *Prawo o postępowaniu...*, pod red. R. Hausera, M. Wierzbowskiego, s. 176; J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu...*, s. 83; M. Romańska, *Art. 19*, w: *Prawo o postępowaniu...*, pod red. T. Wosia, s. 157; A. Kabat, *Art. 19*, w: B. Dauter i in., *Prawo o postępowaniu...*, s. 88.

⁴⁴ Zob. postanowienie NSA z 29 V 2009 r., sygn. I OZ 571/09; postanowienie NSA z 1 XII 2011 r., sygn. I OZ 965/11; postanowienie NSA z 26 I 2012 r., sygn. II FZ 815/11.

z uzasadnienia postanowienia mogła dowiedzieć się nie tylko o przyczynach niedopuszczalności jej żądania, ale również o wymogach, jakie musi spełnić wniosek o wyłączenie sędziego, aby mógł być rozpoznany⁴⁵. Z kolei praktyka tych sądów administracyjnych, które wniosek o wyłączenie sądu kwalifikowały jako żądanie wyłączenia wszystkich sędziów, osłabiała sprawność ich funkcjonowania. Wezwanie do uzupełnienia jego braków formalnych znacznie przedłużało postępowanie, a nie wydaje się, aby prowadziło w wielu przypadkach do jego uwzględnienia. Złożenie zażalenia na zarządzenie o pozostawieniu wniosku bez rozpoznania dodatkowo opóźniało rozpoznanie sprawy i niekorzystnie wpływało na przebieg całego postępowania sądownoadministracyjnego.

W drugim przypadku sądy administracyjne za niedopuszczalne uznawały żądanie o wyłączenie sędziego, który w chwili jego zgłoszenia nie orzekał w sądzie, w którym sprawa się toczy. W tego rodzaju sprawach składany przez stronę wniosek dotyczył z reguły wyłączenia dużej liczby sędziów i był, jak należy przyjąć, efektem pieniactwa procesowego oraz braku racjonalnej oceny własnej sytuacji procesowej. Strona zakresem swojego żądania obejmowała bowiem nie tylko wyłączenie sędziów, którzy mogli orzekać w prowadzonej przez nią sprawie, ale również tych, którzy orzekać nie mogli, bowiem byli sędziami innego sądu administracyjnego⁴⁶. Uzasadniając podejmowane w tym przedmiocie rozstrzygnięcia, wskazywano, że wniosek może dotyczyć tylko sędziego, który w chwili jego zgłoszenia orzeka w sądzie, w którym sprawa się toczy.

W trzecim przypadku sądy administracyjne za niedopuszczalne uznawały żądanie o wyłączenie zgłoszone po prawomocnym rozpoznaniu sprawy. Wskazywały, że w świetle art. 20 § 1 p.p.s.a. wniosek w tym przedmiocie składa się w toku postępowania, ma on bowiem zagwarantować rozpoznanie sprawy przez bezstronny sąd. Skoro zatem postępowanie zostało prawomocnie zakończone, to zgłoszenie tego rodzaju żądania jest niedopuszczalne i jako takie podlega odrzuceniu. Wskazać jednocześnie należy, że zgodnie z art. 168 § 1 p.p.s.a. orzeczenie sądu staje się prawomocne, jeżeli nie przysługuje co do niego środek odwoławczy. Dopuszczalne jest więc złożenie wniosku o wyłączenie sędziego po wydaniu przez sąd I instancji orzeczenia

⁴⁵ Zob. uzasadnienie postanowienia WSA w Warszawie z 5 I 2012 r., sygn. II SA/Wa 1215/11.

⁴⁶ Wnioski tego rodzaju dotyczyły zarówno sędziów, którzy na dzień złożenia wniosku nie byli już sędziami sądu, w którym sprawa się toczy (np. w związku z powołaniem do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego NSA), jak i sędziów zupełnie innych sądów.

kończącego postępowanie w sprawie, ale przed jego uprawomocnieniem się. W takiej bowiem sytuacji może on zmierzać do odsunięcia sędziego od podejmowania przez niego czynności sądowych do czasu prawomocnego zakończenia sprawy, np. tych dotyczących weryfikacji braków formalnych skargi kasacyjnej⁴⁷.

Odnosząc się do praktyki orzeczniczej sądów w dwóch ostatnich opisanych przypadkach, należy stwierdzić, że skoro wniosek o wyłączenie sędziego ma zagwarantować stronie rozpoznanie jej sprawy przez bezstronny sąd, to nie może budzić zastrzeżeń, iż jeśli dotyczy sędziego, który nie orzeka w sądzie, w którym sprawa się toczy, lub złożony został po jej prawomocnym rozpoznaniu, nie może służyć temu celowi. Jego zaś odrzucenie nie może tym samym naruszyć prawa strony do bezstronnego sądu. Praktykę sądową uznać należy w tych przypadkach za uzasadnioną, chociaż ze względu na charakter tych wniosków nie można stwierdzić, że sposób ich rozstrzygnięcia stanowi oryginalny mechanizm uproszczenia procedury sądownoadministracyjnej.

Innym zagadnieniem wymagającym analizy, a wyłaniającym się z praktyki sądowej jest problem ponownych wniosków o wyłączenie sędziego. Ponawianie żądania, skutecznie tamując merytoryczne rozpoznanie sprawy, może mieć bowiem w wielu przypadkach cechy nadużycia prawa. Pomimo powszechnej świadomości wagi tego problemu sądy administracyjne nie były w stanie – przy obowiązujących regulacjach prawnych – wypracować mechanizmu skutecznie przeciwdziałającego tego rodzaju nadużyciom. Nie wypracowały też zgodnego sposobu postępowania z tego rodzaju żądaniami. W tym zakresie ukształtowały się dwa przeciwstawne stanowiska.

Dominował pogląd, w myśl którego ponowny wniosek strony o wyłączenie sędziego, niezależnie od przywołanych podstaw wyłączenia i ich uzasadnienia, wymaga merytorycznego rozpoznania. Sądy stały się bowiem na stanowisku, że uprawomocnienie się postanowienia rozpoznającego poprzedni wniosek nie skutkuje powagą rzeczy osądzonej. W literaturze można również spotkać pogląd, iż ponowne żądanie wyłączenia sędziego złożone po prawomocnym oddaleniu wniosku o wyłączenie tego sędziego – oparte na tych samych przesłankach – podlega rozpoznaniu na podstawie przepisów art. 19–22 p.p.s.a.⁴⁸ Brak

⁴⁷ Zob. postanowienie NSA z 23 VIII 2013 r., sygn. I OZ 701/13.

⁴⁸ Zob. M. Romańska, *Art. 20*, w: *Prawo o postępowaniu...*, pod red. T. Wosia, s. 159. Autorka, powołując się na uchwałę SN z 21 VIII 2003 r., stwierdza, iż fakt, że uprzednio doszło do prawomocnego oddalenia wniosku, może mieć wpływ jedynie na

przytoczenia nowych okoliczności mających uzasadniać wyłączenie stanowią w praktyce większości wojewódzkich sądów administracyjnych podstawę oddalenia wniosku⁴⁹. Stwierdzić jednak należy, że praktyka taka ze względu na możliwość zaskarżenia postanowienia o oddaleniu wniosku o wyłączenie sędziego (art. 194 § 1 pkt 6 p.p.s.a.) niekorzystnie wpływała na sprawność postępowania sądownoadministracyjnego. Strona mogła bowiem skutecznie tamować merytoryczne rozpoznanie sprawy, wielokrotnie ponawiając wnioski oparte na niezmienionych przyczynach wyłączenia i wykorzystując jednocześnie przysługujące jej środki zaskarżenia na wydawane w tym przedmiocie postanowienia. W tej sytuacji czas trwania postępowania ulegał znacznemu wydłużeniu, a jego głównym dysponentem stawała się strona.

Analizując ten problem, nie można jednak tracić z pola widzenia praktyki tych sądów administracyjnych, które ponowny wniosek o wyłączenie sędziego oparty na tych samych podstawach co rozpoznane prawomocnie pierwotne żądanie odrzucały jako niedopuszczalny. W podejmowanych w tym zakresie rozstrzygnięciach sądy stwierdzały, że strona nie przedstawiła jakichkolwiek nowych okoliczności, które nie były już wcześniej przez nią podnoszone, a które mogłyby wywołać wątpliwości co do bezstronności określonych sędziów. Jej wniosek dotyczył sprawy, która została już prawomocnie rozstrzygnięta, a zatem w myśl koncepcji *res iudicata* był niedopuszczalny i podlegał odrzuceniu⁵⁰.

ocenę zasadności ponownego wniosku, a nie na jego dopuszczalność. Por. Uchwała SN z 21 VIII 2003 r., sygn. III CZP 42/03, „Monitor Prawny” 2004, nr 5, poz. 225.

⁴⁹ Zob. postanowienie WSA w Białymstoku z 22 II 2012 r., sygn. II SAB/Bk 1/11. W uzasadnieniu tego postanowienia sąd za utrwalony uznał pogląd, że po wydaniu postanowienia oddalającego wniosek o wyłączenie konkretnych sędziów zgłoszony ponownie wniosek dotyczący tej samej kwestii jest dopuszczalny, jednakże w razie niestwierdzenia zmiany okoliczności – podlega oddaleniu. Zob. postanowienie WSA w Warszawie z 25 II 2011 r., sygn. VI SA/Wa 1541/04; postanowienie WSA w Łodzi z 30 I 2015 r., sygn. I SA/Łd 619/12.

⁵⁰ Zob. postanowienie WSA w Warszawie z 26 X 2009 r., sygn. I SA/Wa 1290/07; postanowienie WSA w Warszawie z 27 XII 2010 r., sygn. V SA/Wa 808/10; postanowienie WSA w Warszawie z 14 X 2011 r., sygn. I SA/Wa 1465/11. Por. postanowienie WSA w Gdańsku z 25 II 2014 r., sygn. III SA/Gd 705/13; postanowienie WSA w Gdańsku z 25 II 2014 r., sygn. III SA/Gd 706/13; postanowienie WSA w Gdańsku z 17 IV 2014 r., sygn. III SA/Gd 599/12. W uzasadnieniu tych postanowień Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku wskazał, że brał pod uwagę wykładnię prawa przyjętą przez Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z 7 IV 2009 r. (sygn. II OSK 80/07), według której kolejny wniosek o wyłączenie sędziego, złożony po uprawomocnieniu się postanowienia o oddaleniu wniosku o wyłączenie sędziego, w którym nie przytoczono nowych okoliczności mających uzasadniać wyłączenie, podlega odrzuceniu.

Kierując się względami ekonomiki procesowej, opisaną praktykę należy uznać za słuszną. W sytuacji gdy strona jedynie powielala zarzuty, które były już przedmiotem merytorycznego rozpoznania, nie można było bowiem przyjąć, że odrzucenie jej ponownego wniosku prowadzi do naruszenia prawa do bezstronnego sądu. Podjęcie tego rodzaju rozstrzygnięcia mogło natomiast znacząco wpłynąć na skrócenie czasu procedowania nad wnioskiem. Wydanie postanowienia o jego odrzuceniu – przy założeniu, że na postanowienie tego rodzaju nie przysługuje zażalenie – kończyło bowiem postępowanie w tym przedmiocie.

Wskazać jednak należy, że poglądy sądów administracyjnych co do zaskarżalności postanowienia o odrzuceniu wniosku o wyłączenie sędziego, niezależnie od przyczyn tego odrzucenia, nie były zgodne. Z jednej strony przyjmowano bowiem, że na postanowienie w tym przedmiocie zażalenie do NSA nie przysługuje⁵¹, lecz z drugiej strony w części spraw, w których zażalenie zostało przez stronę wniesione, NSA przyjmował ten środek odwoławczy do merytorycznego rozpoznania⁵².

Za słuszne uznać należy pierwsze stanowisko, ponieważ w świetle art. 194 § 1 p.p.s.a. zażalenie do NSA przysługuje wyłącznie na postanowienia wojewódzkiego sądu administracyjnego, których przedmiot określony został w pkt 1–10 tego przepisu⁵³ oraz w przypadkach przewidzianych w ustawie. Ani w art. 194 § 1 p.p.s.a., ani w innych przepisach p.p.s.a. nie została przewidziana możliwość wniesienia zażalenia na postanowienie odrzucające wniosek o wyłączenie sędziego. W konsekwencji uznać należy, że złożenie tego środka odwoławczego nie

⁵¹ Zob. postanowienie NSA z 9 IV 2010 r., sygn. I OZ 221/10; postanowienie NSA z 9 II 2011 r., sygn. II GZ 53/11; postanowienie NSA z 20 VII 2011 r., sygn. II GZ 358/11. W konsekwencji zażalenie na postanowienie o odrzuceniu wniosku o wyłączenie sędziego podlegało odrzuceniu.

⁵² Zob. postanowienie NSA z 28 X 2010 r., sygn. II GZ 315/10; postanowienie NSA z 23 II 2011 r., sygn. I OZ 122/11; postanowienie NSA z 23 VIII 2013 r., sygn. I OZ 701/13. W dwóch z trzech wskazanych spraw zażalenia okazały się nawet zasadne, co w konsekwencji doprowadziło do uchylenia postanowień wojewódzkich sądów administracyjnych. W jednej natomiast sprawie NSA oddalił zażalenie.

⁵³ W ówczesnym stanie prawnym były to postanowienia, których przedmiotem było: 1) przekazanie sprawy innemu sądowi administracyjnemu; 2) wstrzymanie lub odmowa wstrzymania wykonania decyzji, postanowienia, innego aktu lub czynności, o których mowa w art. 61; 3) zawieszenie postępowania i odmowa podjęcia zawieszzonego postępowania; 4) odmowa sporządzenia uzasadnienia wyroku; 5) sprostowanie lub wykładnia orzeczenia albo ich odmowa; 6) oddalenie wniosku o wyłączenie sędziego; 7) odrzucenie skargi kasacyjnej; 8) odrzucenie zażalenia; 9) zwrot kosztów postępowania, jeżeli strona nie wnosi skargi kasacyjnej; 10) ukaranie grzywną.

jest dopuszczalne, a podjęcie przez wojewódzki sąd administracyjny przedmiotowego orzeczenia powinno zakończyć procedowanie nad wnioskiem⁵⁴. Wobec powyższego praktykę tych sądów, które – dopuszczając możliwość zaskarżenia postanowienia odrzucającego wniosek o wyłączenie sędziego – pouczały strony o możliwości wniesienia zażalenia na to postanowienie, uznać należy za wadliwą i zakłócającą sprawność postępowania sądownoadministracyjnego.

Inne zagadnienie, jakie wiąże się z przedmiotem analizy, dotyczy wniosków o wyłączenie sędziego przekazywanych do NSA w celu wyznaczenia innego sądu do ich rozpoznania. Z taką sytuacją procesową mamy do czynienia wówczas, gdy sąd, w którym sprawa się toczy, nie może podjąć postanowienia z powodu braku dostatecznej liczby sędziów. W takim przypadku NSA – stosownie do art. 22 § 3 p.p.s.a. – wyznacza inny sąd do rozpoznania wniosku. Wyznaczenie innego sądu w praktyce poprzedzone było dokonaniem oceny dopuszczalności tego żądania. Z analizy podjętego w tym zakresie orzecznictwa wynika, że NSA odmawiał wyznaczenia innego wojewódzkiego sądu administracyjnego do rozpoznania wniosku: 1. dotyczącego sędziów sądu, który nie rozpoznaje sprawy⁵⁵; 2. złożonego po prawomocnym zakończeniu postępowania sądowego⁵⁶; 3. ponownego, w którym strona nie przytoczyła żadnych nowych, dodatkowych okoliczności, które nie zostały już wcześniej podniesione i ocenione, a mogłyby wywołać wątpliwość co do bezstronności sędziów⁵⁷.

We wskazanych przypadkach NSA, przyjmując z reguły, iż żądanie strony zmierza w istocie do uniemożliwienia rozpoznania sprawy sądownoadministracyjnej, odmawiał mu przymiotu wniosku, o którym mowa w art. 19 p.p.s.a. Uznawał tym samym, że nie wymaga on rozpoznania, a to stanowiło podstawę odmowy wyznaczenia w tym celu innego wojewódzkiego sądu administracyjnego. Tego rodzaju postanowienie, jako niepodlegające zaskarżeniu, kończyło procedowanie nad wnioskiem, stanowiąc skuteczną tamę dla żądań niedopuszczalnych, które – jak się

⁵⁴ Taki sam skutek rodzi odrzucenie wniosku przez NSA. Orzeczenia tego sądu niezależnie od ich rodzaju nie podlegają bowiem zaskarżeniu i stają się prawomocne z chwilą wydania.

⁵⁵ Zob. postanowienie NSA z 23 IV 2013 r., sygn. I OW 59/13.

⁵⁶ Zob. postanowienie NSA z 11 IV 2014 r., sygn. I OW 59/14; postanowienie NSA z 7 XI 2014 r., sygn. II OW 198/14.

⁵⁷ Zob. postanowienie NSA z 13 IX 2012 r., sygn. I OW 149/12; postanowienie NSA z 16 X 2013 r., sygn. I OW 239/13; postanowienie NSA z 16 I 2015 r., sygn. I OW 4/15.

wydaje – były w dużej mierze skutkiem pieniactwa procesowego i chęci przewlekania postępowania sądowoadministracyjnego.

Opisana praktyka zasługuje na aprobatę, pozwala bowiem eliminować wnioski nieuprawnione już na etapie ich przekazania do NSA, co często pozwala na uniknięcie długotrwałej procedury ich rozpoznania przed wyznaczonym dopiero w tym celu wojewódzkim sądem administracyjnym. Praktyka ta znacznie usprawnia zatem procedurę sądowoadministracyjną. Nie wpływa natomiast negatywnie na sytuację prawną strony, która może ponownie wystąpić z prawidłowo sformułowanym żądaniem. W żaden sposób nie ogranicza więc jej prawa do bezstronnego sądu.

Na podstawie przeprowadzonej analizy orzecznictwa sądów administracyjnych należy stwierdzić, iż:

– po pierwsze, wojewódzkie sądy administracyjne nie wypracowały jednolitych mechanizmów działania w stosunku do wniosków o wyłączenie sędziego. W konsekwencji nie zawsze podejmowane przez nie czynności sprzyjały szybkości postępowania sądowoadministracyjnego. Uwidaczniało się to zwłaszcza w opisanych wyżej działaniach podejmowanych w stosunku do wniosków o wyłączenie sądu oraz ponownych wniosków o wyłączenie sędziego. Sprawności postępowania nie służył również brak zgodności co do zaskarżalności postanowienia o odrzuceniu tego rodzaju żądań;

– po po drugie, skuteczną tamą dla wniosków niedopuszczalnych – w stosunku do których wojewódzki sąd administracyjny nie mógł podjąć postanowienia z powodu braku dostatecznej liczby sędziów – była odmowa wyznaczenia przez NSA innego sądu do ich rozpoznania. Analizowana linia orzecznictwa, choć ukształtowana w dotychczasowym stanie prawnym, nie traci na swojej aktualności po nowelizacji z dnia 9 kwietnia 2015 r. i ze względu na swoją skuteczność powinna być kontynuowana.

3. Instrumenty procesowe przeciwdziałające nadużyciu prawa do żądania wyłączenia sędziego wprowadzone do p.p.s.a. z dniem 15 sierpnia 2015 r.

Rozwiązania prawne, których celem jest zapobieżenie nadużywaniu instytucji wyłączenia sędziego, pojawiły się w procedurze sądowoadministracyjnej wraz z wejściem w życie Ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r.

o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁵⁸, tj. z dniem 15 sierpnia 2015 r.

Pierwsza zmiana polega na dodaniu § 4 do art. 20 p.p.s.a., w brzmieniu: „Wniosek o wyłączenie sądu jest niedopuszczalny i podlega odrzuceniu na posiedzeniu niejawnym”. Zmiana ta przesądza o charakterze prawnym tego wniosku. Rozwiewa wątpliwości orzecznicze i przyczyni się do zaprzestania traktowania go jako żądania wyłączenia wszystkich sędziów danego sądu, co z przyczyn wskazanych wyżej prowadziło w praktyce do znacznego przedłużenia czasu procedowania nad wnioskiem⁵⁹. Wraz z wejściem w życie § 4 art. 20 p.p.s.a. nie powinno zatem budzić wątpliwości, że w sytuacji gdy strona domaga się ogólnie wyłączenia sądu, a nie sędziów tego sądu, jej wniosek powinien zostać odrzucony. W sytuacji tej strona pozbawiona zostanie też możliwości zaskarżenia postanowienia wydanego w tym przedmiocie. Zauważyć jednocześnie należy, że wniosek o wyłączenie sędziego ma zagwarantować stronie rozpoznanie jej sprawy przez bezstronny sąd. Bezstronność jako niezbędna cecha organu sądowego, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, nie jest jednak cechą sądu jako instytucji, lecz cechą sędziów, którzy go tworzą. W konsekwencji jest on niedopuszczalny, lecz stronie w celu ochrony przysługującego jej prawa podmiotowego przysługuje uprawnienie do żądania wyłączenia konkretnych sędziów wchodzących w skład danego sądu⁶⁰.

⁵⁸ Dz.U. 2015, poz. 658. Wskazać należy, że zgodnie z uzasadnieniem prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi proponowane zmiany idą w trzech generalnych kierunkach, wzajemnie ze sobą powiązanych. Po pierwsze, celem zmian jest usprawnienie, uproszczenie i zapewnienie szybkości postępowania przed sądami administracyjnymi zarówno w I, jak i w II instancji. Po drugie, proponowane zmiany wiążą się z uwzględnieniem ustaleń TK oraz NSA w sprawach związanych z postępowaniem przed sądami administracyjnymi. Po trzecie – zmierzają do wyeliminowania rozbieżności w obecnym orzecznictwie sądowym dotyczącym wykładni przepisów o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zob. uzasadnienie prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, s. 2–3, druk sejmowy nr 1633/VII kadencja, <http://www.sejm.gov.pl> (dostęp: 17 VI 2015). Jak się wydaje, omówione w niniejszym artykule zmiany można zaliczyć zarówno do pierwszej, jak i trzeciej kategorii.

⁵⁹ Wskazać jednak należy, że w przyjętym stanowisku w sprawie prezydenckiego projektu ustawy zmieniającej Rada Ministrów postulowała rozważenie, czy w omawianym przypadku wniosek o wyłączenie sądu nie powinien być traktowany jak wniosek o wyłączenie wszystkich sędziów danego sądu. Zob. stanowisko Rządu w sprawie prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, s. 7–8, druk sejmowy nr 1633/VII kadencja, <http://www.sejm.gov.pl> (dostęp: 17 VI 2015).

⁶⁰ Por. Ł. Strzępek, op. cit., s. 204–205.

Drugą zmianą wprowadzoną do p.p.s.a., istotną z punktu widzenia szybkości postępowania sądownoadministracyjnego, jest dodanie § 4 do art. 22 p.p.s.a., który stanowi: „Ponowny wniosek o wyłączenie sędziego niezawierający podstaw wyłączenia albo oparty na tych samych okolicznościach podlega odrzuceniu bez składania wyjaśnień przez sędziego, którego dotyczy. Postanowienie wydaje sąd w składzie trzech sędziów, na posiedzeniu niejawnym”. Zgodnie z uzasadnieniem prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnym rozwiązanie prawne przyjęte w art. 22 § 4 p.p.s.a. wzorowane jest na art. 53¹ k.p.c. w brzmieniu ustalonym Ustawą z dnia 28 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego⁶¹. W myśl tego przepisu „[p]onowny wniosek o wyłączenie sędziego oparty na tych samych okolicznościach podlega odrzuceniu bez składania wyjaśnień przez sędziego, którego dotyczy. O odrzuceniu orzeka sąd rozpoznający sprawę. Przepis art. 51 stosuje się odpowiednio. Postanowienie może być wydane na posiedzeniu niejawnym”.

Biorąc pod uwagę brzmienie przytoczonych przepisów, stwierdzić należy, że w procedurze sądownoadministracyjnej ustawodawca rozszerzył podstawy odrzucenia ponownego żądania wyłączenia sędziego. W świetle art. 22 § 4 p.p.s.a. odrzuceniu podlega bowiem nie tylko wniosek oparty na tych samych okolicznościach, ale i niezawierający podstaw wyłączenia.

Odnosząc się do przesłanek odrzucenia, wskazać należy, że wniosek niezawierający podstaw wyłączenia to taki, w którym – wbrew art. 20 § 1 p.p.s.a. – nie wskazano przyczyn uzasadniających wyłączenie sędziego, czyli w świetle art. 19 p.p.s.a. – okoliczności, które mogłyby wywołać

⁶¹ Zob. uzasadnienie prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, s. 8, druk sejmowy nr 1633/VII kadencja, <http://www.sejm.gov.pl> (dostęp: 17 VI 2015). Wskazać należy, że art. 53¹ k.p.c. został dodany do przepisów k.p.c. z dniem 5 II 2005 r. Ustawą z dnia 2 VII 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 172, poz. 1804). Zgodnie z pierwotnym brzmieniem tego przepisu „[p]onowny wniosek o wyłączenie sędziego oparty na tych samych okolicznościach lub wniosek oczywiście bezzasadny podlega odrzuceniu bez składania wyjaśnień przez sędziego, którego dotyczy. O odrzuceniu orzeka sąd rozpoznający sprawę. Przepis art. 51 stosuje się odpowiednio. Postanowienie może być wydane na posiedzeniu niejawnym”. Z dniem 20 VII 2011 r. art. 53¹ k.p.c. otrzymał nowe brzmienie. W celu dostosowania systemu prawa do wyroku TK z 2 VI 2010 r., sygn. SK 38/09, Ustawą z dnia 28 IV 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. Nr 138, poz. 806) wyeliminowano jedną z dotychczasowych podstaw odrzucenia wniosku o wyłączenie sędziego, tj. przesłankę oczywistej bezzasadności.

uzasadnioną wątpliwość co do jego bezstronności w danej sprawie. W dotychczasowej praktyce sądów administracyjnych strona, która nie podała przyczyny wyłączenia lub jej nie uprawdopodobniła, wzywana była do uzupełnienia tych braków formalnych pod rygorem pozostawienia żądania bez rozpoznania. W świetle wprowadzonej zmiany ponowny wniosek, który nie zawiera podstaw wyłączenia, podlega z woli ustawodawcy automatycznie odrzuceniu. Rozwiązanie to uznać należy za słuszne. Trzeba bowiem przyjąć, że strona występująca po raz kolejny o wyłączenie sędziego ma wiedzę dotyczącą wymogów formalnych tego żądania, a rzeczywiście dążąca do usunięcia wątpliwości co do jego bezstronności powinna wykazać się starannością w przedstawianiu swoich racji. Jeżeli zatem nie wskaże jakichkolwiek okoliczności uzasadniających wyłączenie sędziego, to jej wniosek będzie podlegał odrzuceniu. Jeżeli jednak okoliczności takie wskaże, a nie będą to te same co poprzednio, ocena zasadności wskazanych podstaw odbędzie się w toku merytorycznego rozpoznawania ponownego żądania. Jak bowiem należy przyjąć, brak podstaw wyłączenia nie oznacza braku uzasadnionych podstaw.

Drugą przesłanką odrzucenia ponownego wniosku o wyłączenie sędziego jest oparcie żądania na tych samych okolicznościach. Okoliczności, o których mowa w art. 22 § 4 p.p.s.a., to takie, które były już przedmiotem oceny sądu administracyjnego. Podstawy wyłączenia wskazane przez stronę mogą stanowić powielenie w całości lub w części badanych uprzednio. Ocena w tym zakresie musi uwzględniać każdorazowo okoliczności konkretnej sprawy. Jeśli w jej wyniku dojdzie do stwierdzenia tożsamości powołanych podstaw wyłączenia, ponowne żądanie podlega odrzuceniu. Oparcie kolejnego wniosku na dodatkowej, nowej okoliczności uzasadnia natomiast jego merytoryczne rozpoznanie w tej części⁶².

Jednocześnie należy wskazać, że uznanie wniosku za ponowny będzie dotyczyło tylko takiej sytuacji, w której obydwa żądania – poprzednie i następne albo kolejne – pochodzą od tej samej strony, dotyczą tego samego sędziego, a w przypadku drugiej kategorii wniosków – opierają się ponadto na tej samej okoliczności⁶³. W konsekwencji jakiegokolwiek

⁶² Por. A. Zieliński, *Art. 53¹*, w: *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, pod red. A. Zielińskiego, Warszawa 2014, s. 128. Autor, dokonując wykładni art. 53¹ k.p.c., stwierdza, że jeżeli w ponownym wniosku zostanie dodana chociaż jedna nowa okoliczność, to przepis ten nie ma zastosowania i wnioskowi należy nadać bieg.

⁶³ Zob. M.G. Plebanek, *op. cit.*

modyfikacje dotyczące strony podmiotowej lub przedmiotowej sprawią, że nie będzie można go zakwalifikować jako ponownego⁶⁴. Mając to na względzie, stwierdzić zatem należy, że rozwiązanie prawne przyjęte w art. 22 § 4 p.p.s.a. nie stanowi skutecznej tamy dla nadużyć, które mogą polegać na modyfikacjach, nawet nieznacznych, ponownych żądań czy to co do osoby sędziego, któremu postawiono zarzut braku bezstronności, czy też okoliczności uzasadniających ten zarzut. Jak się wydaje, środkiem, który w pewnym stopniu mógłby zapobiegać tego rodzaju nadużyciom, mogłoby być wprowadzenie przez ustawodawcę dla wniosku ponownego dodatkowego wymogu formalnego, polegającego na konieczności uprawdopodobnienia przez stronę, że powołana nowa przyczyna wyłączenia w dniu złożenia poprzedniego żądania nie istniała lub nie była jej znana. Regulacja taka zapobiegałaby celowemu działaniu strony, która miarkuje okoliczności, na które się powołuje, zwlekając z ich podaniem w pełnym zakresie⁶⁵.

Kolejną kwestią wymagającą omówienia na tle analizowanej zmiany jest procedura podjęcia postanowienia o odrzuceniu ponownego wniosku. W porównaniu do żądania rozpoznawanego w trybie art. 22 § 2 p.p.s.a. uległa ona bowiem pewnej modyfikacji. W przypadku wniosku, o którym stanowi art. 22 § 4 p.p.s.a., za słuszne uznać należy odstąpienie przez ustawodawcę od konieczności złożenia wyjaśnienia przez sędziego, którego dotyczy zarzut braku bezstronności, przed wydaniem postanowienia o jego odrzuceniu. Wyjaśnienia te trudno uznać za możliwe w przypadku żądania, który nie zawiera podstaw wyłączenia, a w przypadku oparcia go na tych samych okolicznościach co wniosek poprzedni – uznać należy natomiast za zbędne. Przedmiotowe postanowienie, zgodnie z wyraźnym brzmieniem art. 22 § 4 zd. 2 p.p.s.a., wydaje sąd w składzie trzech sędziów, na posiedzeniu niejawnym. Ustawodawca nie przewidział, aby przysługiwało na nie zażalenie⁶⁶. Wątpliwości

⁶⁴ T. Zembrzuski, *Przeciwdziałanie nadużyciom w korzystaniu z instytucji wyłączenia sędziego w postępowaniu cywilnym*, „Przegląd Sądowy” 2006, nr 2, s. 52, za: M.G. Plebanek, op. cit.

⁶⁵ Por. przypis 39.

⁶⁶ Zob. wyrok TK z 2 VI 2010 r., sygn. SK 38/09. W jego uzasadnieniu TK, analizując mechanizm rozpoznawania wniosków o wyłączenie sędziego na gruncie k.p.c., uznał tego rodzaju rygor związany z „krotnością” wniosku o wyłączenie za zrozumiały i proporcjonalny. Stwierdził, iż „[o]graniczenia dotyczące «krotności» składania wniosku można traktować jako uzasadnione z uwagi na fakt, że: «Instytucja wyłączenia sędziego narażona jest na liczne niebezpieczeństwa i nadużycia ze strony podmiotów, którym zależy na celowym przeciągnięciu sprawy, paraliżu toczącego się postępowania lub po

interpretacyjne może budzić okoliczność, czy w składzie orzekającym w przedmiocie ponownego wniosku może zasiadać sędzia, co do którego podniesiono zarzut braku bezstronności. W procedurze cywilnej jest to wykluczone. W uchwale z 18 marca 2011 r. Sąd Najwyższy (SN), odnosząc się do tej kwestii, stwierdził⁶⁷:

Jest jasne, że skoro ustawodawca odesłał do odpowiedniego stosowania art. 51 k.p.c. (przewidującego wstrzymanie się sędziego będącego *iudice suspecto* od udziału w sprawie) [w procedurze sądownoadministracyjnej odpowiednikiem tego przepisu jest art. 21 p.p.s.a. – dop. A.B.], to o wniosku przewidzianym w art. 53¹ nie może orzekać sędzia, którego ten wniosek dotyczy, a więc sędzia będący członkiem składu rozpoznającego daną sprawę; obowiązek powstrzymania się od udziału w sprawie obejmuje oczywiście także orzekanie o wniosku o wyłączenie i jest szerszy niż obowiązek określony w art. 50 § 3 k.p.c. (przewidujący możliwość podejmowania czynności niecierpiących zwłoki) [w procedurze sądownoadministracyjnej odpowiednikiem tego przepisu jest art. 20 § 3 p.p.s.a. – dop. A.B.]. Dyrektywa odpowiedniego stosowania art. 51 k.p.c. nie pozwala na inną interpretację, a orzekanie przez sędziego o dotyczącym go wniosku o wyłączenie w każdym wypadku stanowiłoby rażące naruszenie bezstronności zewnętrznej sądu i podważałoby jego autorytet, zwłaszcza że na postanowienie o odrzuceniu wniosku nie przysługuje zażalenie. Udział sędziego w rozpoznawaniu takiego wniosku prowadziłby również do naruszenia ponadczasowej zasady *nemo iudex in causa sua* (por. art. 48 § 1 pkt 1 k.p.c., art. 40 § 1 pkt 1 k.p.k. oraz art. 18 § 1 pkt 1 p.p.s.a.).

W toku prac legislacyjnych Rada Ministrów postulowała uzupełnienie projektowanego art. 22 § 4 p.p.s.a. o zdanie przewidujące odpowiednie stosowanie art. 21 p.p.s.a. na wzór art. 53¹ zd. 3 k.p.c.⁶⁸, tak aby przyjęta regulacja wskazywała wprost – tak jak w procedurze cywilnej – na „wyłączenie sędziego”, co do którego podniesiono zarzut braku bezstronności, od orzekania o ponownym wniosku⁶⁹. Postulat ten nie został uwzględniony, lecz z dyskusji nad omawianą zmianą, której

prostu na wypaczeniu jej sensu i znaczenia przez zachowania wynikające z pieniactwa i nieprzemyslenia podejmowanych w toku postępowania czynności» (T. Zembrzuski, *Przeciwdziałanie nadużyciom w korzystaniu z instytucji wyłączenia sędziego w postępowaniu cywilnym*, „Przegląd Sądowy” nr 2/2006, s. 45).

⁶⁷ Uchwała SN z 18 III 2011, sygn. III CZP 138/10, LEX nr 738032.

⁶⁸ Zob. stanowisko Rządu w sprawie prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, s. 7, druk sejmowy nr 1633/VII kadencja, <http://www.sejm.gov.pl> (dostęp: 17 VI 2015).

⁶⁹ Zob. posiedzenie z 20 III 2014 r. podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, druk sejmowy nr 1633/VII kadencja, <http://www.sejm.gov.pl> (dostęp: 17 VI 2015).

w istocie nie poświęcono większej uwagi, nie wynika też, aby celem ustawodawcy było odejście od kardynalnej zasady *nemo iudex in causa sua* w tym wpadkowym postępowaniu⁷⁰. Nie wydaje się zatem, aby § 4 dodany do art. 22 p.p.s.a. wprowadzał w procedurze sądowoadministracyjnej tak daleko idące zmiany w sposobie rozpoznawania wniosku o wyłączenie sędziego w porównaniu do procedury cywilnej. Odnotować jednocześnie należy, że w art. 22 § 4 p.p.s.a. ustawodawca zrezygnował nie tylko z odesłania do odpowiedniego stosowania art. 21 p.p.s.a., ale odstąpił również od wskazania, że postanowienie o odrzuceniu ponownego wniosku wydaje sąd rozpoznający sprawę (art. 53¹ § 1 zd. 2 k.p.c.). W uchwale z 18 marca 2011 r.⁷¹ Sąd Najwyższy wskazał natomiast, iż na gruncie k.p.c. z deklaracji składanych przez przedstawicieli rządu w czasie posiedzenia sejmowej komisji nadzwyczajnej ds. zmian w kodyfikacjach, dotyczącego m.in. dodania do k.p.c. art. 53¹, wynika, że – zgodnie z zamiarem projektodawcy – ponowny wniosek o wyłączenie sędziego miał podlegać rozpoznaniu przez sąd, który „rozpatruje daną sprawę”, a więc przez skład orzekający w sprawie, w której zgłoszono wniosek, nawet wówczas, gdy wniosek ten dotyczy członka składu. W wyniku dyskusji zakwestionowano jednak możliwość orzekania o wniosku o wyłączenie przez sędziego, którego wniosek ten dotyczy, uznając, że środkiem zaradczym zapobiegającym powstaniu tej niedopuszczalnej sytuacji procesowej jest dodanie do projektowanej treści art. 53¹ k.p.c. normy odsyłającej do odpowiedniego stosowania art. 51 k.p.c. Artykuł 53¹ k.p.c. został w konsekwencji uchwalony z uwzględnieniem tej poprawki. Mając na względzie powyższe, można przypuszczać, że na gruncie procedury administracyjnoprawnej ustawodawca, kierując się brzmieniem art. 22 § 4 p.p.s.a., odbiegającym od budzącego kontrowersje pierwotnego brzmienia art. 53¹ § 1 k.p.c., odstąpił od zamieszczenia w nim odesłania do odpowiedniego stosowania art. 21 p.p.s.a., uznając takie odesłanie za zbędne. Skoro bowiem do wniosku ponownego, stanowiącego jedynie kwalifikowany rodzaj wniosku o wyłączenie sędziego, mają zastosowanie wszystkie przepisy dotyczące wniosku zwykłego w zakresie nieuregulowanym odmiennie

⁷⁰ Zob. posiedzenie z 20 III 2014 r. podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz zapis przebiegu posiedzenia z 15 I 2015 r. Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka nr 216, druk sejmowy nr 1633/VII kadencja, <http://www.sejm.gov.pl> (dostęp: 17 VI 2015).

⁷¹ Uchwała SN z 18 III 2011 r., sygn. III CZP 138/10, LEX nr 738032.

w art. 22 § 4 p.p.s.a., a zatem także art. 20 § 3 p.p.s.a., to należy przyjąć, że także w przypadku tego wniosku sędziego, którego dotyczy żądanie, jest „wyłączony” od jego rozpoznania i do czasu rozstrzygnięcia sprawy o wyłączenie może wykonywać tylko czynności niecierpiące zwłoki.

Podsumowując, stwierdzić należy, że rozwiązanie przyjęte w art. 22 § 4 p.p.s.a. przyczyni się do ujednoczenia rozbieżnej praktyki sądowej w zakresie wniosków ponownych i – wobec przesądzenia o formie ich rozstrzygnięcia (postanowienie o odrzuceniu) – korzystnie wpłynie na sprawność postępowania sądownoadministracyjnego. Wprawdzie wątpliwości interpretacyjne co do tego, czy w składzie orzekającym w przedmiocie ponownego wniosku może zasiadać sędzią, co do którego podniesiono zarzut braku bezstronności, mogą prowadzić do ukształtowania się w sądach administracyjnych różnorodnej praktyki w tym zakresie, lecz nie wydaje się, że praktyka dopuszczająca taką możliwość będzie miała charakter dominujący.

Podsumowanie

Wraz z wejściem w życie omówionych zmian do p.p.s.a. w procedurze sądownoadministracyjnej znalazły się rozwiązania prawne, dzięki którym możliwe będzie przeciwdziałanie nadużyciu prawa do żądania wyłączenia sędziego. Nowe regulacje prawne ocenić należy pozytywnie. Wydaje się, że przyczynią się one do usprawnienia postępowania sądownoadministracyjnego. Pozwolą na szybsze rozstrzygnięcie kwestii wпадkowych, a w konsekwencji wnioski, których dotyczą zmiany, nie będą nadmiernie tamować biegu tego postępowania.

Rozwiązań tych nie można uznać jednak za wystarczające. Na podstawie przeprowadzonej analizy należy stwierdzić, że: po pierwsze, w procedurze sądownoadministracyjnej brakuje stale skutecznego mechanizmu, który przeciwdziałając wielokrotnemu składaniu wniosków o wyłączenie sędziego w tej samej sprawie, umożliwiłby szybkie jej rozpoznanie. Stan ten wymaga wprowadzenia do p.p.s.a. rozwiązań prawnych, które niweczyłyby negatywne skutki składania kolejnych żądań w tym zakresie, tamujących rozpoznanie sprawy. Wskazać należy, iż w literaturze podnosi się słusznie, że zasadne byłoby wprowadzenie do procedury sądownoadministracyjnej regulacji prawnych umożliwiających sądowi administracyjnemu kontynuowanie postępowania głównego mimo złożenia wniosku inicjującego postępowanie wпадkowe

w sytuacji stwierdzenia nadużycia prawa⁷². Brak jednoznacznego rozstrzygnięcia, czy w składzie orzekającym w przedmiocie ponownego wniosku, o którym mowa w art. 22 § 4 p.p.s.a., może zasiadać sędzia, co do którego podniesiono zarzut braku bezstronności, może stanowić furtkę prowadzącą do ukształtowania się praktyki dopuszczającej taką możliwość. Nie wydaje się jednak, aby była to powszechna praktyka sądów administracyjnych.

Po drugie, w procedurze sądowoadministracyjnej brakuje środków prewencyjnych i dyscyplinujących, które mogłyby być skutecznymi instrumentami procesowymi przeciwdziałającymi nadużywaniu przez strony prawa do wyłączenia sędziego. W konsekwencji zasadne byłoby rozważenie przywrócenia do p.p.s.a. instytucji grzywny, na którą sąd administracyjny mógłby skazać zgłaszającego wniosek w złej wierze jako środka o charakterze prewencyjnym, ale i represyjnym w stosunku do sprawców rażących nadużyć. Pożądane byłoby także rozważenie zasadności znowelizowania art. 20 § 2 p.p.s.a. poprzez wprowadzenie czasowego ograniczenia możliwości powoływania się na przyczyny uzasadniające wyłączenie sędziego na wniosek, do siedmiodniowego terminu liczonego od chwili powzięcia informacji o istnieniu tych przyczyn⁷³. W obecnym stanie prawnym strona może powoływać się na te okoliczności bez ograniczeń odnoszących się do czasu ich powstania lub czasu powzięcia o nich wiadomości do momentu przystąpienia do rozprawy. Stosownie bowiem do art. 20 § 2 p.p.s.a. strona, która przystąpiła do rozprawy, składając wniosek, powinna uprawdopodobnić, że przyczyna wyłączenia dopiero później powstała lub stała się jej znana. Przytoczony przepis w obecnym kształcie nie chroni zatem w pełni przed nadużyciami, których celem jest przewlekanie postępowania. Zaproponowane rozwiązanie działałoby na strony dyscyplinująco, zmuszając je do zgłaszania znanych im przyczyn wyłączenia w uzasadnionym względami szybkości postępowania terminie, pod groźbą ich nieuwzględnienia.

⁷² Zob. M. Kopacz, P. Krzykowski, *Prawnoprocesowe uwarunkowania szybkości postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego*, Olsztyn 2014, s. 158. Zob. również M.G. Plebanek, op. cit. Autor ten, powołując się na rozwiązanie przyjęte przez prawo niemieckie, za zasadne uznaje takie ukształtowanie przepisów dotyczących wyłączenia sędziego, które umożliwiłoby rozpoznanie wniosku o wyłączenie sędziego przez sędziego, którego ten wniosek dotyczy, jeśli okoliczności sprawy wskazują na przejaw rażącego nadużycia praw procesowych.

⁷³ Zob. przypis nr 39.

PROCEDURAL INSTRUMENTS COUNTERACTING ABUSE OF THE RIGHT TO MOTION DISQUALIFICATION OF JUDGE

Summary

The institution of disqualification of judge is an important guarantee for the constitutional right to impartial court. However, when it is used for purposes contrary to its *ratio legis*, it harms the authority and good reputation of a judicial system.

Instruments which can be used in the administrative court procedure to counteract abuse of the right of a party to motion disqualification of judge have been provided for in the Act of 30 August 2002 on the Proceedings before Administrative Courts. They may also derive from judicial decisions. These instruments have been analysed with a view of establishing whether they are sufficient to prevent abuse of such right effectively. First, however, the institution of disqualification of judge has been outlined.

The Act of 9 April 2015 amending the Act on Proceedings before Administrative Courts introduced substantial amendments to the procedural instruments which been discussed separately as the instruments from before and after the date of their enforcement i.e. 5 August 2015. As the analysis showed, administrative courts have not elaborated uniform mechanisms of action in relation to a motion for disqualification of judge. Consequently, not all actions help to speed up the proceeding. Moreover, a fine for submitting a motion in bad faith available to an administrative court to apply to the entity submitting a motion in bad faith has been eliminated too hastily. On the other hand, the new regulations concerning a motion for disqualification of court and resubmittal of the motion for disqualification of judge have been assessed positively.

Keywords: right to impartial court – abuse of the right – disqualification of judge – administrative court – court and administrative procedure