

ROBERT TALAGA*

Ograniczenia dopuszczalności złożenia wniosku o przyznanie prawa pomocy przed sądem administracyjnym

Wprowadzenie

Każde z państw funkcjonujących w standardach europejskich pozostaje zobowiązane do zapewnienia rzeczywistego i skutecznego dostępu do sądu jednostkom (art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych¹; art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności²). W systemie praw człowieka państwa członkowskie konwencji pozostają odpowiedzialne za zachowanie takiego standardu³. Taka konstrukcja znajduje zresztą odzwierciedlenie nie tylko w systemie instytucjonalnym Rady Europy⁴, ale także w systemie

* Robert Talaga, dr, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, e-mail: r.talaga@wsa.poznan.pl, <https://orcid.org/0000-0002-5281-2188>.

¹ Dz.U. 1977 Nr 38, poz. 167 i 168.

² Dz.U. 1993, Nr 61, poz. 284.

³ Brak dostępu do sądu wiąże się z odpowiedzialnością państw członkowskich konwencji – por. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) z 13 V 1980 r. w sprawie 6694/74 *Artico v. Włochy*, LEX nr 80808; orzeczenie ETPC z 28 III 1990 r. w sprawie 11932/86, *Granger p. Zjednoczonemu Królestwu*; wyrok ETPC z 18 XII 2001 r. w sprawie nr 29692/96 i 34612/97, *R.D. p. Polsce*; wyrok ETPC z 15 XII 2009 r. w sprawie 2619/05, *Zapadka p/ko. Polsce*; <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22%5D%22%7D> (dostęp: 13 XI 2020).

⁴ Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 15 XII 2004 r. w sprawie kontroli aktów administracyjnych, Recommendation Rec (2004) 20 of the Committee of Minister to member states on judicial review of administrative acta; J. Chlebny, *Sądowa kontrola administracji w świetle rekomendacji Rady Europy*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 12, s. 24.

Unii Europejskiej⁵. Standardy wyznaczone przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej⁶ również zapewniają obywatelom sądową ochronę ich praw (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP)⁷.

Pojęcie prawa do sądu jest definiowane przez pryzmat kilku elementów⁸. Jednym z nich jest zapewnienie „dostępności do sądu”. Jednocześnie dostęp do sądu jest bezpośrednio skorelowany z zakazem jakiegokolwiek formy dyskryminacji obywateli⁹. Idea prawa do sądu z samego założenia jest bowiem powiązana z realizacją postulatu równości wszystkich wobec prawa¹⁰. Funkcjonowanie mechanizmów prawa do sądu ulega zmianom wraz z zachodzącymi zmianami społecznymi, które znajdują przełożenie na kształt wprowadzanych przepisów dostosowanych do funkcjonującego systemu sądownictwa¹¹. W konsekwencji prawo do sądu może być traktowane jako odrębne prawo podmiotowe bądź jako środek ochrony praw podmiotowych¹². W praktyce dochodzi w tym względzie do równoczesnego stosowania bezpośrednio

⁵ A. Hauser, *Prawo jednostki do sądu europejskiego*, Warszawa 2017, s. 53 i n.

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej „Konstytucja RP”.

⁷ A. Kubiak, *Konstytucyjna zasada prawa do sądu w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Łódź 2006, s. 76; Z.R. Kmiecik, *Zakaz skargi do NSA w przedmiocie stypendium naukowego. Glosa do postanowienia SN z dnia 5 stycznia 2001 r., III RN 45/00*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 10, s. 107–112; E. Łętowska, *O definicji prawa do sądu*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 12, s. 78; H. Mądrzak, *Prawo do sądu jako gwarancja ochrony praw człowieka (studium na tle polskiego prawa konstytucyjnego, prawa cywilnego materialnego i procesowego)*, w: *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, pod red. L. Wiśniewskiego, Warszawa 1997, s. 187.

⁸ W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (TK) wskazuje się, że na „prawo do sądu” składają się: (1) prawo dostępu do sądu (prawo uruchomienia procedury); (2) prawo do odpowiedniego kształtowania procedury (zgodnie z wymaganiami sprawiedliwości i jawności); (3) prawo do wyroku sądowego (prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia – por. wyrok TK z 12 III 2002 r., sygn. P 9/01, OTK-A 2002, nr 2, poz. 14. W literaturze „prawo do sądu” jest definiowane jako kilka powiązanych ze sobą elementów: (1) zagwarantowanie dostępu do sądu; (2) posiadanie przez organ udzielający ochrony prawnej wszystkich cech sądu; (3) zapewnienie właściwego (sprawiedliwego, praworządnego, rzetelnego, uczciwego) przebiegu procesu; (4) szybkie i skuteczne wykonanie orzeczeń sądów – por. A. Zieliński, *Postępowanie przed NSA w świetle „prawa do sprawiedliwego procesu sądowego”*, „Państwo i Prawo” 2009, z. 2, s. 17 i n.

⁹ Wyrok TK z 29 VIII 2006 r., sygn. SK 23/05, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Szukaj?cid=2> (dostęp: 21 XI 2020).

¹⁰ Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11/12, s. 93.

¹¹ A. Zieliński, *Prawo do sądu a struktura sądownictwa*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 4, s. 20.

¹² K. Scheuring, *Ochrona praw jednostek w postępowaniach przed sądami wspólnotowymi*, Warszawa 2007, s. 69.

przepisów Konstytucji RP oraz przepisów ustawowych, które realizują wspomniane międzynarodowe standardy¹³.

W postępowaniu przed sądami administracyjnymi prawo do sądu przybiera formę nazywaną prawem pomocy¹⁴. W praktyce obejmuje ono zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego (art. 244 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi)¹⁵. Wprowadzone rozwiązanie zasadniczo niweluje bariery finansowe w dostępie do skutecznego dochodzenia praw podmiotowych przed sądem¹⁶. Niejednokrotnie dopiero przyznanie prawa pomocy umożliwia jednostkom rzeczywiste skorzystanie z przyznanego ustawowo prawa do sądu¹⁷. Ukształtowana w ten sposób instytucja stanowi zatem emanację konstytucyjnej zasady prawa do sądu w odniesieniu do osób, które wykażą, że nie posiadają środków na sfinansowanie udziału w postępowaniu sądowym¹⁸.

Celem niniejszego artykułu jest zwrócenie uwagi na dopuszczalne granice ubiegania się o prawo pomocy przed sądem administracyjnym, które pozostają w bezpośrednim związku z poszanowaniem

¹³ Wyrok NSA z 1 III 2006 r., sygn. II OSK 293/05; wyrok NSA z 14 X 2010 r., sygn. I OSK 1738/09, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query> (dostęp: 21 XI 2020); B. Nita, *Bezpośrednie stosowanie konstytucji a rola sądów w ochronie konstytucyjności prawa*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 9, s. 36–39, 46; A. Jakubowski, *Glosa do uchwały NSA z dnia 5 grudnia 2011 r., II OPS 1/11, „Samorząd Terytorialny”* 2012, nr 3, s. 84–85.

¹⁴ R. Mikosz, M. Zirk-Sadowski, *Granice prawa do sądu administracyjnego w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2007, nr 3, s. 39; M. Grzymisławska-Cybulska, *Prawo pomocy w postępowaniu sądowoadministracyjnym jako element realizacji prawa do sądu*, Warszawa 2013, s. 45 i n.; M. Kowalski, *Prawo pomocy w systemie ochrony praw człowieka*, Warszawa 2013, s. 13 i n.

¹⁵ Ustawa z dnia 30 VIII 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2019, poz. 2325 ze zm.), dalej „p.p.s.a.”.

¹⁶ Ł. Strzępek, *Wniosek o przyznanie prawa pomocy oraz o udzielenie ulg dotyczących należności sądowych*, w: *Pisma procesowe stron w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, orzecznictwo, wzory*, pod red. R. Mikosza, Warszawa 2008, s. 162.

¹⁷ Przyznanie uprawnienia procesowego w postaci prawa pomocy wymaga każdorazowo racjonalnego uzasadnienia ze względu na przejęcie przez Skarb Państwa kosztów udziału strony w postępowaniu, a także dla uniknięcia wszczynania kolejnych postępowań wydłużających prowadzone postępowanie i godzących tym samym w prawo jednostki do sądu – por. postanowienie NSA z 27 II 2020 r., sygn. I FZ 22/20, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query> (dostęp: 24 XI 2020).

¹⁸ Postanowienie NSA z 4 IV 2011 r., sygn. II FZ 103/11; postanowienie NSA z 25 II 2011 r., sygn. I FZ 26/11; postanowienie NSA z 5 VII 2017 r., sygn. I OZ 1089/17; postanowienie NSA z 27 II 2020 r., sygn. I FZ 22/20, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query> (dostęp: 24 XI 2020).

prawa jednostek do sądu. W tym względzie ustawodawca w sposób ogólny sformułował granice określające możliwość złożenia wniosku o przyznanie prawa pomocy, co może przysparzać interpretacyjnych wątpliwości. Założeniem opracowania pozostaje zwrócenie uwagi na dopuszczalne granice złożenia wniosku o prawo pomocy w postępowaniu przed sądem administracyjnym¹⁹.

1. Specyfika postępowania w przedmiocie prawa pomocy

Złożenie wniosku o przyznanie prawa pomocy przed sądem administracyjnym uruchamia samodzielne postępowanie sądowe²⁰. Do zgłoszonego w ten sposób żądania mają zastosowanie przepisy art. 63–64 p.p.s.a.²¹ Dotyczy to ubiegania się o przyznanie prawa pomocy w każdym dopuszczalnym trybie. Taki wniosek stanowi czynność przygotowawczą do dochodzenia przez jednostkę swoich praw w sprawie głównej przed sądem²². Postępowanie zainicjowane wnioskiem o przyznanie prawa pomocy ma zatem charakter pomocniczy względem postępowania inicjowanego przez wniesienie skargi²³. Innymi słowy, postępowanie o przyznanie prawa pomocy zachowuje charakter akcesoryjny w stosunku do sprawy o charakterze głównym w przedmiocie rozpoznania zarzutów merytorycznych względem organów administracji. W pewien swoisty sposób wniosek o przyznanie prawa pomocy przygotowuje merytoryczne rozpoznanie żądania głównego. Postępowanie w przedmiocie przyznania prawa pomocy pozostaje jednocześnie postępowaniem incydentalnym (wpadkowym) w ramach postępowania sądownoadministracyjnego²⁴.

¹⁹ Na potrzeby niniejszego opracowania należy zastrzec, że pojęcie skargi w sposób odpowiedni odnosi się do pojęcia sprzeciwu, a rozważania nie dotyczą skargi na bezczynność i przewlekłość postępowania.

²⁰ L. Kaligowska, A. Madej, *Prawo pomocy w postępowaniu sądownoadministracyjnym – zagadnienia wybrane*, „Przegląd Sądowy” 2007, nr 9, s. 76.

²¹ B. Dauter, *Prawo pomocy*, „Przegląd Podatkowy” 2007, nr 1, s. 41; J. Jagielski, M. Jagielska, P. Gołaszewski, *Komentarz do art. 243 p.p.s.a.*, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, pod red. R. Hausera, M. Wierzbowskiego, Warszawa 2017, s. 1010.

²² A. Zieliński, *Komentarz do art. 114 k.p.c.*, w: *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do artykułów 1–505(14)*, t. 1, pod red. A. Zielińskiego, Warszawa 2005, s. 356.

²³ J. Jagielski, M. Jagielska, P. Gołaszewski, *Komentarz do art. 243 p.p.s.a.*, s. 1010.

²⁴ H. Knysiak-Molczyk, *Prawo pomocy w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Przegląd Sądowy” 2003, nr 11–12, s. 89.

2. Istota i znaczenie informacji zawartych we wniosku o przyznanie prawa pomocy

Koniecznym wymogiem merytorycznego rozpoznania stosownego wniosku o przyznanie prawa pomocy jest jego wniesienie na urzędowym formularzu (art. 252 § 2 p.p.s.a.). Zawarte w nim informacje mają zasadnicze znaczenie dla przyznania pomocy ze strony państwa. Jednocześnie inny jest zakres koniecznych do ujawnienia informacji zawartych w formularzu przeznaczonym dla osób fizycznych (PPF)²⁵, a inny dla osób prawnych i jednostek nieposiadających osobowości prawnej (PPPr)²⁶. W istocie są one podstawą badania, czy spełnione zostały w danej sprawie przesłanki przyznania prawa pomocy²⁷. W praktyce ujawnione informacje mogą posiadać również subsydiarne znaczenie dla możliwości ustalenia stron postępowania sądowoadministracyjnego, a w konsekwencji także uczestników postępowania sądowoadministracyjnego²⁸. Zawarcie stosownych informacji we wniosku o przyznanie prawa pomocy pozostaje też istotne dla określenia wartości przedmiotu zaskarżenia. Nie można bowiem bez tego wstępnie oszacować kosztów postępowania, a następnie zestawić ich z możliwościami płatniczymi wnioskodawcy, które warunkują spełnienie przesłanek przyznania prawa pomocy²⁹. W tym przypadku szczególnie ważne pozostaje określenie sprawy głównej, która ma być przedmiotem rozpoznania wojewódzkiego sądu administracyjnego. Konieczne jest bowiem powiązanie

²⁵ A. Trela, M. Grzymisławska-Cybulska, *Rozpoznawanie wniosków o przyznanie prawa pomocy osobom fizycznym w praktyce sądów administracyjnych*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2006, nr 3, s. 81–106.

²⁶ M. Grzymisławska-Cybulska, *Zakres podmiotowy i przedmiotowy wniosku o przyznanie prawa pomocy osobom prawnym i jednostkom organizacyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2007, nr 1, s. 37–54.

²⁷ W tym względzie ustawodawca określił ustawowe przesłanki przyznania prawa pomocy (art. 246 § 1–3 p.p.s.a.). Oprócz tego niejednokrotnie wyróżnia się dodatkowe okoliczności, które wymagają uwzględnienia w postępowaniu o przyznanie prawa pomocy, takie jak: „minima” społeczne, bankructwo czy europejskie standardy zachowania prawa do sądu – por. M. Piłaszewicz, *Systemowe ograniczniki orzekania w przedmiocie prawa do sądu* – por. M. Piłaszewicz, *Systemowe ograniczniki orzekania w przedmiocie prawa do sądu*, w: *Zadania referendarza sądowego w praktyce. Zagadnienia wybrane*, „Materiały Szkoleniowe Naczelnego Sądu Administracyjnego” nr 49, Warszawa 2018, s. 97–103.

²⁸ P. Dobosz, *Procedury administracyjne, model sądownictwa administracyjnego a „prawo pomocy”*, w: *Polski model sądownictwa administracyjnego*, pod red. J. Stelmasiaka, J. Niczyporuka, S. Fundowicza, Lublin 2003, s. 123.

²⁹ J. Harczuk, *Zwroty szacunkowe jako przesłanka przyznania prawa pomocy*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2007, nr 5–6, s. 69 i n.

w adekwatny sposób wniosku o prawo pomocy z przyszłym merytorycznym żądaniem głównym, szczególnie przed jego wniesieniem i jego zarejestrowaniem³⁰.

3. Tryb złożenia wniosku o przyznanie prawa pomocy i jego konsekwencje

Wniosek o przyznanie prawa pomocy może być złożony przed wszczęciem postępowania lub w toku postępowania (art. 243 § 1 p.p.s.a.). Natychmiast po złożeniu stosownego żądania pojawia się możliwość jego rozpoznania na każdym ze wspomnianych etapów. Żądanie przyznania prawa pomocy złożone przed wniesieniem skargi może zostać skierowane bezpośrednio do sądu administracyjnego bądź do organu administracji. W tym drugim przypadku wniosek o prawo pomocy może być teoretycznie złożony do organu pierwszej instancji (zarówno przed, jak i po wydaniu przez niego rozstrzygnięcia) bądź do organu drugiej instancji (zarówno przed, jak i po wydaniu przez niego rozstrzygnięcia). Podobnie w przypadku złożenia wniosku o prawo pomocy bezpośrednio do sądu administracyjnego, najczęściej ma to miejsce po wydaniu rozstrzygnięcia przez organ administracji. Teoretycznie może to nastąpić zaraz po wydaniu rozstrzygnięcia przez organ pierwszej bądź drugiej instancji. Możemy mieć jednak do czynienia z sytuacją, w której wniosek o prawo pomocy jest złożony bezpośrednio do sądu administracyjnego po wniesieniu skargi/sprzeciwu za pośrednictwem organu administracji, ale jeszcze przed jej przekazaniem do sądu przez organ administracji wraz z odpowiedzią na nią oraz aktami sprawy. Wówczas nie należy traktować takiego wniosku o przyznanie prawa pomocy jako wniesionego „przed wszczęciem postępowania”, nawet jeżeli skarga nie została jeszcze przekazana do sądu administracyjnego. Zarówno w pierwszym, jak i w drugim przypadku sąd nie może mieć pewności, czy skargę/sprzeciw wniesiono. Może natomiast uzyskać taką informację od osoby składającej wniosek o prawo pomocy. Może również zwrócić się o stosowną informację do organu administracji, którego działania mają być przedmiotem sądowej kontroli. Tylko teoretycznie nie ma to wpływu na procesowe okoliczności rozpoznania przedmiotowego

³⁰ G. Radecki, *Wniosek o przyznanie prawa pomocy złożony przed wpływieniem skargi do sądu administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, nr 4, s. 60.

wniosku o przyznanie prawa pomocy. W przypadku złożenia wniosku o przyznanie prawa pomocy nie ma pewności, czy wnioskodawca jest uprawniony do jego wniesienia. O tym decydują bowiem obiektywne okoliczności sprawy, a nie sama wola osoby składającej stosowne żądania przyznania pomocy. Przy założeniu, że mamy jednak do czynienia z osobą uprawnioną do ubiegania się o przyznanie prawa pomocy, bądź nawet w przypadku, gdy taka osoba zdecydowanie deklaruje zamiar wniesienia skargi, nie mamy pewności, czy zrealizuje ona zamiar wniesienia skargi/sprzeciwu. Niemniej jednak informacja na temat przedmiotu zaskarżenia w pośredni sposób pomaga wyznaczyć cezurę trybu złożenia wniosku o przyznanie prawa pomocy. Taka sytuacja jest wręcz konieczna dla realizacji celu prawa pomocy przyznanego przed wszczęciem postępowania sądowoadministracyjnego.

Rozpoznawanie wniosku o przyznanie prawa pomocy należy zasadniczo do wojewódzkiego sądu administracyjnego, w którym sprawa ma się toczyć lub już się toczy (art. 254 § 1 p.p.s.a.). Wniosek o przyznanie prawa pomocy może być w praktyce wniesiony zarówno do sądu administracyjnego właściwego do rozpoznania przedmiotowej skargi, jak i do innego sądu administracyjnego, który będzie obowiązany przekazać go do właściwego sądu administracyjnego (art. 254 § 2 p.p.s.a.). Ustalenie sądu właściwego do rozpoznania wniosku o prawo pomocy przed wniesieniem przedmiotowej skargi jest związane z organem, którego działanie ma zostać skontrolowane. W razie skierowania wniosku o prawo pomocy do organu (przed wniesieniem skargi) powinien on przekazać wniosek do sądu. Z reguły przekazanie wniosku o prawo pomocy ma jednak miejsce wraz z odpowiedzią na skargę. Opóźnienie w przekazaniu wniosku o przyznanie prawa do sądu i jego przekazanie przez organ wraz z odpowiedzią na skargę może niekorzystnie wpływać na pozycję procesową strony skarżącej. W tym czasie wniosek o prawo pomocy może zostać rozpoznany bez oczekiwania na jego przekazanie wraz ze skargą do sądu. Taka sytuacja może zatem budzić pewne wątpliwości ze względu na prawo wnioskodawcy do przyznania prawa pomocy jeszcze przed wniesieniem skargi.

Wniesienie skargi/sprzeciwu równocześnie z wnioskiem o przyznanie prawa pomocy w sposób najbardziej wyrazisty „ujawnia” związek postępowania o prawo pomocy oraz postępowania głównego. Wniosek o prawo pomocy wniesiony „przed wszczęciem postępowania”, tak jak zostało to już wspomniane, automatycznie inicjuje postępowanie wpadkowe, które po wpłynięciu skargi do sądu administracyjnego staje

się elementem składowym postępowania głównego³¹. W praktyce niezbędne dla rozpoznania żądania udzielenia pomocy ze strony Skarbu Państwa pozostaje przypisanie wniosku o prawo pomocy do konkretnej sprawy, która została wniesiona lub ma zostać w przyszłości wniesiona do wojewódzkiego sądu administracyjnego i przez niego rozpoznana. Precyzyjnie oznaczenie przedmiotu skargi/sprzeciwu powinno zatem mieć miejsce już we wniosku o prawo pomocy, aby w taki sam sposób określić to w postanowieniu wydanym na skutek rozpoznania wniesionego żądania w zakresie wsparcia ze strony państwa. Brak ujawnienia takich informacji przez wnioskodawcę powoduje, że sprawie nie można nadać dalszego biegu i konieczne pozostaje wezwanie wnioskodawcy do ich uzupełnienia pod rygorem pozostawienia wniosku o przyznanie prawa pomocy bez rozpoznania (art. 257 p.p.s.a.)³². Merytoryczne rozpoznanie złożonego żądania w kwestii udzielenia prawa pomocy jest bowiem możliwe dopiero wówczas, gdy spełnione są wszystkie warunki formalne, a więc wykluczone jest jego pozostawienie bez rozpoznania.

4. Ograniczenia dotyczące złożenia wniosku o przyznanie prawa pomocy przed wszczęciem postępowania sądownoadministracyjnego

Ze względu na możliwość ubiegania się o prawo pomocy jeszcze przed wszczęciem postępowania wniosek może być rozpoznany na tym właśnie etapie. Powstaje jednak wątpliwość, w którym momencie dochodzi do wszczęcia postępowania sądownoadministracyjnego. W literaturze ten moment jest łączony z wniesieniem skargi³³. W tym przypadku może to być związane z doręczeniem skargi organowi, którego działanie lub

³¹ J. Jagielski, M. Jagielska, P. Gołaszewski, *Komentarz do art. 243 p.p.s.a.*, s. 1006; M. Kowalski, *Rozstrzyganie w przedmiocie prawa pomocy*, w: *Metodyka pracy w sądach administracyjnych*, pod red. R. Hausera, J. Drachala, Warszawa 2018, s. 265.

³² P. Zaborniak, *Wybrane kwestie stosowania prawa pomocy w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 4–5, s. 22.

³³ B. Dauter, *Komentarz do art. 63 p.p.s.a.*, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, pod red. B. Dauera, B. Gruszczyńskiego, A. Kabata, M. Niezgódki-Medek, Warszawa 2006, s. 168; R. Mikosz, *Konsekwencje uwzględnienia przez organ administracji publicznej skargi wniesionej do sądu administracyjnego (zagadnienia wybrane)*, w: *Ius et Lex. Księga jubileuszowa profesora Andrzeja Kabata*, Olsztyn 2004, s. 293–294; R. Mikosz, *Skutki prawne uwzględnienia przez organ administracji publicznej skargi wniesionej do sądu administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2007,

bezczytność zostały objęte przedmiotową skargą³⁴. Równoznaczne pozostaje w tym względzie oddanie skargi w polskim urzędzie pocztowym lub polskim urzędzie konsularnym (art. 83 § 3 p.p.s.a.). Odmienny pogląd łączy „wszczenie postępowania sądoadministracyjnego” z chwilą przekazania skargi sądowi administracyjnemu przez organ administracji z odpowiedzią na podniesione zarzuty oraz aktami sprawy³⁵. Dla uznania wniosku o prawo pomocy za dopuszczalny ważne pozostaje ustalenie, od jakiego momentu możliwe było jego skuteczne złożenie. W tym przypadku problemem może okazać się określenie „progu dopuszczalności” wniesienia wniosku o prawo pomocy przed wszczęciem postępowania. Moment wniesienia wniosku o prawo pomocy jako czynnik istotny dla jego rozpoznania jest dostrzegany w literaturze³⁶. Problematyczne pozostaje natomiast, że taki moment nie został wyraźnie określony w przepisach obowiązującego prawa. Najczęściej dość ogólnie przyjmuje się, że „wniosek o przyznanie prawa pomocy można wnieść przed wszczęciem postępowania lub w jego toku – w każdym czasie, aż do zakończenia postępowania prawomocnym wyrokiem”³⁷. Niekiedy wskazuje się, że wniosek o przyznanie prawa pomocy może zostać złożony przed wszczęciem postępowania, czyli zanim złożona zostanie skarga³⁸. W tym względzie brak jest pogłębionej refleksji nad ewentualnym zakresem bądź granicami dotyczącymi momentu skutecznego wniesienia wniosku o przyznanie prawa pomocy. Tymczasem nie może on być wniesiony w każdym przypadku w sposób zupełnie nieograniczony przed wszczęciem postępowania

nr 5–6, s. 17; T. Woś, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 284.

³⁴ Taki pogląd nie jest powszechnie podzielany – por. J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 183.

³⁵ A. Kabał, *Skarga do sądu administracyjnego na decyzję Komisji Nadzoru Bankowego (zagadnienia wybrane)*, „Prawo Bankowe” 2004, nr 12, s. 43; A. Hanusz, *Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 września 2006 r.*, II FZ 488/06, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2007, nr 4, poz. 45; A. Hanusz, *Warunki kontradiktoryjności w postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym*, „Przegląd Sądowy” 2007, nr 7–8, s. 25–26.

³⁶ G. Radecki, *op. cit.*, s. 54 i n.

³⁷ H. Knysiak-Sudyka, *Komentarz do art. 243 P.p.s.a.*, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, pod red. T. Wosia, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańskiej, Warszawa, 2016, s. 1213; M. Niezgódka-Medek, *Komentarz do art. 243 P.p.s.a.*, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, pod red. B. Dautera, A. Kabata, M. Niezgódki-Medek, Warszawa 2016, s. 1059–1060; J. Jagielski, M. Jagielska, P. Gołaszewski, *Komentarz do art. 243 p.p.s.a.*, s. 1010.

³⁸ P. Zaborniak, *op. cit.*, s. 21 i n.; G. Radecki, *op. cit.*, s. 54 i n.; M. Niezgódka-Medek, *Komentarz do art. 243 P.p.s.a.*, s. 1059–1060.

sądowoadministracyjnego. Przykładowo powstaje wątpliwość, czy dopuszczalne jest jego wniesienie już na etapie prowadzonego postępowania odwoławczego, a więc jeszcze przed rozpoznaniem złożonego środka zaskarżenia przed organami administracji. Złożenie takiego żądania przed wydaniem przez organy administracji rozstrzygnięcia, które będzie mogło być zaskarżone do sądu administracyjnego, niewątpliwie wywoła pewne skutki procesowe. Co prawda, nie może ono zostać rozpoznane przez organ administracji, ale powinno zostać przekazane do właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Wprawdzie ustawodawca nie określił wyraźnie przesłanek ograniczających złożenie wniosku o przyznanie prawa pomocy, ale nie zmienia to faktu, że istnieją pewne systemowe ograniczenia do złożenia żądania o przyznanie prawa pomocy. Należy mianowicie przyjąć, że wniosek o prawo pomocy w sposób skuteczny można wnieść dopiero po wydaniu aktu, który może zostać zaskarżony do sądu, a więc po uprzednim wyczerpaniu środków zaskarżenia³⁹. Za takim rozwiązaniem przemawia również konieczność wyraźnego oznaczenia we wniosku o prawo pomocy aktu będącego przedmiotem ewentualnego zaskarżenia. Z tego względu stanowi to warunek formalny wniosku o przyznanie prawa pomocy, który powinien być bezwzględnie uzupełniony przez wnioskodawcę na wezwanie sądu (referendarza) pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania⁴⁰. Wniosek o przyznanie prawa pomocy nie może być zatem wniesiony „w każdym czasie” w sposób zupełnie dowolny. W tym zakresie należy przyjąć, że wniosek taki może być skutecznie złożony dopiero w terminie otwartym do złożenia skargi do sądu administracyjnego⁴¹. Wnioskodawca nie może więc skutecznie złożyć stosownego wniosku o przyznanie prawa pomocy przed wydaniem rozstrzygnięcia przez organ odwoławczy⁴². Najistotniejszy dla ustalenia stosownej cezurę czasowej pozostaje zatem moment, w którym wnioskodawca miał realną możliwość złożenia skargi/sprzeciwu do sądu administracyjnego. Wniosek o prawo pomocy może więc zostać skutecznie wniesiony najwcześniej w dniu doręczenia orzeczenia organu

³⁹ G. Radecki, op. cit., s. 67.

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Postanowienie st. referendarza sądowego WSA w Poznaniu z 14 VI 2019 r., sygn. II SPP/Po 108/19, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query> (dostęp: 1 XII 2020).

⁴² P. Zaborniak, op. cit., s. 22; Ł. Strzępek, *Wniosek o przyznanie prawa pomocy oraz udzielenie ulg dotyczących należności sądowych*, w: *Pisma procesowe stron...*, s. 163; G. Radecki, op. cit., s. 61–62.

odwoławczego. W istocie w przypadku skargi będzie to termin 30 dni od dnia doręczenia aktu przez organ odwoławczy (art. 53 § 1 p.p.s.a.), a w przypadku sprzeciwu termin 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia organu odwoławczego (art. 64c § 1 p.p.s.a.). Rzeczywisty moment uzyskania informacji o wydaniu rozstrzygnięcia przez organ odwoławczy będzie determinował nie tylko możliwość skutecznego wniesienia środka zaskarżenia do sądu administracyjnego, ale także dopuszczalność ubiegania się o przyznanie pomocy ze strony Skarbu Państwa. Inaczej rzecz ujmując, dopuszczalne będzie złożenie wniosku o przyznanie prawa pomocy przed wniesieniem skargi do sądu administracyjnego, ale dopiero po wydaniu rozstrzygnięcia przez organ odwoławczy, które może być przedmiotem zaskarżenia do sądu administracyjnego. Dopiero taki moment określa dopuszczalne ubieganie się o przyznanie prawa pomocy, choćby jeszcze przed wniesieniem skargi/sprzeciwu do sądu administracyjnego. W pewnych przypadkach ważny pozostaje również moment, w którym wnioskodawca dowiedział się o wydaniu orzeczenia przez organ odwoławczy, bądź też mógł z łatwością się o tym dowiedzieć. W tym względzie nie można bowiem pominąć, że w pewnych sytuacjach zawiadomienie stron pozostaje zastąpione formą publicznego obwieszczenia⁴³. Wówczas zmieniają się okoliczności, które mogą zostać uznane za otwierające możliwość prawidłowego złożenia wniosku o przyznanie prawa pomocy „przed wszczęciem postępowania”. W takich okolicznościach dla każdej sprawy należy indywidualnie określić właściwy moment zgłoszenia żądania przyznania prawa pomocy, które pozostaje związane z dostępem do sądu.

5. Konsekwencje przekroczenia systemowych ograniczeń złożenia wniosku o prawo pomocy

Złożenie wniosku o przyznanie prawa pomocy w okresie, gdy dany podmiot nie mógł jeszcze skutecznie wnieść skargi do sądu administracyjnego, może zostać powiązane z orzeczeniem wydanym przez organ pierwszej instancji. Wówczas nie istnieje jeszcze rozstrzygnięcie,

⁴³ W niektórych sytuacjach decyzje oraz czynności organów administracji są ogłaszane publicznie nie tylko w formie obwieszczenia, ale również w inny sposób, w formie zwyczajowo przyjętej w danej miejscowości – por. J. Borkowski, *Komentarz do art. 49 k.p.a.*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. B. Adamiak, J. Borkowskiego, Warszawa 2011, s. 265.

które może zostać zaskarżone do sądu. Nie wiadomo nawet, jaka będzie jego treść. Wreszcie nie wiadomo, czy takie orzeczenie wydane przez organ odwoławczy w ogóle wywoła u jego adresata (wnioskodawcy) wolę wniesienia skargi/sprzeciwu do sądu administracyjnego. W szczególności należy też brać pod uwagę, że określony podmiot w trakcie prowadzenia postępowania przed organami administracji nie ma obowiązku uiszczenia kosztów sądowych. W takiej sytuacji można mówić jedynie o potencjalnym (ewentualnym) obowiązku poniesienia kosztów sądowych, które są jednak uzależnione od treści nieznanego jeszcze rozstrzygnięcia organu administracyjnego. W konsekwencji wnioskodawca nie ma jeszcze wtedy zaktualizowanego interesu prawnego w uzyskaniu orzeczenia o przyznaniu prawa pomocy. Nie ciąży bowiem na nim obowiązek poniesienia kosztów sądowych. Na etapie prowadzenia postępowania przed organami administracji (w sprawie, w której organ odwoławczy nie wydał jeszcze rozstrzygnięcia) również rozpoznanie żądania wnioskodawcy w zakresie ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika z urzędu będzie nieuzasadnione – tym bardziej że taki pełnomocnik ustanowiony w ramach prawa pomocy pozostaje uprawniony jedynie do zapewnienia reprezentacji przed sądem administracyjnym, a nie przed organem administracji. Obawy wnioskodawcy, że bez udziału profesjonalnego pełnomocnika nie będzie w stanie prawidłowo bronić swych interesów w toczącym się postępowaniu przed organem administracji, pozostają w takiej sytuacji bezpodstawne. Przede wszystkim bowiem obowiązkiem organu w postępowaniu odwoławczym jest wnikliwe zbadanie sprawy, bez względu na fachowość, styl i konstrukcję wniesionego środka zaskarżenia sporządzonego przez podmiot, który nie posiada wykształcenia prawniczego. Przyznanie prawa pomocy w formie zwolnienia od kosztów sądowych, a także ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika z urzędu przed wydaniem rozstrzygnięcia przez organ odwoławczy byłoby w takiej sytuacji nieuprawnione. Taki wniosek o przyznanie prawa pomocy jako przedwczesny pozostaje zatem niedopuszczalny. W sytuacji gdy wniosek o przyznanie prawa pomocy został złożony przedwcześnie, tj. przed wydaniem rozstrzygnięcia w sprawie przez organ odwoławczy, a więc przed wydaniem ostatecznej w toku instancji decyzji bądź postanowienia, które pozostają objęte kognicją sądów administracyjnych, czynność polegająca na złożeniu wniosku o przyznanie prawa pomocy powinna być uznana za bezskuteczną. Przedwczesne żądanie nie rodzi bowiem pożądaných przez wnioskodawcę skutków prawnych i jako

takie nie może być traktowane jako prawidłowo złożony wniosek. Nie dochowanie tego terminu powoduje, że złożone żądanie przyznania pomocy ze strony państwa w ramach prawa pomocy nie może wywołać korzystnych dla wnioskodawcy skutków procesowych. Skutki prawne wniosku o prawo pomocy prowadzące do jego merytorycznego rozpoznania mogą zostać wywołane dopiero po wejściu do obrotu prawnego rozstrzygnięcia wydanego przez organ odwoławczy. Dopiero wówczas dopuszczalne staje się złożenie wniosku o prawo pomocy, a zatem dopiero wówczas skutecznie można wnieść takie żądanie jeszcze przed wszczęciem postępowania sądoadministracyjnego. Wniosek o przyznanie prawa pomocy złożony przed wydaniem albo przed ogłoszeniem rozstrzygnięcia przez organ odwoławczy nie może stanowić podstawy do przyznania pomocy ze strony państwa. W szczególności przedwczesne byłoby rozpoznawanie zwolnienia od kosztów jeszcze niewymagalnych, a także przyznawanie pełnomocnika z urzędu do reprezentacji przed sądem administracyjnym przed ostatecznym rozpoznaniem sprawy przed organami administracji publicznej. Merytoryczne rozpoznanie takiego wniosku o prawo pomocy byłoby dotknięte rażącym naruszeniem prawa, a więc wadą nieważności. Wydane w tym zakresie pozytywne rozpoznanie wniosku o prawo pomocy nie mieściłoby się w dopuszczalnych granicach określonych obowiązującymi przepisami prawa, gdyż prawo pomocy dotyczy jedynie postępowania przed sądami administracyjnymi⁴⁴. Należy tu zwrócić uwagę, że z podobną sytuacją mamy do czynienia w przypadku przedwczesnego złożenia wniosku o sporządzenie uzasadnienia wyroku sądu administracyjnego (art. 141 § 2 p.p.s.a.). W przypadku przedwczesnego złożenia wniosku o sporządzenie uzasadnienia wyroku sąd ma prawo odmówić sporządzenia

⁴⁴ Należy jednak pamiętać, że przyznane prawo pomocy obejmuje również postępowanie ze skargi o wznowienie postępowania w tej sprawie – zob. uchwała NSA z 2 XII 2010 r., sygn. II GPS 2/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query> (dostęp: 24 XI 2020). Przy czym przyjmuje się, że „prawo pomocy przyznane w sprawie ze skargi nie rozciąga się na postępowanie zainicjowane skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia” – por. postanowienie NSA z 19 XII 2012 r., sygn. II OZ 1120/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query> (dostęp: 25 XI 2020). Jednocześnie funkcjonują odmienne poglądy, w myśl których prawo pomocy przyznane w sprawie ze skargi rozciąga się także na postępowanie zainicjowane skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia” – por. postanowienie WSA w Białymstoku z 15 II 2011 r., sygn. II SA/Bk 647/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query> (dostęp: 25 XI 2020); zob. też G. Karcz, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 19 grudnia 2012 r., II OZ 1120/12*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, nr 6, s. 142–146.

uzasadnienia wyroku⁴⁵. W analogicznej sytuacji prowadzenie postępowania w zakresie przyznania prawa pomocy (przed wydaniem ostatecznego rozstrzygnięcia przez organ administracji) nie ma zatem racji bytu. Przedwczesne złożenie wniosku o prawo pomocy – podobnie jak złożenie wniosku o przyznanie prawa pomocy po prawomocnym zakończeniu postępowania – powinno zatem skutkować nieuwzględnieniem żądania dotyczącego przyznania prawa pomocy. Rozpatrzenie wniosku o przyznanie prawa pomocy na etapie prowadzenia postępowania przed organami administracji (a więc przed otwarciem terminu do wniesienia skargi do sądu administracyjnego) pozostaje procesowo zbędne (art. 249a p.p.s.a.). W tym przypadku zbędność rozpoznania wniosku o prawo pomocy zachodzi już w momencie jego wniesienia⁴⁶. W takim przypadku zarejestrowane przed sądem postępowanie w sprawie przyznania prawa pomocy na skutek złożenia stosownego wniosku na urzędowym formularzu podlega umorzeniu⁴⁷. Swoiście odmowne załatwienie wniosku zawierającego żądanie przyznania prawa pomocy nie korzysta w tym względzie z powagi rzeczy osądzonej (*res iudicata*)⁴⁸. Nie wyklucza to zatem na przyszłość możliwości ponownego ubiegania się o prawo pomocy – np. po wydaniu ostatecznej w toku instancji decyzji przez organ odwoławczy, która umożliwi skutecznie złożenie stosownego wniosku w terminie otwartym do złożenia skargi do sądu administracyjnego lub po jej wniesieniu.

6. Prawo pomocy a oczywista bezzasadność skargi

Stosowne określenie przedmiotu ewentualnej skargi oraz określenie aktu, czynności lub beczynności organu administracji pozostaje również istotne dla ustalenia wstępnych przesłanek dopuszczalności

⁴⁵ Postanowienie NSA z 9 IX 2004 r., sygn. OZ 404/04; postanowienie NSA z 29 XI 2007 r., sygn. II OZ 1204/07, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query> (dostęp: 15 XI 2020). Podobne rozwiązanie procesowe funkcjonuje przed sądami powszechnymi – por. postanowienie SN z 15 IX 2000 r., sygn. I PKN 406/00, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych” 2002, nr 8, poz. 190.

⁴⁶ M. Jagielska, J. Jagielski, P. Gołaszewski, *Komentarz do art. 249a p.p.s.a.*, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, pod red. R. Hausera, M. Wierzbowskiego, Warszawa 2017, s. 1074.

⁴⁷ Postanowienie st. referendarza sądowego WSA w Poznaniu z 14 VI 2019 r., sygn. II SPP/Po 108/19, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query> (dostęp: 15 XI 2020).

⁴⁸ W. Piątek, *Powaga rzeczy osądzonej wyroku sądu administracyjnego*, Warszawa 2015, s. 162 i n.

rozpoznania prawa pomocy. Może się mianowicie okazać, że skarga nie może być rozpoznana przez sąd administracyjny, a wówczas prawo pomocy nie przysługuje (art. 247 p.p.s.a.). Oczywista bezzasadność skargi/sprzeciwu oznacza ich niedopuszczalność. W tym przypadku oznacza to, że nie ma podstaw do merytorycznego rozpoznania wniesionego środka zaskarżenia, gdyż bez pogłębionej analizy nie ulega wątpliwości, że podniesione zarzuty nie mogą być uwzględnione, ponieważ skarga/sprzeciw kwalifikują się do odrzucenia⁴⁹.

W literaturze wskazuje się na problematyczność stwierdzenia bezzasadności skargi, która jeszcze nie wpłynęła, a może nawet nie została sporządzona, ani nie przedłożono akt administracyjnych sprawy, opierając się jedynie na wniosku złożonym przed wniesieniem skargi⁵⁰. Stwierdzając oczywistą bezzasadność skargi przed jej wniesieniem tylko z tego powodu, że we wniosku o prawo pomocy wskazano rozstrzygnięcie organu pierwszej instancji, może okazać się przedwczesne bez sprawdzenia, czy rzeczywiście w danej sprawie nie zostało wydane rozstrzygnięcie przez organ odwoławczy. Warunkowo zatem należy podzielić stanowisko, zgodnie z którym tylko obiektywne okoliczności sprawy (np. wynikające z akt sprawy), a nie sama treść skargi (tj. przytoczone w niej przepisy, zarzuty, ich uzasadnienie i wnioski skarżącego) mają znaczenie dla stwierdzenia oczywistej bezzasadności skargi⁵¹. Oczywistą bezzasadność skargi można w pewnych sytuacjach stwierdzić już na podstawie wniosku o przyznanie prawa pomocy. Z taką sytuacją mamy do czynienia przy wniesieniu skargi w sprawie, która generalnie nie należy do właściwości sądu administracyjnego⁵², a więc

⁴⁹ M. Niezgódka-Medek, *Komentarz do art. 247 p.p.s.a.*, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, pod red. B. Dautera, B. Gruszczyńskiego, A. Kaba-ta, M. Niezgódki-Medek, Warszawa 2011, s. 731; B. Dauter, *Pojęcie bezzasadności skargi*, w: *Koszty postępowania w sprawach administracyjnych i sądowniczoadministracyjnych*, pod red. S. Babiarza, B. Dautera, M. Niezgódki-Medek, Warszawa 2007, s. 267; J.P. Tarno, op. cit., s. 591; M. Jagielska, J. Jagielski, P. Gołaszewski, *Komentarz do art. 247 p.p.s.a.*, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, pod red. R. Hausera, M. Wierzbowskiego, Warszawa 2017, s. 1061; postanowienie NSA z dnia 28 I 2009 r., sygn. I OZ 35/09, postanowienie NSA z 24 VI 2010 r., sygn. I OZ 481/10, postanowienie NSA z 3 VIII 2010 r., sygn. I OZ 577/10; postanowienie NSA z 28 III 2012 r., sygn. akt II GZ 101/12, postanowienie NSA z 17 IX 2010 r., sygn. I OZ 663/10; postanowienie NSA z 15 VII 2008 r., sygn. II GZ 146/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query> (dostęp: 21 XI 2020).

⁵⁰ B. Dauter, *Pojęcie bezzasadności skargi*, s. 267.

⁵¹ J.P. Tarno, op. cit., s. 183.

⁵² Postanowienie NSA z 9 III 2012 r., sygn. I OZ 140/12; postanowienie NSA z 14 VI 2012 r., sygn. I OZ 421/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query> (dostęp: 26 XI 2020).

np. gdy nie wyczerpano środków odwoławczych w ramach postępowania administracyjnego i wniesiono skargę na orzeczenie organu administracji pierwszej instancji⁵³, bądź też zaskarżono pismo organu o charakterze informacyjnym, które nie podlega kontroli sądów administracyjnych⁵⁴, wreszcie gdy zaskarżono opinię kwalifikacyjną określonego organu⁵⁵ albo skarga dotyczy sprawy cywilnej podlegającej rozpoznaniu przez sąd powszechny⁵⁶. Oczywiście niedopuszczalność skargi pociąga za sobą oczywistą bezzasadność⁵⁷. W takiej sytuacji istotne pozostają informacje zawarte we wniosku o przyznanie prawa pomocy, który został złożony przed wniesieniem skargi, a w szczególności dotyczące zaskarżonego aktu lub czynności. W istocie oczywista bezzasadność skargi zachodzi wtedy, gdy nie jest możliwe zidentyfikowanie przedmiotu skargi⁵⁸. Moment złożenia wniosku o przyznanie prawa pomocy może mieć zatem najistotniejsze znaczenie dla załatwienia wniosku o przyznanie prawa pomocy. Zasadniczo za dopuszczalne należy uznać stwierdzenie oczywistej bezzasadności skargi na podstawie samego wniosku o przyznanie prawa pomocy również przed wpływieniem skargi do sądu, mimo że tylko w wyjątkowych sytuacjach dopuszczalna jest odmowa przyznania prawa pomocy ze względu na oczywistą bezzasadność skargi równoznaczną z odmową prawa do sądu. W takich sytuacjach odmowa przyznania prawa pomocy wymaga od sądu zachowania najwyższej staranności w ocenie złożonego żądania w kontekście uruchomienia sądowej kontroli administracji⁵⁹. Nie każda wątpliwość dotycząca dopuszczalności wniesienia skargi powinna być bowiem traktowana jako przeszkoda do stwierdzenia oczywistej

⁵³ Postanowienie NSA z 14 II 2012 r., sygn. II GZ 31/12; postanowienie WSA w Lublinie z 18 IX 2013 r., sygn. II SAB/Lu 539/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query> (dostęp: 26 XI 2020).

⁵⁴ Postanowienie NSA z 15 VII 2008 r., sygn. II GZ 146/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query> (dostęp: 28 XI 2020).

⁵⁵ Postanowienie WSA w Gliwicach z 20 IX 2013 r., sygn. IV SA/Gl 805/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query> (dostęp: 28 XI 2020).

⁵⁶ Postanowienie NSA z 8 V 2013 r., sygn. II GZ 209/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query> (dostęp: 28 XI 2020).

⁵⁷ P. Zaborniak, op. cit., s. 30.

⁵⁸ Postanowienie NSA z 4 V 2016 r., sygn. I OZ 407/16, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query> (dostęp: 26 XI 2020); postanowienie NSA z 12 III 2014 r., sygn. I OZ 163/14, „Monitor Prawniczy” 2014, nr 7, s. 340.

⁵⁹ H. Knysiak-Molczyk, *Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 października 2005 roku, II FZ 653/05*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2006, nr 9, poz. 103, s. 485.

bezzasadności skargi⁶⁰. W przypadku oczywistej bezzasadności skargi ważna pozostaje kolejność podejmowanych czynności procesowych. Odrzucenie przez sąd skargi (sprzeciwu) jako oczywiście bezzasadnej powinno nastąpić równocześnie z odmową przyznania prawa pomocy⁶¹. Przekazanie wniosku o prawo pomocy do rozpoznania po odrzuceniu skargi jako oczywiście bezzasadnej prowadzi do wniosku, że referendarz pozostaje systemowo zobowiązany do oceny wniosku o prawo pomocy z pominięciem regulacji zawartej w art. 247 p.p.s.a. Sąd zatem powinien najpierw stwierdzić, że skarga jest oczywiście bezzasadna, aby zaistniała możliwość oddalenia wniosku o prawo pomocy na podstawie art. 247 p.p.s.a. Żeby jednak do tego doszło, szczególnie ważne mogą się okazać właśnie informacje zawarte we wniosku o przyznanie prawa pomocy.

Podsumowanie

Prawo pomocy stanowi element realizacji prawa do sądu będący filarem państw funkcjonujących w standardach europejskich. Zagwarantowanie skutecznego dostępu do sądu nie oznacza jednak obowiązku zapewnienia jednostkom bezwarunkowego prawa do uzyskania bezpłatnej pomocy prawnej ani zwolnienia od kosztów sądowych. W niektórych kategoriach postępowań dopuszcza się możliwość wyłączenia pomocy ze strony państwa dla zagwarantowania prawa do sądu⁶². Wymóg ponoszenia kosztów postępowania nie stanowi zatem ograniczenia prawa do sądu i jest usprawiedliwiony koniecznością zapewnienia właściwego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości⁶³. Ubieganie się o pomoc ze strony państwa wymaga więc spełnienia określonych warunków przewidzianych prawem. Stosowny wniosek o przyznanie prawa pomocy przed sądem administracyjnym powinien być złożony w określonej formie i w określonym czasie. Istotnie pomocne dla wyznaczenia dopuszczalnego zakresu złożenia wniosku o prawo pomocy może się okazać

⁶⁰ M. Kowalska, A. Malmuk-Cieplak, *Stosowanie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych*, „Przegląd Sądowy” 2006, nr 9, s. 87.

⁶¹ M. Jagielska, J. Jagielski, P. Gołaszewski, *Komentarz do art. 247 p.p.s.a.*, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, pod red. R. Hausera, M. Wierzbowskiego, Warszawa 2017, s. 1065.

⁶² M.A. Nowicki, *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Orzecznictwo*, t. 1: *Prawo do rzetelnego procesu sądowego*, Kraków 2001, s. 32.

⁶³ Postanowienie NSA z dnia 27 II 2020 r., sygn. I FZ 22/20, niepublikowane.

precyzyjne oznaczenie przedmiotu sądowej kontroli. W tym zakresie dla skutecznego ubiegania się o prawo pomocy istotne pozostaje, czy organ odwoławczy uprzednio wydał rozstrzygnięcie w przedmiotowej sprawie. Dopuszczalne pozostaje bowiem ubieganie się o prawo pomocy dopiero po wydaniu takiego rozstrzygnięcia przez organ odwoławczy. W takiej sytuacji w zależności od przedmiotu sądowej kontroli zmieniają się terminy do skutecznego wniesienia środka zaskarżenia, a w konsekwencji do wniesienia wniosku o prawo pomocy „w toku postępowania”. Wniosek o prawo pomocy może być złożony bezpośrednio do sądu administracyjnego jeszcze przed wniesieniem przedmiotowej skargi bądź za pośrednictwem organu administracji. Wówczas powinien być on niezwłocznie przekazany do rozpoznania przez sąd. W przypadku wniosku o przyznanie prawa pomocy wniesionego wraz ze skargą za pośrednictwem organu administracji nie będzie to już wniosek złożony przed wszczęciem postępowania, ale w toku wszczętego postępowania sądownoadministracyjnego. W takim przypadku organ odwoławczy ma obowiązek przekazać sądowi skargę wraz z odpowiedzią i z aktami sprawy⁶⁴. Niemniej wniosek o prawo pomocy powinien być niezwłocznie przekazany do rozpoznania przez sąd, bez czekania na jego przekazanie wraz z odpowiedzią na skargę. W przypadku przedwczesnego złożenia wniosku o przyznanie prawa pomocy nie ma on racji bytu i nie może skutkować jego merytorycznym rozpoznaniem. Taka sytuacja dotyczy żądania wniesionego przed zakończeniem postępowania administracyjnego. Zasadne wydaje się wtedy umorzenie postępowania o przyznanie prawa pomocy. Brak określenia zaskarżonego rozstrzygnięcia organu administracji we wniosku o prawo pomocy w sytuacji, gdy nie zostało ono jeszcze wydane, może także stanowić podstawę do stwierdzenia oczywistej bezzasadności skargi. Wówczas wystarczające do takiego stwierdzenia jest zaskarżenie (chęć zaskarżenia) aktu lub czynności niewątpliwie nieobjętych kognicją sądów administracyjnych. W konsekwencji nie będzie również podstaw do merytorycznego przyznania prawa pomocy.

⁶⁴ Organ, którego działanie jest przedmiotem skargi, przekazuje skargę sądowi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w postaci papierowej lub elektronicznej, w terminie 30 dni od dnia jej otrzymania. Skargę wniesioną za pośrednictwem konsula minister właściwy do spraw zagranicznych przekazuje sądowi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w postaci papierowej lub elektronicznej w terminie 60 dni od dnia jej otrzymania przez konsula (art. 54 § 2 p.p.s.a.). Jeden z przyjętych w systemie prawnym wyjątków przewiduje natomiast obowiązek przekazania sądowi skargi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę.

LIMITATIONS ON THE ADMISSIBILITY OF SUBMITTING AN APPLICATION FOR GRANTING THE RIGHT TO ASSISTANCE

Summary

The right to a fair trial remains a common heritage of European legal culture. Such a standard has been guaranteed under the functioning system of human rights. Equally, the right to a fair trial was confirmed in the Constitution of the Republic of Poland. It does not mean unlimited access to justice without bearing the costs of the initiated proceedings. As a result, mechanisms were created to bear the costs of proceedings and to release certain categories of citizens from such an obligation. In proceedings before administrative courts, it is possible to apply for the right to assistance in order to maintain the right to judicial control of public administration activities. However, the relevant request from the person involved is subject to certain formal requirements. Among other things, it should be submitted using the appropriate official form, and the information contained therein may also indicate the manner in which the request was submitted. An application for granting the right to assistance may be submitted in the course of court proceedings or before their initiation. However, such a statutory definition of the moment for submitting an application for the right to assistance requires clarification. In fact, such a request cannot be made before the individual has been entitled to submit the appropriate appeal to the administrative court. Failure to comply with such a requirement results in the fact that the application submitted for the right to assistance does not generate any legal effects. A person applying for aid from the state is not yet obliged to bear court costs. There is also no need to provide such persons with professional legal assistance in proceedings before administrative authorities. This situation makes it impossible to grant the right to assistance due to the systemic limitations. In effect, such a procedure under the application for granting the right to assistance is discontinued as being deemed redundant. Moreover, premature submission of an application for the right to assistance may also reveal additionally that the substantive examination of the complaint or objection is inadmissible.

Keywords: right to a fair trial – admission of application for the right to assistance – exemption from court costs – court-appointment of legal representative – evident groundlessness of the complaint

LITERATURA

- Borkowski J., *Komentarz do art. 49 k.p.a.*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. B. Adamiak, J. Borkowskiego, Warszawa 2011.
- Chlebny J., *Sądowa kontrola administracji w świetle rekomendacji Rady Europy*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 12.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Prawo do sądu w świetle Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 1997.

- Dauter B., *Komentarz do art. 63 p.p.s.a.*, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, pod red. B. Dautera, B. Gruszczynskiego, A. Kabata, M. Niezgódki-Medek, Warszawa 2006.
- Dauter B., *Prawo pomocy*, „Przegląd Podatkowy” 2007, nr 1.
- Dauter B., *Pojęcie bezzasadności skargi w: Koszty postępowania w sprawach administracyjnych i sądowniczoadministracyjnych*, pod red. S. Babiarza, B. Dautera, M. Niezgódki-Medek, Warszawa 2007.
- Dobosz P., *Procedury administracyjne, model sądownictwa administracyjnego a „prawo pomocy”*, w: *Polski model sądownictwa administracyjnego*, pod red. J. Stelmasiaka, J. Niczyporuka, S. Fundowicza, Lublin 2003.
- Grzymisławska-Cybulska M., *Prawo pomocy w postępowaniu sądowniczoadministracyjnym jako element realizacji prawa do sądu*, Warszawa 2013.
- Grzymisławska-Cybulska M., *Zakres podmiotowy i przedmiotowy wniosku o przyznanie prawa pomocy osobom prawnym i jednostkom organizacyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2007, nr 1.
- Hanusz A., *Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 września 2006 r.*, II FZ 488/06, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2007, nr 4, poz. 45.
- Hanusz A., *Warunki kontradiktoryjności w postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym*, „Przegląd Sądowy” 2007, nr 7–8.
- Harczuk J., *Zwroty szacunkowe jako przesłanka przyznania prawa pomocy*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2007, nr 5–6.
- Hauser A., *Prawo jednostki do sądu europejskiego*, Warszawa 2017.
- Jagielska M., Jagielski J., Gołaszewski P., *Komentarz do art. 247 p.p.s.a.*, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, pod red. R. Hausera, M. Wierzbowskiego, Warszawa 2017.
- Jagielska M., Jagielski J., Gołaszewski P., *Komentarz do art. 249a p.p.s.a.*, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, pod red. R. Hausera, M. Wierzbowskiego, Warszawa 2017.
- Jagielski J., Jagielska M., Gołaszewski P., *Komentarz do art. 243 p.p.s.a.*, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, pod red. R. Hausera, M. Wierzbowskiego, Warszawa 2017.
- Jakubowski A., *Glosa do uchwały NSA z dnia 5 grudnia 2011 r.*, II OPS 1/11, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 3.
- Kabat A., *Skarga do sądu administracyjnego na decyzję Komisji Nadzoru Bankowego (zagadnienia wybrane)*, „Prawo Bankowe” 2004, nr 12.
- Kaligowska L., Madej A., *Prawo pomocy w postępowaniu sądowniczoadministracyjnym – zagadnienia wybrane*, „Przegląd Sądowy” 2007, nr 9.
- Karcz G., *Glosa do postanowienia NSA z dnia 19 grudnia 2012 r.*, II OZ 1120/12, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, nr 6.
- Kmieciak Z.R., *Zakaz skargi do NSA w przedmiocie stypendium naukowego. Glosa do postanowienia SN z dnia 5 stycznia 2001 r.*, III RN 45/00, „Państwo i Prawo” 2002, z. 10.
- Knysiak-Molczyk H., *Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 października 2005 roku*, II FZ 653/05, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2006, nr 9, poz. 103.

- Knysiak-Molczyk H., *Prawo pomocy w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Przeгляд Sądowy” 2003, nr 11–12.
- Knysiak-Sudyka H., *Komentarz do art. 243 p.p.s.a.*, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, pod red. T. Wosia, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańskiej, Warszawa 2016.
- Kowalska M., Malmuk-Cieplak A., *Stosowanie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych*, „Przeгляд Sądowy” 2006, nr 9.
- Kowalski M., *Prawo pomocy w systemie ochrony praw człowieka*, Warszawa 2013.
- Kowalski M., *Rozstrzyganie w przedmiocie prawa pomocy*, w: *Metodyka pracy w sądach administracyjnych*, pod red. R. Hausera, J. Drachala, Warszawa 2018.
- Kubiak A., *Konstytucyjna zasada prawa do sądu w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Łódź 2006.
- Łętowska E., *O definicji prawa do sądu*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 12.
- Mądrzak H., *Prawo do sądu jako gwarancja ochrony praw człowieka (studium na tle polskiego prawa konstytucyjnego, prawa cywilnego materialnego i procesowego)*, w: *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, pod red. L. Wiśniewskiego, Warszawa 1997.
- Mikosz R., *Konsekwencje uwzględnienia przez organ administracji publicznej skargi wniesionej do sądu administracyjnego (zagadnienia wybrane)*, w: *Ius et Lex. Księga jubileuszowa profesora Andrzeja Kabata*, Olsztyn 2004.
- Mikosz R., *Skutki prawne uwzględnienia przez organ administracji publicznej skargi wniesionej do sądu administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2007, nr 5–6.
- Mikosz R., Zirk-Sadowski M., *Granice prawa do sądu administracyjnego w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2007, nr 3.
- Niezgódka-Medek M., *Komentarz do art. 243 p.p.s.a.*, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, pod red. B. Dautera, A. Kabata, M. Niezgódki-Medek, Warszawa 2016.
- Niezgódka-Medek M., *Komentarz do art. 247 p.p.s.a.*, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, pod red. B. Dautera, B. Gruszczyńskiego, A. Kabata, M. Niezgódki-Medek, Warszawa 2011.
- Nita B., *Bezpośrednie stosowanie konstytucji a rola sądów w ochronie konstytucyjności prawa*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 9.
- Nowicki M.A., *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Orzecznictwo*, t. 1: *Prawo do rzetelnego procesu sądowego*, Kraków 2001.
- Piątek W., *Powaga rzeczy osądzonej wyroku sądu administracyjnego*, Warszawa 2015.
- Piłaszewicz M., *Systemowe ograniczniki orzekania w przedmiocie prawa pomocy*, w: *Zadania referendarza sądowego w praktyce. Zagadnienia wybrane*, „Materiały Szkoleniowe Naczelnego Sądu Administracyjnego” nr 49, Warszawa 2018.
- Radecki G., *Wniosek o przyznanie prawa pomocy złożony przed wypłynięciem skargi do sądu administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, nr 4.
- Scheuring K., *Ochrona praw jednostek w postępowaniach przed sądami wspólnotowymi*, Warszawa 2007.

- Strzępek Ł., *Wniosek o przyznanie prawa pomocy oraz udzielenie ulg dotyczących należności sądowych*, w: *Pisma procesowe stron w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, orzecznictwo, wzory*, pod red. R. Mikosza, Warszawa 2008.
- Tarno J.P., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Trela A., Grzymisławska-Cybulska M., *Rozpoznawanie wniosków o przyznanie prawa pomocy osobom fizycznym w praktyce sądów administracyjnych*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2006, nr 3.
- Woś T., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2007.
- Zaborniak P., *Wybrane kwestie stosowania prawa pomocy w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 4–5.
- Zieliński A., *Komentarz do art. 114 k.p.c.*, w: *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do artykułów 1–505(14)*, t. 1, pod red. A. Zielińskiego, Warszawa 2005.
- Zieliński A., *Postępowanie przed NSA w świetle „prawa do sprawiedliwego procesu sądowego”*, „Państwo i Prawo” 2009, z. 2.
- Zieliński A., *Prawo do sądu a struktura sądownictwa*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 4.