



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, 13 sierpnia 2009 r.

VI kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSPA-140-107(5)/09

Pan
Bronisław Komorowski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Przekazuję przyjęte przez **Radę Ministrów stanowisko** wobec prezydenckiego projektu ustawy:

- **o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (druk nr 2001).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Sprawiedliwości do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

(-) Donald Tusk

Stanowisko Rządu
do prezydenckiego projektu ustawy
o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz
ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi
(druk nr 2001)

Projektowana regulacja przewiduje dokonanie zmian w ustawie z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269, z późn. zm.) oraz w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, z późn. zm.).

I. Uregulowania proponowane w **art. 1 projektu**, w zakresie obejmującym zmiany w **ustawie z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych** (Dz. U. Nr 153, poz. 1269, z późn. zm.), dotyczą wyłącznie zagadnień ustrojowych i, w aspekcie zachowania standardów konstytucyjnych, mieszczą się w porządku konstytucyjnym. Rozważenia wymaga jedynie zaproponowany w projekcie ustawy tryb odwołania w toku kadencji, powołanych na kadencję prezesów i wiceprezesów wojewódzkiego sądu administracyjnego w przypadku, gdy dalsze pełnienie funkcji z innych powodów nie da się pogodzić z dobrem wymiaru sprawiedliwości (projektowany art. 21a § 1 pkt 2 nowelizowanej ustawy). Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego nie będzie związany w tym zakresie opinią zgromadzenia ogólnego ani Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego, co może spowodować, że ocena przesłanki odwołania prezesa lub wiceprezesa sądu administracyjnego będzie należeć ostatecznie do Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wydaje się, że w takiej sytuacji może dochodzić do rozbieżności ocen pomiędzy organem kompetentnym do wydania decyzji a organami opiniującymi, bez możliwości rozpatrzenia rozbieżności przez niezależny organ. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że podobne rozwiązanie, zawarte w art. 27 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, z późn. zm.), zezwalające Ministrowi Sprawiedliwości na odwołanie prezesa sądu, gdy dalsze pełnienie jego funkcji nie da się pogodzić z dobrem wymiaru sprawiedliwości, a więc z tej samej przyczyny, spotkało się z negatywną oceną Trybunału Konstytucyjnego, który orzekł o niezgodności tego przepisu z art. 10 i art. 173 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2004 r. sygn. akt K 12/2003, OTK-A 2004/2/8). W odniesieniu do projektowanego rozwiązania należy stwierdzić, że nie będzie można dopatrzeć się kolizji z art. 10 i art. 173 Konstytucji, bowiem

proponowany przepis przyznaje kompetencje do odwołania prezesa lub wiceprezesa sądu administracyjnego organowi sądu, a nie organowi władzy wykonawczej.

Wątpliwości może budzić pozostawienie do wyłącznej decyzji Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu. Decyzja taka może bowiem spotkać się z zarzutem nadmiernej dyskrecjonalności, ze względu na niewyraźnie określone kontury klauzuli generalnej „dobro wymiaru sprawiedliwości”, na co zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w przywołanym wyżej wyroku. Zasadne zatem wydaje się rozważenie przyjęcia rozwiązania, aby podmiotem decydującym ostatecznie w sprawie odwołania prezesów lub wiceprezesów sądów administracyjnych była Krajowa Rada Sądownictwa – tak jak to uregulowano w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych – jeżeli negatywna opinia organów samorządu sędziowskiego w tym zakresie nie ma charakteru wiążącego.

Jako alternatywną propozycję w tym zakresie można wskazać wprowadzenie do projektu ustawy rozwiązań symetrycznych do tych statuujących uprawnienia organów samorządu sędziowskiego w zakresie powoływania prezesa lub wiceprezesa sądu administracyjnego. Ustawa stanowi w tym względzie w art. 21 § 3, że w przypadku wydania przez zgromadzenie ogólne negatywnej opinii o kandydacie, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego może go powołać po uzyskaniu pozytywnej opinii Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego. Negatywna opinia Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego jest dla Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego wiążąca.

II. W zakresie regulacji zawartych w art. 2 projektu, dotyczących nowelizacji ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, z późn. zm.), jak to wynika z treści uzasadnienia projekt ten, w zakresie nowelizacji ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, obejmuje zmiany wynikające z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. stwierdzających niezgodność przepisów z Konstytucją RP. zobowiązań przyjętych przez Polskę w wyniku ratyfikowanych umów międzynarodowych i przystąpienia do Unii Europejskiej oraz z potrzeby doprecyzowania przepisów, które wywołały rozbieżności w orzecznictwie.

W art. 2 pkt 1 projektu zaproponowano dodanie do ustawy art. 12¹, który stanowi w § 2, że akta sprawy udostępnia się stronom postępowania. Jak wynika z uzasadnienia, projektowana regulacja podyktowana jest koniecznością określenia sposobu tworzenia i przechowywania akt. Projektowany przepis stanowi rozwinięcie zasady jawności postępowania, wynikającej z art. 10 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W myśl tego przepisu, rozpoznanie sprawy odbywa się jawnie, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Jawność zewnętrzna postępowania, o której mowa w art. 10 powołanej wyżej ustawy, dotyczy zarówno jawności wobec stron, jak i wobec osób trzecich. Jawność wewnętrzna, której dotyczy projektowany przepis art. 12¹ § 2, odnosi się natomiast wyłącznie do stron postępowania. Zasada jawności postępowania wobec stron

wyraża się m.in. dostępem do akt sądowych oraz możliwością otrzymywania z akt wszelkich informacji. Przepis ten nie definiuje jednak, na czym miałyby polegać „udostępnianie akt”. Stosownego wyjaśnienia tej kwestii nie zawiera uzasadnienie projektu. Tym bardziej celowe wydaje się sprecyzowanie uprawnień stron w zakresie jawności wewnętrznej postępowania, podobnie jak to uregulowano w art. 9 ustawy 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, z późn. zm.), w art. 156-158 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, z późn. zm.) oraz w art. 73 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.).

Proponowane w art. 2 pkt 11 projektu brzmienie przepisu art. 244 § 2, które eliminuje potrzebę udzielania przez stronę pełnomocnictwa wyznaczonemu pełnomocnikowi, nawiązuje do rozwiązań przyjętych w art. 117 § 5 k.p.c. oraz art. 118 k.p.c. W aktualnym stanie prawnym ustanowienie, w ramach pomocy prawnej, adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego, w przeciwieństwie do uregulowań zawartych w art. 118 k.p.c, nie jest równoznaczne z udzieleniem mu pełnomocnictwa procesowego przez stronę.

Propozycja zawarta w projekcie wydaje się jednak nie uwzględniać obecnych tendencji zmian w zakresie standardów zapewniania pomocy prawnej osobom ubogim.

Aktualny przepis art. 244 § 2 ustawy-Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi stanowi, że ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego jest uprawnieniem strony do udzielenia pełnomocnictwa wyznaczonemu adwokatowi, radcy prawnemu, doradcy podatkowemu lub rzecznikowi patentowemu, bez ponoszenia przez nią wynagrodzenia i wydatków ponoszonych przez pełnomocnika wyznaczonego do reprezentowania.

W ocenie Rządu, projektowane brzmienie art. 244 § 2 budzi wątpliwości. Przede wszystkim odbiega od Zalecenia nr R (93) I Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich, dotyczącego skutecznego dostępu do prawa i wymiaru sprawiedliwości dla osób najuboższych, przyjętego w dniu 8 stycznia 1993 r. Punkt III lit.c powołanego Zalecenia wskazuje na zasadność przekazania stronie prawa wyboru pełnomocnika z urzędu. W tym względzie słusznie podnosi się, iż skutki czynności profesjonalnego pełnomocnika odnoszą się bezpośrednio do reprezentowanej strony, a w szczególności to ona właśnie ponosi negatywne następstwa uchybień pełnomocnika. Ponadto udzielenie pełnomocnictwa opiera się na zaufaniu. Słuszny wydaje się zatem pogląd, aby preferować rozwiązania, przy których strona posiada, chociażby minimalny, wpływ na wybór swego profesjonalnego pełnomocnika. Jest to rozwiązanie najbardziej zbliżone do konstrukcji ustanowienia pełnomocnika z wyboru. Unika się przy tym często spotykanych zarzutów odnośnie prawidłowości postępowania organu wyznaczającego pełnomocników z urzędu.

Należy też dodać, że eliminacja wpływów z opłaty skarbowej wskutek zniesienia uprawnienia do udzielania pełnomocnictwa pełnomocnikom ustanowionym w ramach

pomocy prawnej spowoduje negatywne skutki finansowe dla budżetów gmin. Wprowadzenie regulacji przewidującej, że ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego w ramach pomocy prawnej, byłoby równoznaczne z udzieleniem pełnomocnictwa, wpłynie bowiem na zmniejszenie dochodów gmin będących beneficjentami wpływów z tytułu opłaty skarbowej. W aktualnym stanie prawnym, w myśl art. 1 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. Nr 225, poz. 1635, z późn. zm.) opłacie tej podlega złożenie dokumentu stwierdzającego udzielenie pełnomocnictwa lub prokury albo jego odpisu, wypisu lub kopii.

Powyższe względy przemawiają za zachowaniem aktualnego brzmienia art. 244 § 2 nowelizowanej ustawy, bowiem przepis ten stanowi rozwiązanie, które kreuje uprawnienie strony do udzielenia pełnomocnictwa.

W dodawanym Dziale VIIa nowelizowanej ustawy proponuje się wprowadzenie do porządku prawnego instytucji skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego, co umożliwić ma skorzystanie z uprawnienia dochodzenia naprawienia szkody na zasadzie art. 417¹ § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, z późn. zm.). Przepis ten stanowi, że „jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu, we właściwym postępowaniu, ich niezgodności z prawem. Odnosi się to również do wypadku, gdy prawomocne orzeczenie lub ostateczna decyzja zostały wydane na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją RP, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą.”. Takie uregulowanie oznacza, że dla powstania odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego konieczne staje się uzyskanie stosownego prejudykату, stwierdzającego niezgodność z prawem działania lub zaniechania w zakresie przejawów wykonywania władzy publicznej. Stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego wyroku lub ostatecznej decyzji następuje według przepisów tego postępowania, w którym rozstrzygnięcie zostało wydane.

Jakkolwiek należy podzielić pogląd o konieczności wprowadzenia do postępowania sądowo – administracyjnego instytucji skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu, o tyle nie wydają się uzasadnione proponowane w projekcie przesłanki przysługiwania skargi.

Należy zauważyć, iż na gruncie postępowania cywilnego skarga o stwierdzenie niezgodności jest środkiem mającym na celu umożliwienie dochodzenia stronie odszkodowania za szkodę wyrządzoną wydaniem orzeczenia sądowego. Zgodnie z art. 424¹ § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, z późn. zm.), skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia przysługuje od prawomocnego orzeczenia sądu drugiej instancji kończącego postępowanie w sprawie, gdy przez jego wydanie stronie została wyrządzona szkoda.

a zmiana lub uchylenie tego orzeczenia w drodze przysługujących stronie środków prawnych nie było i nie jest możliwe. § 2 cyt. przepisu stanowi, iż w wyjątkowych wypadkach, gdy niezgodność z prawem wynika z naruszenia podstawowych zasad porządku prawnego lub konstytucyjnych wolności albo praw człowieka i obywatela, skarga przysługuje także od prawomocnego orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie wydanego przez sąd pierwszej lub drugiej instancji, jeżeli strony nie skorzystały z przysługujących im środków prawnych, chyba że jest możliwa zmiana lub uchylenie orzeczenia w drodze innych przysługujących stronie środków prawnych.

Jednakże Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 77/06, orzekł o niezgodności art. 424¹ § 1 i 2 ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, w części obejmującej słowa „kończącego postępowanie w sprawie”, z art. 32 ust. 1 i z art. 77 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Z wyroku tego wynika, iż zdaniem Trybunału Konstytucyjnego możliwość stosowania skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądowego nie powinna być wyłączona w stosunku do orzeczeń nie kończących postępowania w sprawie. Stosownie do powyższego wyroku Prezydent RP wniósł autopoprawkę do przedmiotowego projektu ustawy, w której zaproponował nowe, zgodne z ww. orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego, brzmienie art. 285¹ § 1 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zaproponowane rozwiązanie ogranicza jednak dopuszczalność skargi od prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego w zasadzie wyłącznie do sytuacji gdy – poza tym, iż przez wydanie orzeczenia stronie została wyrządzona szkoda – niezgodność z prawem wynika z naruszenia norm prawa Wspólnoty Europejskiej (projektowany art. 285¹ § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).

Przyjętego zawężenia dopuszczalności skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia - w stosunku do regulacji obowiązujących w postępowaniu cywilnym - nie rekompensuje przewidziana w art. 285¹ § 2 nowelizowanej ustawy możliwość wniesienia skargi również w wyjątkowych przypadkach od prawomocnego orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego, gdy niezgodność z prawem wynika z naruszenia podstawowych zasad porządku prawnego lub konstytucyjnych wolności albo praw człowieka i obywatela, chyba że jest możliwa zmiana lub uchylenie orzeczenia w drodze innych przysługujących stronie środków prawnych.

Proponowane w projekcie przepisy mogą zatem nasuwać wątpliwości co do zgodności z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, w myśl którego każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. W efekcie bowiem powodują, że w razie wyrządzenia szkody prawomocnym wyrokiem sądu administracyjnego, dotkniętym niezgodnością z prawem z innych przyczyn niż rażące

naruszenie norm prawa Wspólnoty Europejskiej, zasadniczo wyłączona będzie możliwość dochodzenia naprawienia szkody na zasadzie art. 417¹ § 2 k.c.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę, iż norma zawarta w projektowanym art. 285¹ § 3 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w myśl której od orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego skarga nie przysługuje, z wyjątkiem gdy niezgodność z prawem wynika z przyczyn określonych w § 1, stanowi *de facto* powtórzenie normy zawartej w § 1 cyt. przepisu. Przepis ten, posługując się określeniem „prawomocne orzeczenie sądu administracyjnego” jednoznacznie bowiem wskazuje, iż skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem obejmuje, pod warunkiem spełnienia wymienionych w przepisie przesłanek, orzeczenia zarówno wojewódzkich sądów administracyjnych, jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Ponadto, w ocenie Rządu, trudno jest podzielić przedstawione w uzasadnieniu do projektu stanowisko, iż proponowane rozwiązania nie wywołają negatywnych skutków finansowych. Wydaje się, że ukształtowanie w postępowaniu sądowo-administracyjnym nowego nadzwyczajnego środka zaskarżenia w postaci skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia spowoduje konieczność rozpoznawania przez sądy administracyjne zupełnie nowej kategorii spraw. Ponadto przyznanie Prokuratorowi Generalnemu i Rzecznikowi Praw Obywatelskich nowych kompetencji w postaci uprawnienia do kierowania skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnych orzeczeń sądów administracyjnych niewątpliwie spowoduje dla tych organów skutki finansowe, wynikające z konieczności zapewnienia rozpoznawania w rozsądnym terminie podań obywateli o wywiedzenie tego rodzaju środków prawnych. O potencjalnej skali wielkości tych nakładów może świadczyć liczba podań o wywiedzenie skargi kasacyjnej i skargi o stwierdzenie niezgodności orzeczenia z prawem, kierowanych do Prokuratora Generalnego na podstawie przepisów k.p.c. Według danych, którymi dysponuje Ministerstwo Sprawiedliwości, w roku 2006 wpłynęło takich spraw ponad 3000, a w roku 2007 ponad 2000.

Biorąc pod uwagę powyższe, w ocenie Rządu projekt powinien być przedmiotem dalszych prac parlamentarnych, w trakcie których powinny zostać uwzględnione uwagi i zastrzeżenia przedstawione w stanowisku.