



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VI kadencja
Prezydent
Rzeczypospolitej Polskiej

Druk nr 2001

Warszawa, 21 grudnia 2007 r.

Pan
Bronisław Komorowski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. przedstawiam Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy

**- o zmianie ustawy - Prawo o ustroju
sądów administracyjnych oraz ustawy -
Prawo o postępowaniu przed sądami
administracyjnymi.**

Jednocześnie uprzejmie informuję, że do reprezentowania mojego stanowiska w toku prac nad projektem ustawy upoważniam Pana Roberta Drabę Zastępcę Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

(-) Lech Kaczyński

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

Art. 1

W ustawie z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 oraz z 2005 r. Nr 169, poz. 1417) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 21:

a) §1 otrzymuje brzmienie:

„§1. Prezesa sądu i wiceprezesa sądu w wojewódzkim sądzie administracyjnym powołuje Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego spośród sędziów wojewódzkiego sądu administracyjnego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego, po zasięgnięciu opinii zgromadzenia ogólnego tego sądu i Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego.”,

b) po §1 dodaje się § 1a w brzmieniu:

„§1a. Prezes sądu i wiceprezes sądu w wojewódzkim sądzie administracyjnym są powoływani na pięcioletnią kadencję.”;

2) po art. 21 dodaje się art. 21a w brzmieniu:

„Art.21a. §1. Prezes sądu i wiceprezes sądu w wojewódzkim sądzie administracyjnym może być odwołany przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego w toku kadencji w przypadku:

- 1) rażącego niewywiązywania się z obowiązków służbowych,
- 2) gdy dalsze pełnienie funkcji z innych powodów nie da się pogodzić z dobrem wymiaru sprawiedliwości.

§2. Odwołanie prezesa sądu i wiceprezesa sądu w wojewódzkim sądzie administracyjnym następuje po zasięgnięciu opinii zgromadzenia ogólnego tego sądu i Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego. W przypadku niewydania opinii w terminie miesiąca od przedstawienia zamiaru odwołania

prezesa sądu albo wiceprezesa sądu, uważa się, że opinia jest pozytywna.

§3. W przypadku złożenia w toku kadencji przez prezesa sądu albo wiceprezesa sądu w wojewódzkim sądzie administracyjnym rezygnacji z pełnionej funkcji, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego odwołuje go bez zasięgnięcia opinii, o której mowa w §2.”;

3) art. 45 otrzymuje brzmienie:

„Art. 45. §1. Wiceprezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego powołuje na pięcioletnią kadencję Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, złożony za zgodą Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego.

§2. Wiceprezes Naczelnego Sądu Administracyjnego może być odwołany przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego w toku kadencji w przypadku:

- 1) rażącego niewywiązywania się z obowiązków służbowych,
- 2) gdy dalsze pełnienie funkcji z innych powodów nie da się pogodzić z dobrem wymiaru sprawiedliwości.

§3. Wystąpienie z wnioskiem o odwołanie wiceprezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego następuje po uzyskaniu zgody Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego.

§4. W przypadku złożenia w toku kadencji przez Wiceprezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego rezygnacji z pełnionej funkcji, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego występuje z wnioskiem o odwołanie go bez uzyskania zgody, o której mowa w §3.”.

Art. 2

W ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, z późn. zm.¹⁾) wprowadza się następujące zmiany:

1) po art. 12 dodaje się art. 12¹ w brzmieniu:

¹⁾ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2004 r. Nr 162, poz. 1692, z 2005 r. Nr 94, poz. 788, Nr 169, poz. 1417, Nr 250, poz. 2118 i Nr 264, poz. 2205, z 2006 r. Nr 38, poz. 268, Nr 208 poz. 1536 i Nr 217, poz. 1590 oraz z 2007 r. Nr 120, poz. 818 i Nr 121, poz. 831.

- „Art.12¹. §1. Dla każdej sprawy z zakresu, o którym mowa w art. 1, tworzy się akta. Akta mogą być tworzone i przetwarzane także z wykorzystaniem technik informatycznych.
- §2. Akta sprawy udostępnia się stronom postępowania.
- §3. Akta wszystkich zakończonych prawomocnie spraw sądowoadministracyjnych przechowuje się we właściwym sądzie administracyjnym przez okres niezbędny ze względu na rodzaj i charakter sprawy oraz znaczenie materiałów zawartych w aktach jako źródła informacji.
- §4. Po okresie przechowywania w sądzie akta sprawy podlegają przekazaniu do właściwych archiwów państwowych albo zniszczeniu.
- §5. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej określi, w drodze rozporządzenia, sposób tworzenia akt, o których mowa w §1, oraz warunki i tryb przechowywania i przekazywania akt wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także warunki i tryb niszczenia tych akt po upływie okresu ich przechowywania, uwzględniając w szczególności rodzaje spraw oraz właściwe zabezpieczenie przed dostępem osób nieuprawnionych, utratą lub zniszczeniem.”;

2) po art. 14 dodaje się art. 14a w brzmieniu:

„Art.14a. Jeżeli wojewódzki sąd administracyjny nie może z powodu przeszkody rozpoznać sprawy lub podjąć innej czynności, Naczelny Sąd Administracyjny wyznaczy na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów inny wojewódzki sąd administracyjny.”;

3) uchyla się art. 23;

4) w art. 24 dotychczasową treść oznacza się jako §1 i dodaje się §2 w brzmieniu:

„§ 2. Wniosek o wyłączenie prokuratora przekazuje się odpowiedniemu prokuratorowi nadrzędnemu.”;

5) w art. 65 § 2 otrzymuje brzmienie:

„§ 2. Do doręczenia pism w postępowaniu sądowym przez pocztę stosuje się tryb doręczania pism sądowych w postępowaniu cywilnym, jeżeli przepisy niniejszego rozdziału nie stanowią inaczej.”;

6) w art. 72 dotychczasową treść oznacza się jako §1 i dodaje się §2 w brzmieniu:

„§2. Jeżeli doręczenia dokonuje się w miejscu pracy, można doręczyć pismo osobie upoważnionej do odbioru pism.”;

7) art. 73 otrzymuje brzmienie:

„Art. 73 §1. W razie niemożności doręczenia w sposób przewidziany w artykułach poprzedzających, pismo przesłane pocztą należy złożyć w placówce pocztowej operatora publicznego, a doręczane w inny sposób - w urzędzie właściwej gminy, umieszczając zawiadomienie o tym na drzwiach mieszkania adresata lub w oddawczej skrzynce pocztowej, wraz z informacją o możliwości jego odbioru w terminie siedmiu dni. W przypadku niepodjęcia przesyłki w terminie, pozostawia się powtórne zawiadomienie o możliwości odbioru przesyłki w terminie nie dłuższym niż czternaście dni od daty pierwszego zawiadomienia. Doręczenie uważa się za dokonane z upływem ostatniego dnia tego terminu.

§2. Pismo można doręczyć przez umieszczenie go w skrytce pocztowej adresata na okres czternastu dni. Doręczenie uważa się za dokonane z upływem ostatniego dnia tego terminu.

§3. Pismo może być także doręczone przez złożenie go do przechowania pod adresem „poste restante” na okres czternastu dni. W przypadku nieodebrania korespondencji przez adresata doręczenie uważa się za dokonane z upływem ostatniego dnia tego terminu.

§4. Poczta placówka oddawcza zawiadamia niezwłocznie organ wysyłający o dacie złożenia pisma w skrytce pocztowej adresata. Niepodjętą w terminie przesyłkę „poste restante” pocztowa placówka oddawcza niezwłocznie zwraca organowi wysyłającemu.”;

8) w art. 124 w §1 pkt 5 otrzymuje brzmienie:

„5) w razie przedstawienia przez sąd w tym postępowaniu pytania prawnego Trybunałowi Konstytucyjnemu albo Trybunałowi Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich;”;

9) w art. 221 dotychczasową treść oznacza się jako §1 i dodaje się §2 w brzmieniu:

„§2. Przepis §1 nie dotyczy skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego, wnoszonej w trybie art. 54 §1.”;

10) w art. 232 §1 otrzymuje brzmienie:

„§ 1. Sąd z urzędu zwraca stronie cały uiszczony wpis od:

a) pisma odrzuconego lub cofniętego,

b) zażalenia na postanowienie w przedmiocie ukarania grzywną, jeżeli zażalenie zostało uwzględnione.”;

11) art. 244 § 2 otrzymuje brzmienie:

„§ 2. Ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego w ramach prawa pomocy jest równoznaczne z udzieleniem pełnomocnictwa.”;

12) w art. 252 dodaje się § 3 w brzmieniu:

„§ 3. Postanowienie co do przyznania lub odmowy przyznania prawa pomocy doręcza się stronie, która złożyła wniosek. Zażalenie na to postanowienie przysługuje wyłącznie wnioskodawcy.”;

13) w art. 272:

a) § 2 otrzymuje brzmienie:

„§2. W sytuacji określonej w § 1 skargę o wznowienie postępowania wnosi się w terminie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Jeżeli w chwili wydania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego orzeczenie sądowe nie było jeszcze prawomocne na skutek wniesienia środka odwoławczego, który został następnie odrzucony, termin biegnie od dnia doręczenia postanowienia o odrzuceniu.”,

b) dodaje się § 3 w brzmieniu:

„§3. Można żądać wznowienia postępowania również w przypadku, gdy potrzeba taka wynika z rozstrzygnięcia organu międzynarodowego działającego na podstawie umowy międzynarodowej ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską. Przepis § 2 stosuje się odpowiednio, z tym że termin do wniesienia skargi o wznowienie postępowania biegnie od dnia doręczenia stronie lub jej pełnomocnikowi rozstrzygnięcia organu międzynarodowego.”;

14) Po dziale VII dodaje się dział VIIa w brzmieniu:

„DZIAŁ VIIa

SKARGA O STWIERDZENIE NIEZGODNOŚCI Z PRAWEM PRAWOMOCNEGO ORZECZENIA

Art. 285¹. §1. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia przysługuje od prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego kończącego postępowanie w sprawie, gdy przez jego wydanie została stronie wyrządzona szkoda, a niezgodność z prawem wynika z rażącego naruszenia norm prawa Wspólnoty Europejskiej.

- §2. Skarga, o której mowa w §1, przysługuje 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.
- §3. Od orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego skarga nie przysługuje, z wyjątkiem gdy niezgodność z prawem wynika z przyczyn określonych w § 1. Orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego traktuje się jak orzeczenia wydane w postępowaniu wywołanym wniesieniem skargi.
- §4. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia podlega opłacie stałej.

Art. 285². W przypadkach, o których mowa w art. 285¹ §1 i 2 skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia może wnieść także Prokurator Generalny lub Rzecznik Praw Obywatelskich.

Art. 285³. Od tego samego orzeczenia strona może wnieść tylko jedną skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia.

Art. 285⁴. Skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia można oprzeć na podstawie naruszenia prawa materialnego lub przepisów postępowania, które spowodowały niezgodność orzeczenia z prawem, gdy przez jego wydanie stronie została wyrządzona szkoda. Podstawą skargi nie mogą być jednak zarzuty dotyczące ustalenia faktów lub oceny dowodów.

Art. 285⁵. § 1. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia powinna zawierać:

- 1) oznaczenie orzeczenia, od którego jest wniesiona, ze wskazaniem, czy jest ono zaskarżone w całości lub w części;
- 2) przytoczenie jej podstaw oraz ich uzasadnienie;
- 3) wskazanie przepisu prawa, z którym zaskarżone orzeczenie jest niezgodne;
- 4) uprawdopodobnienie wyrządzenia szkody, spowodowanej przez wydanie orzeczenia, którego skarga dotyczy;

- 5) wykazanie, że wzruszenie zaskarżonego orzeczenia w drodze innych środków prawnych nie było i nie jest możliwe, a ponadto - gdy skargę wniesiono stosując art. 285¹ §2 - że występuje wyjątkowy przypadek uzasadniający wniesienie skargi;
- 6) wniosek o stwierdzenie niezgodności orzeczenia z prawem.

§ 2. Skarga powinna czynić zadość wymaganiom przewidzianym dla pisma procesowego. Do skargi – oprócz jej odpisów dla doręczenia ich stronom i uczestnikom postępowania – dołącza się dwa odpisy przeznaczone do akt Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Art. 285⁶. § 1. Skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia wnosi się do sądu, który wydał zaskarżone orzeczenie, w terminie dwóch lat od dnia jego uprawomocnienia się.

§2. W razie stwierdzenia niezachowania warunków formalnych określonych w art. 285⁵ § 2, przewodniczący wzywa o poprawienie lub uzupełnienie skargi.

§3. Skargę nieopłaconą, skargę wniesioną z naruszeniem art. 175 §1 oraz skargę, której braków strona nie uzupełniła w terminie, sąd odrzuca na posiedzeniu niejawnym.

Art. 285⁷. Po doręczeniu skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia stronie przeciwnej, a gdy skargę wniósł Prokurator Generalny lub Rzecznik Praw Obywatelskich - obydwu stronom, wojewódzki sąd administracyjny przedstawia niezwłocznie akta sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu.

Art. 285⁸. §1. Naczelny Sąd Administracyjny odrzuca na posiedzeniu niejawnym skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, jeżeli ulegała ona odrzuceniu przez sąd niższej instancji, skargę wniesioną po upływie terminu, skargę niespełniającą wymagań określonych w art. 285⁵ §1, jak również skargę z innych przyczyn niedopuszczalną.

§2. Skarga podlega także odrzuceniu, jeżeli zmiana zaskarżonego orzeczenia w drodze innych środków prawnych była lub jest możliwa albo jeżeli nie zachodzi wyjątek, o którym mowa w art. 285¹ § 2.

Art. 285⁹. §1. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia w składzie trzech sędziów.

§2. Sędzia, który brał udział w wydaniu orzeczenia objętego skargą, jest wyłączony od orzekania w postępowaniu co do tej skargi.

Art. 285¹⁰. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia w granicach zaskarżenia oraz w granicach podstaw. Skarga podlega rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, chyba że ważne względy przemawiają za wyznaczeniem rozprawy.

Art. 285¹¹. §1. Naczelny Sąd Administracyjny oddala skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia w razie braku podstawy do stwierdzenia, że zaskarżone orzeczenie jest niezgodne z prawem.

§2. Uwzględniając skargę Naczelny Sąd Administracyjny stwierdza, że orzeczenie jest w zaskarżonym zakresie niezgodne z prawem.

§3. Jeżeli sprawa ze względu na osobę lub przedmiot nie podlegała orzecznictwu sądów w chwili orzekania, Naczelny Sąd Administracyjny - stwierdzając niezgodność orzeczenia z prawem - unieważnia zaskarżone orzeczenie oraz orzeczenie sądu pierwszej instancji i odrzuca skargę.

Art. 285¹². W przypadkach nieuregulowanych przepisami niniejszego działu do postępowania wywołanego wniesieniem skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia stosuje się odpowiednio przepisy o skardze kasacyjnej.”;

15) Art. 299 otrzymuje brzmienie:

„Art. 299. §1. Jeżeli strona mająca miejsce zamieszkania lub siedzibę za granicą nie ustanowiła pełnomocnika do prowadzenia sprawy mającego miejsce zamieszkania lub siedzibę w Polsce, obowiązana jest wraz z wniesieniem skargi ustanowić pełnomocnika do doręczeń mającego miejsce zamieszkania lub siedzibę w Polsce.

§2. W razie niedopełnienia obowiązku, o którym mowa w §1, sąd wzywa stronę, aby uzupełniła ten brak w terminie dwóch miesięcy od dnia doręczenia wezwania pod rygorem odrzucenia skargi.

- §3. Jeżeli ze skargi wynika, że uczestnik postępowania sądowego ma miejsce zamieszkania lub siedzibę za granicą, sąd, doręczając odpis skargi, zawiadamia go o obowiązku ustanowienia pełnomocnika do doręczeń mającego miejsce zamieszkania lub siedzibę w Polsce, w terminie dwóch miesięcy od dnia doręczenia zawiadomienia. W razie niedopełnienia tego obowiązku, pisma w postępowaniu sądowym pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia.
- §4. Przepis §3 stosuje się odpowiednio do uczestnika postępowania, o którym mowa w art. 33 §2.
- §5. Przepisów §1-4 nie stosuje się, jeżeli umowa międzynarodowa, której Rzeczpospolita Polska jest stroną stanowi inaczej.”;

16) Art. 300 otrzymuje brzmienie:

„Art. 300. W sprawach nieuregulowanych w ustawie do postępowania w zakresie obrotu zagranicznego stosuje się odpowiednio przepisy o ustroju sądów powszechnych oraz Kodeksu postępowania cywilnego dotyczące międzynarodowego postępowania cywilnego.”.

Art. 3

Wydane na podstawie przepisów dotychczasowych akty powołania prezesów sądu i wiceprezesów sądu w wojewódzkich sądach administracyjnych oraz wiceprezesów Naczelnego Sądu Administracyjnego stają się aktami powołania na pięcioletnią kadencję, której bieg rozpoczyna się z dniem wejścia w życie ustawy.

Art. 4

Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia przysługuje od orzeczeń, które stały się prawomocne począwszy od dnia 1 września 2004 r.

Art. 5

Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

W projektowanej regulacji przewiduje się dokonanie zmian w ustawie z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 oraz z 2005 r. Nr 169, poz. 1417) oraz ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, z późn. zm.).

Od dnia 1 stycznia 2004 r. Naczelny Sąd Administracyjny wraz z wojewódzkimi sądami administracyjnymi jest całkowicie odrębnym i niezależnym segmentem wymiaru sprawiedliwości. Celem zmian proponowanych w ustawie – Prawo o ustroju sądów administracyjnych jest wzmocnienie struktur sądownictwa administracyjnego poprzez stabilizację statusu sędziów pełniących funkcje kierownicze.

Nowelizacja ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi obejmuje wyłącznie niezbędne zmiany lub uzupełnienia, 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 wywoływały rozbieżności w orzecznictwie, nie dające się usunąć w drodze wykładni sądowej, na które zwrócił uwagę Rzecznik Praw Obywatelskich.

I. Zmiany w ustawie – Prawo o ustroju sądów administracyjnych:

W projekcie przewiduje się wprowadzenie kadencyjności pełnienia funkcji prezesa sądu i wiceprezesa sądu w wojewódzkim sądzie administracyjnym oraz funkcji wiceprezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Analogiczne rozwiązanie z powodzeniem i aprobatą środowiska sędziowskiego funkcjonuje w systemie sądownictwa powszechnego, w którym między innymi prezes i wiceprezes sądu apelacyjnego powoływany jest na sześcioletnią kadencję.

Prezesi wojewódzkich sądów administracyjnych obok działalności administracyjnej mają zastrzeżone dla siebie także czynności jurysdykcyjne. Zgodnie z § 19 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 września 2003 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz.U. 2003 r. Nr 169, poz. 1646) do obowiązków prezesa sądu należy między innymi organizowanie pracy sądu, nadzór nad stosowaniem ustaleń dotyczących przydziału spraw poszczególnym sędziom, zapoznawanie się z orzecznictwem sądu oraz organizowanie narad sędziów w celu omówienia przepisów budzących wątpliwości lub których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie oraz zapoznawanie się z biegiem spraw rozpoznawanych w sądzie, a w szczególności spraw wywołujących powszechne zainteresowanie społeczne. Nie jest możliwe jednoznaczne oddzielenie funkcji jurysdykcyjnej od funkcji administracyjnej i dlatego status prezesa sądu oraz jego zastępcy powinien zostać ustabilizowany w okresie kadencji, na którą został powołany, a możliwość wygaśnięcia tego powołania w toku kadencji powinna być dopuszczalna jedynie w przypadku wystąpienia szczególnych przesłanek i z zachowaniem określonego trybu odwołania. Wprowadzenie kadencyjności prezesów i wiceprezesów powinno przyczynić się do zwiększenia poczucia niezależności osób odpowiedzialnych za prawidłowe funkcjonowanie wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Projekt nie przewiduje zmiany trybu powoływania, z zastrzeżeniem, iż takie powołanie następuje na okres pięciu lat (dodanie §1a w art. 21). Wobec braku wyraźnego zakazu ustawowego ponowne powołanie do pełnienia tej samej funkcji będzie dopuszczalne. Tak jak dotychczas prezes sądu i wiceprezes sądu w wojewódzkim sądzie administracyjnym powoływany będzie przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, po zasięgnięciu opinii zgromadzenia ogólnego tego sądu i Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego. Instytucja sprzeciwu (negatywnej opinii) zgromadzenia ogólnego sędziów i Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego zapewnia

realny udział sędziów w kreowaniu kierowniczych organów sądów i w wykonywaniu przez te organy funkcji administracyjnych w strukturze sądownictwa administracyjnego.

Projekt ustawy wprowadza asymetrię w mechanizmach powoływania i odwoływania prezesa sądu i wiceprezesa sądu w wojewódzkim sądzie administracyjnym (dodany art. 21a). Asymetria wyraża się różną funkcją opinii negatywnej wydawanej przez Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego, w pierwszym wypadku ma ona charakter wiążący, w drugim nie. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 lutego 2004 r. (sygn. akt K 12/03) stwierdził, że powołanie i odwołanie służą zasadniczo odmiennym celom. Powołanie tworzy pewien ciągły stan osobowej organizacji, natomiast odwołanie jest zawsze reakcją na jakieś zdarzenie, czy nową sytuację. W pierwszym przypadku trudno byłoby warunkować ustawowo decyzję o powołaniu wystąpieniem szczególnych okoliczności, w drugim wskazanie „szczególnych okoliczności” usuwa z procedury odwoławczej element arbitralności. Zatem proponowana odmienność trybu powoływania i odwoływania prezesa sądu i wiceprezesa sądu w wojewódzkim sądzie administracyjnym wynika z zasadniczych różnic w ujęciu przesłanek odpowiednich decyzji, a tym samym zastosowane procedury nie muszą być symetryczne.

Prezes sądu i wiceprezes sądu w wojewódzkim sądzie administracyjnym będzie mógł zostać w toku kadencji odwołany przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego w przypadku rażącego niewywiązywania się z obowiązków służbowych lub gdy dalsze pełnienie funkcji z innych powodów nie daje się pogodzić z dobrem wymiaru sprawiedliwości. Pojęcie „rażącego niewywiązywania się z obowiązków” odwołuje się do tożsamego sformułowania funkcjonującego w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Pojęcie to jest sprecyzowane i zarazem bardziej przewidywalne co do kierunku stosowania niż druga z przesłanek zawartych w projektowanym art. 21a § 1 pkt 2 ustawy („dobro wymiaru sprawiedliwości”).

Pojęcie „dobra wymiaru sprawiedliwości” jest klasyczną klauzulą generalną. Dobro wymiaru sprawiedliwości, zwłaszcza jako przesłanka samodzielna, przeciwstawiona przesłance „rażącego niewywiązywania się z obowiązków służbowych”, obejmuje elementy niezwiązane wprost z oceną postępowania osoby odwoływanej, lecz z takim postrzeganiem tej osoby przez środowisko zewnętrzne, które może podważać zaufanie określonej społeczności do sądu.

Stabilizacja statusu pojmowana jako wprowadzenie kadencyjności pełnienia określonej funkcji, z dopuszczeniem odwołania jedynie w określonych szczególnych przypadkach, powinna objąć także wiceprezesów Naczelnego Sądu Administracyjnego (zmiana brzmienia art. 45 ustawy). W przeciwieństwie do prezesów sądu i wiceprezesów sądu wojewódzkich sądów administracyjnych w tym przypadku proponuje się zachowanie symetrii w mechanizmach powołania i odwołania. Powołanie wiceprezesów NSA następować będzie w trybie dotychczasowym, tzn. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej powoła wiceprezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, na wniosek Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, złożony za zgodą Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Odwołanie wiceprezesa NSA, pozostawione jako kompetencja Prezydenta RP, będzie mogło nastąpić w razie stwierdzenia zaistnienia przesłanki, o której mowa w projektowanym art. 45 § 2 ustawy. Jednak skierowanie wniosku do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o odwołanie wiceprezesa NSA będzie mogło nastąpić wyłącznie po uprzednim uzyskaniu zgody Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Administracyjnego.

W celu zapobieżenia nagłej destabilizacji składu osobowego kierowniczych organów sądownictwa administracyjnego i uwzględniając konieczność respektowania zasady zaufania do prawa zaproponowano przekształcenie *ex lege* dotychczasowych aktów powołania prezesów sądu

i wiceprezesów sądu w wojewódzkich sądach administracyjnych oraz aktów powołania wiceprezesów NSA – w akty powołania na pięcioletnie kadencje.

II. Zmiany w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

1. Dodanie nowego art. 12¹ ustawy uzasadnione jest koniecznością określenia sposobu tworzenia i przechowywania akt, a przede wszystkim ustanowienia podstawy prawnej do wydania aktu wykonawczego w zakresie sposobu archiwizacji akt sądowych, określenia terminu ich przechowywania, a także warunków niszczenia akt i trybu przekazywania ich do archiwów państwowych. Wzorem rozwiązania przyjętego w ustawie – Prawo o ustroju sądów administracyjnych zaproponowano, aby organem właściwym do wydania aktu wykonawczego był Prezydent RP.

2. Dodanie art. 14a podyktowane jest potrzebą wyznaczenia innego sądu w sytuacji, gdy sąd właściwy z powodu przeszkody, wynikającej np. z powodu klęski żywiołowej, nie może rozpoznać sprawy.

3. Uchylenie art. 23, który przewidywał możliwość ukarania grzywną strony zgłaszającej w złej wierze wniosek o wyłączenie sędziego, jest następstwem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 grudnia 2002 r., SK 27/01, OTK-A 2002/7/93. Wprawdzie orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego dotyczyło art. 53 K.p.c., jednakże brak jest uzasadnionych podstaw do utrzymywania podobnej regulacji w procedurze sądowniczoadministracyjnej.

4. Propozycja uzupełnienia art. 24 wynika z konieczności wskazania, że organem właściwym do rozpoznania wniosku o wyłączenie prokuratora jest prokurator nadrzędny, a nie sąd administracyjny.

5. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 28 lutego 2006 r., P 13/05, OTK-A 2006/2/20, orzekł o niezgodności art. 73 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zakresie, w jakim ustanawia siedmiodniowy termin przechowywania pisma procesowego i nie wymaga ponawiania zawiadomienia adresata o złożeniu tego pisma, z art. 2 i art. 45

ust. 1 Konstytucji RP. Oznacza to, iż od momentu wejścia w życie tego wyroku, tj. od dnia 7 marca 2006 r., przepis art. 73 ustawy, w zakwestionowanym zakresie jest niezgodny Konstytucją RP.

W związku z tym proponuje się zmianę treści art. 65 i art. 73, wzorowaną na art. 139 §1 i 2 K.p.c., celem zachowania jednolitości doręczeń sądowych. Szczegółowy tryb doręczania pism sądowych przez pocztę, w tym także terminy ich przechowywania, określa rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości wydane w porozumieniu z Ministrem Łączności na podstawie delegacji zawartej w art. 131 §2 K.p.c. Tryb ten obowiązuje także przy doręczaniu pism sądowych przez sądy administracyjne na podstawie art. 65 §2 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Art. 73 uzupełniono o przepis przewidujący możliwość doręczenia zawiadomienia do skrytki pocztowej lub pod adresem poste restante.

Regulacja ta pozwoli na doręczenie zawiadomienia osobom bezdomnym lub nie mogącym korzystać ze skrzynki na korespondencję.

Uzupełnienie to wymaga nowelizacji art. 65 §2 ustawy przez dodanie stwierdzenia, że do doręczenia pism w postępowaniu sądowym przez pocztę stosuje się tryb doręczania tych pism w postępowaniu cywilnym „jeżeli przepisy niniejszego rozdziału nie stanowią inaczej”.

6. Nowelizacja art. 124 §1 pkt 5 wynika z konieczności dostosowania ustawy do rozwiązań wynikających z akcesji do Unii Europejskiej, a w szczególności z art. 234 TWE i art. 225 ust. 3 TWE, w zakresie występowania przez sądy administracyjne z pytaniami prejudycjalnymi do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich.

7. Zmiana art. 221 §2 zmierza do uchylenia obowiązku uiszczenia wpisu stałego od skargi bez wezwania sądu, gdyż skargi wnoszone są za pośrednictwem organu, a w chwili wniesienia skargi nie ma jeszcze akt w sądzie. Projektowana zmiana wiąże się ze stwierdzeniem przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności § 5 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia

16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 221, poz. 2193, z późn. zm.) z art. 221 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi i art. 2 Konstytucji RP (wyrok z dnia 7 marca 2006 r., sygn. akt SK 11/05).

8. Przy nowelizacji art. 232 §1 ustawy przewidującego zwrot całego wniesionego wpisu, odstąpiono od warunków określających zwrot uiszczonego wpisu od pisma cofniętego lub odrzuconego, przyjmując że w każdym przypadku odrzucenia pisma przez sąd lub cofnięcia przez stronę, sąd powinien zwrócić uiszczony wpis w pełnej wysokości.

9. Proponuje się również nowelizację art. 244 §2 ustawy, który przewidywał, że strona, która uzyskała prawo pomocy przez ustanowienie profesjonalnego pełnomocnika mogła sama udzielić pełnomocnictwa wyznaczonemu pełnomocnikowi. Rozwiązanie to w praktyce prowadziło do wydłużenia postępowania, dlatego zaproponowano rozwiązanie, które funkcjonuje w postępowaniu cywilnym (art. 118 K.p.c.), tzn. że ustanowienie przez sąd adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego jest równoznaczne z udzieleniem pełnomocnictwa.

10. Z uwagi na to, że postanowienia w przedmiocie prawa pomocy zawierają dane wrażliwe, dotyczące przede wszystkim sytuacji materialnej i życiowej wnioskodawcy, proponuje się odstąpić od doręczania ich pozostałym stronom i uczestnikom postępowania. Konsekwencją byłoby także ograniczenie kręgu podmiotów uprawnionych do zaskarżenia takiego postanowienia do osoby wnioskodawcy. Stąd też proponuje się zmienić art. 252.

11. Przy nowelizacji art. 272 §2 kierowano się redakcją art. 407 §2 K.p.c., która uwzględniła wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 2003 r., SK 5/03, OTK-A 2003, nr 6, poz. 50.

Dodanie do art. 272 §3 przewidującego podstawę do wznowienia postępowania w przypadkach, w których Europejski Trybunał Praw Człowieka

stwierdził naruszenie Europejskiej Konwencji o ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, realizuje z jednej strony zalecenie Rec (2000) z Konwentu Ministrów Rady Europy z dnia 19 stycznia 2000 r. w sprawie ponownego rozpatrywania lub wznawiania pewnych spraw na poziomie krajowym na skutek wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a z drugiej strony wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 28 lutego 2006 r. Przy projektowaniu tego przepisu wzorowano się na rozwiązaniu przyjętym w art. 540 § 3 Kodeksu postępowania karnego.

12. Projektując wprowadzenie do postępowania sądowoadministracyjnego systemu stwierdzania niezgodności z prawem prawomocnych orzeczeń, przyjęto następujące istotne założenia:

Po pierwsze, sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej – pod względem zgodności z prawem (art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz.U. Nr 153, poz. 1269, z późn. zm.). Ten zakres działania ustawodawca rozwija w art. 1 i 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270, z późn. zm.). Z powyższego wynika, że z woli ustawodawcy sądy administracyjne obu instancji nie są sądami faktu, tylko sądami prawa, czyli sądy te sprawują kontrolę działalności administracji publicznej z punktu widzenia legalności.

W stosunku do orzecznictwa sądów powszechnych taką funkcję sprawuje Sąd Najwyższy w drodze kasacji, którą można oprzeć na podstawach naruszenia prawa materialnego lub procesowego, a więc na zarzutach zmierzających do wykazania niezgodności zaskarżonego orzeczenia z prawem.

Względy pragmatyczne i prakseologiczne oraz zasady konstruowania procedur sądowych wskazują, że mnożenie lub powielanie środków prawnych zmierzających do tego samego lub podobnego celu jest niedopuszczalne. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia nie może zatem zastępować,

wyprzedzać ani uzupełniać skargi kasacyjnej, kierowanej do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Oba te środki powinny stanowić spójny, zharmonizowany mechanizm zaskarżania orzeczeń. Należy pamiętać, że podstawą skargi kasacyjnej, wnoszonej do Naczelnego Sądu Administracyjnego, jest naruszenie prawa materialnego lub prawa procesowego.

Dlatego też w art. 285¹ §3 projektu przyjęto, że od orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego skarga nie przysługuje — z wyjątkiem rażącego naruszenia norm prawa Wspólnoty Europejskiej (np. art. 324 TWE). Orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego traktuje się jak orzeczenia wydane w postępowaniu wywołanym wniesieniem skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (podobnie jak przyjęto w art. 424 §3 K.p.c.).

Po drugie przyjęto, że system ten może dotyczyć tylko prawomocnych orzeczeń kończących postępowanie w sprawie, czyli rozstrzygnięć co do istoty sprawy, jeżeli przez ich wydanie stronie została wyrządzona szkoda.

Po trzecie przyjęto, że z uwagi na charakter i znaczenie norm prawa Wspólnoty Europejskiej skarga taka służy stronie nie tylko od prawomocnego orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego, ale również od orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego, z uwagi na ustalone orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (np. wyrok w sprawie *Brasserie*, czy wyrok w sprawie *Köbler v. Austria*), jeżeli przez wydanie orzeczenia została wyrządzona stronie szkoda, a niezgodność z prawem wynika z rażącego naruszenia norm prawa Wspólnoty Europejskiej.

Po czwarte przyjęto, że skoro w praktyce notuje się zaskarżanie ok. 12% orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych, to mogą występować sytuacje, w których dochodzi do uprawomocnienia się niezgodnego z prawem orzeczenia sądu pierwszej instancji, na skutek niewniesienia środka odwoławczego. Wydaje się celowe, aby w wyjątkowych przypadkach, gdy niezgodność z prawem wynika z naruszenia podstawowych zasad porządku

prawnego lub konstytucyjnych wolności albo praw człowieka i obywatela, dopuścić skargę od takiego orzeczenia, chyba że jest możliwa zmiana lub uchylenie orzeczenia w drodze innych przysługujących stronie środków prawnych.

13. Proponowana zmiana art. 299 wynika z potrzeby jego doprecyzowania. W szczególności konieczne wydaje się stwierdzenie, że pełnomocnik do doręczeń powinien mieć miejsce zamieszkania lub siedzibę w Polsce. Uzupełnienia wymaga ponadto tryb pouczenia strony o obowiązku ustanowienia pełnomocnika do doręczeń, który budził wątpliwości, zwłaszcza gdy za granicą miejsce zamieszkania lub siedzibę ma jeden z uczestników, a nie skarżący. Chodzi także o podkreślenie, że obowiązek ustanowienia pełnomocnika do doręczeń dotyczy nie tylko osób fizycznych, lecz także innych podmiotów. Zamiast określenia „strona zamieszkała za granicą” proponuje się użycie określenia „strona mająca miejsce zamieszkania lub siedzibę za granicą.”

14. Konieczność nowelizacji art. 300 ustawy w zakresie określenia części Kodeksu postępowania cywilnego, do którego ten przepis odsyła, wynika ze zmiany numeracji części K.p.c. W wyniku tej zmiany dotychczasowa część trzecia stała się częścią czwartą. Powoduje to, iż obecnie odesłanie zawarte w art. 300 jest bezprzedmiotowe, ponieważ dział trzeci Kodeksu postępowania cywilnego nie reguluje już postępowania w zakresie międzynarodowego postępowania cywilnego. W związku z powyższym proponuje się rezygnację z określenia części Kodeksu postępowania cywilnego, do której ma być adresowane odesłanie i pozostawienie w art. 300 odesłania do przepisów dotyczących międzynarodowego postępowania cywilnego. Pozwoli to w przyszłości na łatwiejszą reakcję na skutki ewentualnych dalszych zmian Kodeksu postępowania cywilnego. Natomiast rozszerzenie odesłania zawartego w art. 300 także o przepisy o ustroju sądów powszechnych zaproponowano z uwagi na fakt, że na podstawie delegacji zawartej w art. 41 §2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz.

1070, z późn. zm.) zostało wydane, stosowane w kwestii korespondencji z zagranicą, rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 stycznia 2002 r. w sprawie szczegółowych czynności sądów w sprawach z zakresu międzynarodowego postępowania cywilnego oraz karnego w stosunkach międzynarodowych (Dz. U. Nr 17, poz. 164, z późn. zm.). Sądy administracyjne nie mogą aktualnie stosować przepisów tego aktu prawnego, ponieważ brak jest stosownego odesłania do przepisów o ustroju sądów powszechnych (odsyłanie zawarte w art. 29 ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych dotyczy jedynie spraw nieuregulowanych w tej ustawie, a więc nie ma zastosowania w kwestiach dotyczących procedury sądowoadministracyjnej).

15. Regulacja projektowana w art. 4 projektu jest niezbędna dla określenia daty, od której stosuje się przepisy dodawanego działu VIIa – „Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia”. Rozwiązanie wzorowano na uchwale składu 7 sędziów SN z dnia 26 października 2005 r., III BZP 1/05, OSNC 2006, nr 5, poz. 78, mającej moc zasady prawnej. Sąd Najwyższy wyjaśnił, że przepisy o skardze o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia mają zastosowanie do orzeczeń, które stały się prawomocne od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692), którą dodano do Kodeksu cywilnego art. 417¹ §2, stanowiący, że jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności.

Przywołana ustawa weszła w życie z dniem 1 września 2004 r. Z przepisów przejściowych tej ustawy (art. 5) wynika, że do zdarzeń prawnych powstałych przed jej wejściem w życie stosuje się przepisy dotychczasowe. Wobec powyższego ustanowione w art. 417¹ § 2 K.c. przesłanki dochodzenia roszczenia odszkodowawczego mogą być stosowane do orzeczeń, które uprawomocniły się począwszy od dnia 1 września 2004 r.

Przewiduje się, że ustawa wejdzie w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

Proponowane rozwiązania nie wywołają negatywnych skutków społecznych, gospodarczych, finansowych ani prawnych. Nowelizacja ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przywróci stan konstytucyjności w zakresie doręczeń w postępowaniu sądowoadministracyjnym, możliwości ukarania grzywną strony zgłaszającej w złej wierze wnioski o wyłączenie sędziego, uchylenia obowiązku uiszczenia wpisu stałego od skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego, wnoszonej za pośrednictwem organu oraz wydłużenia terminu do wniesienia skargi o wznowienie postępowania.

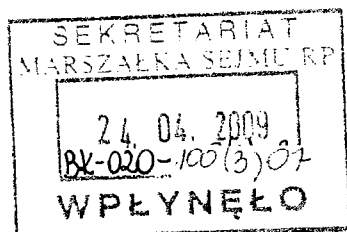
Projekt został skierowany do Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz do Krajowej Rady Sądownictwa w celu zasięgnięcia opinii.

Przedmiot projektowanej ustawy nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.



**Prezydent
Rzeczypospolitej Polskiej**

Warszawa, dnia 23 kwietnia 2009 r.

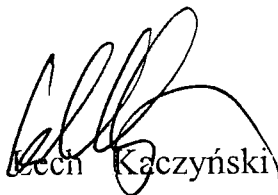


**Pan
Bronisław Komorowski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej**

Na podstawie art. 119 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. przedstawiam AUTOPOPRAWKĘ do przekazanego Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 21 grudnia 2007 r. projektu ustawy

- o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że do reprezentowania mojego stanowiska w toku prac nad projektem ustawy upoważniam Pana Andrzeja Dudę Podsekretarza Stanu w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.


Lech Kaczyński

AUTOPOPRAWKA

do wniesionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

W projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 2:

a) skreśla się pkt 7;

b) w pkt 14 art. 285¹ § 1 otrzymuje brzmienie:

„Art. 285¹ § 1. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia przysługuje od prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego, gdy przez jego wydanie została stronie wyrządzona szkoda, a niezgodność z prawem wynika z rażącego naruszenia norm prawa Wspólnoty Europejskiej.”.

2) art. 4 otrzymuje brzmienie:

„Art. 4. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia przysługuje od orzeczeń, które stały się prawomocne w okresie dwóch lat poprzedzających wejście w życie niniejszej ustawy.”;

UZASADNIENIE

W dniu 21 grudnia 2007 r. Prezydent RP skierował do Sejmu projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

W projekcie wniesionym do Sejmu w dniu 21 grudnia 2007 r. w art. 1 pkt 7 zaproponowano zmianę art. 73 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Przepis ten, wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lutego 2006 r., sygn. akt P 13/05, został uznany za niezgodny z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie, w jakim ustanawia siedmiodniowy termin przechowywania pisma procesowego i nie wymaga ponawiania zawiadomienia adresata o złożeniu tego pisma. Zawarta w projekcie propozycja zmiany art. 73 ustawy została dokonana przez Sejm poprzez przyjęcie w dniu 12 lutego 2009 r. ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. zmienia wyłącznie art. 73 ustawy i dostosowuje jego brzmienie do wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Projekt ustawy przewiduje m. in. wprowadzenie w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi instytucji skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego. Instytucja ta jest wzorowana na analogicznej instytucji wprowadzonej ustawą z dnia 22 grudnia 2004 r. do Kodeksu postępowania cywilnego. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 1 kwietnia 2008 r., a więc już po wniesieniu przez Prezydenta RP do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, stwierdził w wyroku sygn. akt SK 77/06, iż art. 421¹ §1 i 2 Kpc, w części obejmującej słowa „kończące postępowanie w sprawie”,

jest niezgodny z art. 32 ust. 1 i art. 77 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Z wyroku tego wynika, iż zdaniem Trybunału Konstytucyjnego możliwość stosowania instytucji skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądowego nie powinna być wyłączona w stosunku do orzeczeń nie kończących postępowania w sprawie.

Z uwagi na powyższe zaistniała potrzeba dostosowania w projekcie zakresu wprowadzanej instytucji skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego z zasadą wyrażoną w cytowanym orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego. W tym celu zostało zaproponowane nowe brzmienie przepisu art. 285¹ §1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w którym dokonano skreślenia słów „kończącego postępowanie w sprawie”.

Propozycja zmiany art. 4 projektu usuwa rozbieżność pomiędzy treścią tego przepisu a art. 285⁶ § 1 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Oba przepisy odmienne ustalają termin, w jakim skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia może zostać wniesiona do sądu. Zgodnie z art. 4 projektu skarga przysługiwałaby od orzeczeń, które stały się prawomocne począwszy od dnia 1 września 2004 r. Natomiast w art. 285⁶ § 1 ustawy stwierdza się, że skargę wnosi się do sądu, który wydał zaskarżone orzeczenie w terminie dwóch lat od dnia jego uprawomocnienia.

Rozwiązania wprowadzane autopoprawką nie powodują skutków finansowych dla budżetu państwa, ani skutków społecznych i gospodarczych oraz są zgodne z prawem Unii Europejskiej.

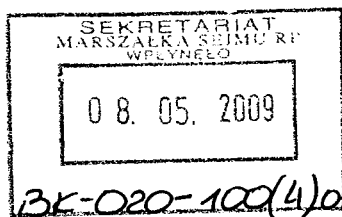
Możliwość wprowadzenia powyższych rozwiązań w formie autopoprawki była konsultowana z Naczelnym Sądem Administracyjnym i została w pełni zaakceptowana.



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 8 maja 2009 r.

Komisja Ustawodawcza
UST-00 - 35 /09



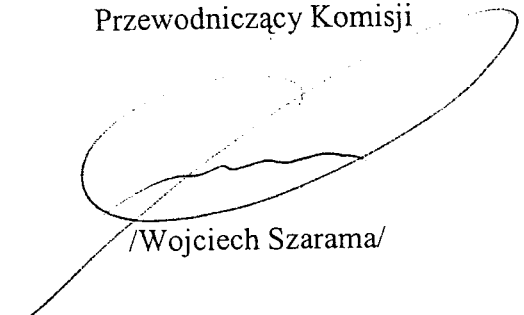
Pan
Bronisław KOMOROWSKI
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

Przekazuję – przyjętą na posiedzeniu w dniu 7 maja 2009 r. – opinię Komisji Ustawodawczej o prezydenckim projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wraz z autopoprawką.

Z poważaniem

Przewodniczący Komisji



/Wojciech Szarama/

OPINIA nr 295
Komisji Ustawodawczej

**w sprawie prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów
administracyjnych oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami
administracyjnymi wraz z autopoprawką**

przyjęta na posiedzeniu
w dniu 7 maja 2009 r.

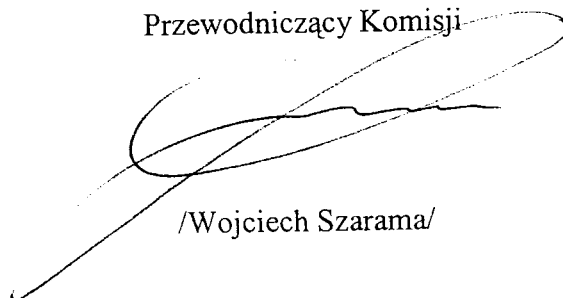
dla Marszałka Sejmu

Komisja Ustawodawcza, na posiedzeniu w dniu 7 maja 2009 r., rozpatrzyła skierowany przez Marszałka Sejmu – w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu RP, celem wyrażenia opinii w świetle zgłoszonych wątpliwości w sprawie zgodności projektu ustawy z Konstytucją RP prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wraz z autopoprawką.

Komisja, po przedstawieniu projektu i wysłuchaniu ekspertów, przeprowadziła dyskusję. W wyniku głosowania Komisja

- uznała ten projekt za dopuszczalny.

Przewodniczący Komisji



/Wojciech Szarama/



RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER SPRAWIEDLIWOŚCI
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 26 lutego 2008 r.

DL-P-V-023-15/08

dot.: PS-16/08

WYDZIAŁ PREZYDIALNY

L.dz.

Data wpływu 27-02-2008

Pan

Lech Czapła

Zastępca Szefa

Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

W nawiązaniu do pisma z dnia 14 stycznia 2008 r., nr jw., dotyczącego prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, uprzejmie dziękuję za przekazanie projektu ustawy do zaopiniowania i pozwalam sobie poddać pod rozwagę następujące kwestie.

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. Wątpliwości budzi jedynie 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 kompetencje do odwołania prezesa lub wiceprezesa sądu administracyjnego przyznaje organowi sądu. Wątpliwości może natomiast 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 wydaje się zatem 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.

W zakresie regulacji zawartych w **art. 2 projektu**, dotyczącym nowelizacji ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – **Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi** (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, z późn. zm.), pragnę wskazać, co następuje.

Jak wynika z treści uzasadnienia projektu ustawy 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, nie dające się usunąć w drodze wykładni sądowej, na które zwrócił uwagę Rzecznik Praw Obywatelskich.

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 prejudykatu, 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 poglądy 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.

Proponowane w projekcie ustawy rozwiązanie ogranicza natomiast dopuszczalność skargi od prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego kończącego postępowanie w sprawie, 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, wyłączona będzie możliwość dochodzenia naprawienia szkody na zasadzie art. 417¹ § 2 k.c.

Niezależnie od powyższego można zauważyć, iż proponowana zmiana wydaje się „zakłócać” określoną w Konstytucji RP hierarchię źródeł prawa, niejako uprzywilejowując pewną grupę przepisów, tj. normy prawa Wspólnoty Europejskiej zarówno względem Konstytucji RP, jak i pozostałych regulacji prawnych zawartych w wiążących Rzeczpospolitą Polską aktach prawa międzynarodowego. Zarówno organy administracji, jak i sądy administracyjne obowiązane są bowiem do uwzględniania w procesie stosowania prawa norm prawa wewnętrznego (Konstytucji i ustaw, a organy administracji także rozporządzeń i aktów prawa miejscowego), a także ratyfikowanych umów międzynarodowych, w tym znajdujących bezpośrednio zastosowanie norm prawa Wspólnoty Europejskiej.

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 kończące postępowanie w sprawie” 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.

Niezależnie od przedstawionych wyżej rozważań pozwalam sobie zasygnalizować inne uwagi odnośnie zmian proponowanych w ustawie-Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Do art. 2 pkt 1 projektu.

W projektowanym art. 12¹ § 2 właściwym wydaje się powtórzenie - wzorem rozwiązania przyjętego w przepisie art. 9 zd. 2 k.p.c., iż strony mają prawo przeglądać akta sprawy i otrzymywać odpisy lub wyciągi z tych akt. Projektowany przepis stanowi rozwinięcie zasady jawności postępowania, wynikającej z przepisu 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 jest bezwzględna i wyraża się m.in. dostępem do akt sądowych oraz możliwością otrzymywania z akt wszelkich informacji. Projektowany przepis art. 12¹ § 2 stanowi, że akta sprawy udostępnia się stronom postępowania. 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 k.p.c., 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.).

Do art. 2 pkt 5 projektu.

W proponowanym brzmieniu art. 65 § 2 zasadne wydaje się zastąpienie wyrazów „tryb doręczania” wyrazami „przepisy o doręczaniu”, co zapewni, że wskazane reguły będą stosowane w całości do doręczeń pism w postępowaniu sądowo-administracyjnym. Przemawiają za tym względy zachowania jednolitości doręczeń sądowych.

Do art. 2 pkt 11 projektu.

Proponowane 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 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.

Projektowane brzmienie art. 244 § 2 nasuwa wiele wątpliwości. Przede wszystkim odbiega od Zalecenia Nr R(93)1 Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich, dotyczącego skutecznego dostępu do prawa i wymiaru sprawiedliwości osób w sytuacji wielkiego ubóstwa, przyjętego w dniu 8 stycznia 1993 r. Punkt 1c 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.

Również Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego dostrzega celowość zmiany modelu przyjętego w powołanym wyżej przepisie art. 117 § 5 k.p.c., poprzez przyznanie stronie uprawnienia do wyboru konkretnego pełnomocnika (oznaczonego z imienia i nazwiska), bowiem dotychczasowy model nie wydaje się nowoczesny i nie akcentuje zasady równości pomiędzy osobami samodzielnie finansującymi pełnomocnika a otrzymującymi go z urzędu. Nie jest zatem celowe proponowanie rozwiązań, które mogą wywołać wątpliwości co do realności zapewnienia pomocy prawnej.

Powyższe względy przemawiają za zachowaniem aktualnego brzmienia art. 244 § 2 nowelizowanej ustawy, bowiem przepis ten stanowi rozwiązanie, które daje stronie możliwość, poprzez udzielanie pełnomocnictwa, wyboru osoby pełnomocnika z urzędu.

Zasadne wydaje się także rozważenie konieczności uzupełnienia projektu, w zakresie zmian w ustawie-Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, o upoważnienie ustawowe dla Rady Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, wysokości opłaty stałej w przypadku wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia.

Ponadto nie podzielam przedstawionego w uzasadnieniu projektu stanowiska, 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 skierowania 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.

Na marginesie jedynie pragnę zauważyć, że korekty wymaga w uzasadnieniu błędne oznaczenie numeru przywołanego artykułu Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

I wypracowanie

Zbigniew Cwiakalski

Zbigniew Cwiakalski



PIERWSZY PREZES
SĄDU NAJWYŻSZEGO
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 25. lutego 2008 r.

BSA III - 021- 5/08

Pan
Lech CZAPLA
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Prezencie,

W odpowiedzi na pismo z dnia 14 stycznia 2008 r., Ps-16/08 uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do **prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.**

Z wyrazami szacunku

Prof. dr hab. Lech GARDOCKI

WYDZIAŁ PREZYDIALNY

L.dz.

Data wpływu 2008.02.26.....



Warszawa, dnia 25 lutego 2008 r.

SĄD NAJWYŻSZY
BIURO STUDIÓW I ANALIZ
Pl. Krasińskich 2/4/6, 00-951 Warszawa

BSA III – 021 – 5/08

Uwagi do projektu ustawy
o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz
ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi
wniesionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 21.12.2007 r.

Przesłany do zaopiniowania projekt ustawy, poza częścią zawierającą propozycję dodania w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi działu VIIa pt. „Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia” i przepisów przejściowych związanych z tym działem, nie wydaje się budzić zastrzeżeń.

W założeniu wskazany dział VIIa miałby służyć realizacji postanowień art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, a zarazem nie powinien być sprzeczny w szczególności z art. 77 ust. 2 ustawy zasadniczej.

Analizując przedłożony projekt między innymi w kontekście tych przepisów Konstytucji, trudno nie dostrzec, że źródłem bliżej nieuzasadnionej inspiracji dla proponowanych unormowań były zawarte w Kodeksie postępowania cywilnego przepisy o skardze o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, które weszły w życie z dniem 6 lutego 2005 r. i – według jednej z możliwych interpretacji – miałyby służyć ocenie niektórych orzeczeń wydanych z zastosowaniem procedury cywilnej od dnia 1 września 2004 r. (lub które uprawomocniły się po dniu 31 sierpnia 2004 r., lub które mogły wyrządzić szkodę po dniu 31 sierpnia 2004 r.), w sytuacji, gdy „powinność istnienia” właściwej procedury dochodzenia odszkodowania za szkodę (tak rzeczywistą jak i za utracone korzyści) wyrządzoną działaniem (zaniechaniem) funkcjonariusza publicznego, w tym takim

działaniem, które przyjęło postać orzeczenia sądowego, wypada wiązać co najmniej z dniem wejścia w życie obowiązującej Konstytucji RP.

Przedłożony projekt, w omawianej części, nie uwzględnia ani licznych wątpliwości, jakie zrodziła podobna regulacja prawna w Kodeksie postępowania cywilnego, której obecnie trudno nie odczytywać w powiązaniu z nowymi przepisami kodeksu cywilnego, jakie weszły w życie z dniem 1 września 2004 r., ani też nie uwzględnia specyfiki orzeczeń sądów administracyjnych, których wydanie, samo w sobie, co do zasady nie może prowadzić do wyrządzenia szkody. Źródłem takiej szkody (tu: pozostającej w związku przyczynowym w rozumieniu art. 361 § 1 k.c.) mogą być natomiast działania (zaniechania) administracji publicznej uznane za zgodne z prawem przez sądy administracyjne lub działania (zaniechania) administracji będące następstwem prawomocnych orzeczeń sądów administracyjnych.

W przedstawionym w grudniu 2007 r. projekcie proponuje się wprowadzić dwuletni termin, liczony od dnia uprawomocnienia się orzeczenia mającego stanowić przedmiot skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem, na wystąpienie z taką skargą, wskazując w przepisach przejściowych (*por art. 4 omawianego projektu*), że owa skarga ma służyć od orzeczeń, które się uprawomocniły po dniu 31 sierpnia 2004 r. Czyni to opiniowany projekt wewnętrznym niespójnym, albowiem od części orzeczeń mających, potencjalnie, podlegać kontroli w trybie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem ww. dwuletni termin upłynąłby jeszcze przed dniem wejścia w życie przyszłej ustawy.

W przedłożonym projekcie przechodzi się do porządku nad faktem, iż w wielu przypadkach określenie daty uprawomocnienia się orzeczenia sądowego jest trudne do ustalenia, a w konsekwencji, że przedmiotem sporu może być niekiedy samo ustalenie początku biegu terminu na wystąpienie z przedmiotową skargą. Abstrahuje się również od faktu, że sporne jest, czy ww. dwuletni termin (w ramach k.p.c.) jest terminem prawa materialnego, czy terminem prawa procesowego, a w konsekwencji, czy w szczególności może być przedmiotem wniosku o przywrócenie terminu [*por. między innymi w tej kwestii uwagi Z. Banaszczyka w artykule pt. „Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną niezgodnym z prawem orzeczeniem lub ostateczną decyzją (art. 417¹ § 2 k.c.), Palestra 2006/5-6/s.118 i n., w swoistej polemice między innymi ze stanowiskiem J. Gudowskiego*].

W przedłożonym projekcie, podobnie jak i w k.p.c., nie wskazuje się na jakiegokolwiek relacje między ww. dwuletnim terminem, a trzyletnim, niekiedy dziesięcioletnim, terminem przedawnienia na dochodzenie roszczeń odszkodowawczych od Skarbu Państwa za czyn niedozwolony funkcjonariusza publicznego, a więc terminem określonym dawniej w art. 442 k.c. a obecnie w art.442¹ tego kodeksu, w sytuacji gdy niemal zgodnie w orzecznictwie i w literaturze przedmiotu twierdzi się, że – poza przypadkami uchylenia orzeczenia sądowego w ramach wznowienia postępowania lub skargi kasacyjnej – można domagać się odszkodowania za szkodę wyrządzoną wydaniem prawomocnego orzeczenia sądowego tylko po uwzględnieniu skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem. Zarówno w k.p.c., jak i w opiniowanej regulacji prawnej, abstrahuje się od faktu, że rzadko kiedy samo wydanie orzeczenia sądowego może wyrządzić komuś szkodę (krzywdę) i w praktyce może to ograniczyć się do przypadków naruszenia dóbr osobistych. Natomiast zazwyczaj szkodę związaną (w takim znaczeniu, o którym mowa w art. 361 § 1 k.c.) z danym orzeczeniem wypada łączyć raczej z wykonaniem (niewadliwym) danego orzeczenia. Oznacza to, że w praktyce może być różny: dzień uprawomocnienia się orzeczenia jako początek biegu terminu na wystąpienie ze skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego od dnia niewadliwego wykonania danego orzeczenia jako dnia faktycznego wyrządzenia szkody w następstwie danego orzeczenia, jako szkody pozostającej w związku przyczynowym z danym orzeczeniem.

Oczywiste jest przy tym, że już w momencie wystąpienia ze skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia należy wykazać wystąpienie szkody związanej z wydaniem danego orzeczenia, a nie samą możliwość jej wyrządzenia w następstwie wydania określonego prawomocnego orzeczenia.

Wydaje się również wymagać ponownego rozważenia, także w kontekście ewentualnej zmiany Konstytucji RP, dopuszczalność węższego określenia przez ustawodawcę rodzaju naruszeń prawa, w jakich następstwie, zdaniem występującego ze skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, mogło dojść do wyrządzenia szkody wydaniem (wykonaniem) danego orzeczenia. Obecna propozycja ograniczenia listy takich naruszeń prawa przy

wydaniu prawomocnego orzeczenia sądowego nie wydaje się pozostawać w zgodzie z art. 77 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji R.P.

Podobnie na ponowne rozważenie zasługuje potrzeba bezpośredniego uregulowania możliwości dochodzenia odszkodowania za szkodę wyrządzoną wydaniem (wykonaniem) nieprawomocnego orzeczenia w sytuacji, gdy oczywiste jest, że bywają sytuacje, w których wykonanie (respektowanie) również nieprawomocnego orzeczenia (tu: np. w części obejmującej wstrzymanie wykonania uchylonej wyrokiem sądu administracyjnego I instancji decyzji do czasu uprawomocnienia się danego wyroku) może prowadzić do wyrządzenia szkody.

Reasumując wypada stwierdzić, że oceniany fragment wniesionego przez Prezydenta RP projektu ustawy wywołuje istotne wątpliwości co do zgodności z ustawą zasadniczą, a w szczególności z jej art. 77 ust. 1 i 2, i nie powinien być w obecnej postaci przyjęty przez Parlament.



PRZEWODNICZĄCY
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA
Nr KRS-020-4/1-08

WARSZAWA, 2008-01-21

Dot. PS-16/08

Pan
Lech CZAPLA
Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze!

W związku z nadesłanym prezydenckim projektem ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi uprzejmie informuję, że Krajowa Rada Sądownictwa na posiedzeniu w dniu 10 stycznia 2008 r. zaopiniowała powyższy projekt – bez uwag.

Nadmieniam, że projekt ten został skierowany pod obrady Krajowej Rady Sądownictwa na wniosek Szefa Kancelarii Prezydenta RP Anny E. Fotygi (pismo z dnia 21 grudnia 2007 r.).

Z wyrazami szacunku,


sędzia Stanisław Dąbrowski

WYDZIAŁ PREZYDIALNY

L.dz.

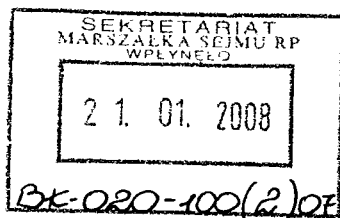
Data wpływu 21.01.2008



ZASTĘPCA SZEFA
KANCELARII PREZYDENTA
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Robert Draba
Sekretarz Stanu

Warszawa, dnia 18 stycznia 2008 r.



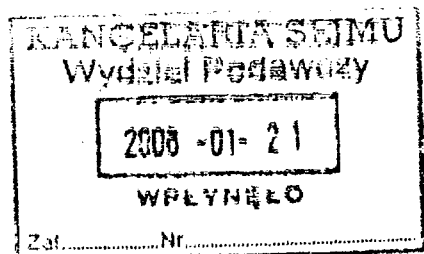
Pan

Bronisław KOMOROWSKI

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

W załączeniu uprzejmie przesyłam stanowiska Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Krajowej Rady Sądownictwa do inicjatywy ustawodawczej Prezydenta RP o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.





Warszawa, dnia 4 stycznia 2008.

PREZES
NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

SEKRETARIAT
Sekretarza Stanu
w Kancelarii Prezydenta RP
Robert Draba
Wpłynęło 07 STY 2008 nr 070-3/08

ZASTĘPCA DYREKTORA
Szefa Kancelarii Prezydenta
Rzeczypospolitej Polskiej
GABINETU
Wojciech Iwanicki

L. Prez. Ia)S-1132)1)08

Pan
Robert Draba
Sekretarz Stanu
w Kancelarii Prezydenta
Rzeczypospolitej Polskiej

W związku z pismem z dnia 21 grudnia 2007 r. uprzejmie informuję, że do przedstawionego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, nie zgłaszam uwag.

prof. Janusz Trzcicki



PRZEWODNICZACY
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA
Nr KRS-020-90/1-07

WARSZAWA, 2007-01-10

Pani
Anna E. FOTYGA
Szef Kancelarii Prezydenta
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Minister!

W związku z nadesłanym projektem ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi uprzejmie informuję, że Krajowa Rada Sądownictwa na posiedzeniu w dniu 10 stycznia 2008 r. zaopiniowała powyższy projekt – bez uwag.

z wyrazami szacunku,


sędzia Stanisław Dąbrowski

*wpj.
M. A. O.
Z*